



1. Introducción

En enero de 2017, se introdujo la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) sobre Lavado de Dinero (LD) y Financiamiento del Terrorismo (FT) de Panamá desarrollada por la Comisión Nacional contra el Lavado de Dinero, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CNBC) y determinó que el riesgo de FT es bajo porque el país no tiene individuos u organizaciones terroristas, no mantiene relaciones con países con mayor riesgo de terrorismo y existen mecanismos para prevenir el uso del sistema financiero e implementa sanciones financieras dirigidas relacionadas con FT.

2. Objetivo

El propósito de la Evaluación de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo (ERFT) recientemente actualizada en Panamá, es identificar y comprender las amenazas y vulnerabilidades en el país, mediante la evaluación de los comportamientos actuales de los posibles delincuentes, relacionados con FT o similar quienes pueden generar amenazas: en adición a la comprensión de las vulnerabilidades del país en este respecto. Un conocimiento profundo de las amenazas y vulnerabilidades de FT generará una mejor comprensión de los riesgos conexos, tanto en el sector financiero como en el no financiero.

3. Actualización de la Evaluación del Riesgo de Financiamiento del Terrorismo

La misma fue preparada por un equipo de trabajo coordinado por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, y una mesa de trabajo permanente integrada por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), Ministerio Público, Consejo de Seguridad Nacional, Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros (ahora Superintendencia de Sujetos no Financieros), Ministerio de Gobierno, Servicio Nacional de Fronteras, Autoridad Nacional de Aduanas, Servicio Nacional de Migración, Administración de la Zona Libre de Colón y Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo tanto, la evaluación del riesgo de FT es un producto basado en la metodología, acordada con estas autoridades, para identificar, analizar y comprender el riesgo de FT y las acciones para abordarlo.

4. Metodología

La metodología descriptiva, se inicia con un plan de trabajo e incluye la recopilación e intercambio de información, entrevistas, reuniones, presentaciones, estadísticas, encuestas y tablas analíticas con las instituciones involucradas, con el objeto de obtener información específica de los sectores, así como información cualitativa y cuantitativa, ajustados a la realidad del país en cuanto a FT. Esto y otras medidas tomadas permiten la identificación, la comprensión y evaluación de los riesgos nacionales del Financiamiento del Terrorismo (FT) para el período 2016-2018 con información



complementaria del 2019. Este proyecto se elaboró con el apoyo de la herramienta de Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) del Banco Mundialⁱ. Esta herramienta consiste en la construcción de una matriz electrónica por parte de las instituciones participantes. La información recopilada se analizó, discutió y, posteriormente, se utilizó como insumo para la preparación del capítulo V de la ENR sobre el Financiamiento del Terrorismo.

5. Conceptos Clave

La Guía de evaluación de riesgos de FT del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) del año 2019ⁱⁱ brinda una guía de cómo llevar a cabo el proceso de desarrollo de una Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) y recomienda la utilización de los siguientes conceptos claves:

1. **Amenaza:** Una amenaza es una persona o grupo de personas, o actividad con el potencial de causar daño o afectar al Estado, la sociedad, la economía, entre otros. En el contexto de FT, esto incluye a terroristas individuales, grupos u organizaciones terroristas o sus facilitadores, incluido financiamiento del financiamiento que tenga relación directa o indirecta con actos terroristas, así como a individuos radicalizados que buscan ingresar a los servicios o sistemas financieros para recaudar, mover o usar fondos.
2. **Vulnerabilidad:** Comprende aquellas cosas que pueden explotarse para facilitar el terrorismo y el FT, tanto en la recaudación de fondos para redes terroristas como en el movimiento de fondos a organizaciones terroristas. Puede estar relacionado con un método específico de recaudación de fondos o producto financiero utilizado para mover fondos, o una debilidad en la regulación, supervisión o ejecución.,
3. **Impacto o consecuencia:** se refiere al daño potencial que una amenaza de FT puede ocasionar si se produce. Los métodos que permiten recaudar o mover la mayor cantidad de dinero presentan de manera más efectiva las mayores consecuencias potenciales de FT. Las posibles consecuencias del FT, el impacto en la paz y la seguridad internacionales, pueden causar efectos negativos de percepción, credibilidad, en operaciones financieras o comerciales, perjuicio en un proceso judicial para las partes involucradas, aspectos de reputación de las entidades informantes, incluido el país y daños a la economía nacional.

La amenaza del terrorismo

6. **La amenaza del terrorismo en Panamá es baja, debido a la ausencia de actividad de terroristas individuales (nacionales o internacionales) u organizaciones terroristas (nacionales o internacionales).** Sin embargo, Panamá es un centro logístico de transporte y un centro de servicios corporativos y financieros internacional, que tiene potencial de ser utilizado por personas que pudieran ayudar a cometer o cometer actos terroristas.



7. **Los flujos migratorios recientes que transitan por Panamá han aumentado el riesgo de terrorismo y de financiamiento del terrorismo en el país.** Se han detectado flujos migratorios irregulares de países extra-continentales, ciudadanos de jurisdicciones con fronteras de países con alto riesgo de terrorismo.
8. **La posición geográfica de Panamá pudiese ser utilizada para actividades de tránsito y para la posible entrada de terroristas en el futuro.** La ubicación del istmo de Panamá está en el centro del triángulo de las Américas y constituye un punto de encuentro migratorio para el tránsito de personas de sur a norte y viceversa. Del mismo modo, organizaciones irregulares y/o que tienen potencial para cometer actos terroristas pueden aprovechar esta situación para el tránsito ilegal de sus miembros.
9. **Panamá mantiene un bajo nivel de amenaza terrorista, porque se reitera que no hay evidencia de que haya individuos u organizaciones terroristas (nacionales o internacionales) operando en su territorio.** Dentro de las olas migratorias, se han identificado posibles allegados de grupos o células terroristas en tránsito por el territorio, sin embargo, Panamá no es un objetivo de interés (no habido actos terroristas). Las autoridades panameñas han demostrado la capacidad de identificar y detectar a esas personas vinculadas a organizaciones terroristas dentro de las zonas fronterizas, lo que es indicativo de procedimientos y controles efectivos para contrarrestar amenazas externas en cuanto a este tema.

Riesgo y Mitigantes

10. **El riesgo de financiar el terrorismo en la actividad de remesas es de nivel medio.** La SBP, a través del análisis del sector, ha identificado que las remesas enviadas al exterior representan el 76% del total de las remesas enviadas y el 24% corresponde a las remesas locales. Dada la inmigración de ciudadanos nacionales y extranjeros, hay un flujo de remesas a los países de origen de estas personas, particularmente a Colombia, Venezuela, Nicaragua, China, República Dominicana, Estados Unidos de América, Perú, Ecuador, México y El Salvador. Además, la SBP ha identificado remesas a jurisdicciones donde existen zonas de conflicto.
11. **Además, se han identificado compañías de remesas operando sin licencia en Panamá.** Esta actividad informal, con alguna frecuencia, se lleva a cabo hacia países fronterizos con Panamá, así como a países con situaciones políticas complejas que han elevado sus niveles de migración a Panamá.
12. **El riesgo de financiamiento del terrorismo para el sector bancario es de nivel medio.** En tal sentido, dada la diversidad de productos y servicios ofrecidos por el sector bancario internacional y el alto volumen de operaciones y fondos manejados, enviados y recibidos desde y hacia el exterior, el sector bancario podría utilizarse para financiar actividades terroristas sino se cuenta con los controles adecuados.
13. **El riesgo de financiar el terrorismo a través del sector fiduciario es de nivel medio bajo.** Se pueden usar estructuras legales complejas para ocultar la identidad del beneficiario final. Esto se puede lograr mediante el uso de accionistas y directores nominales, lo que representa una amenaza para el financiamiento del terrorismo, si los controles para identificar al beneficiario final, el origen y el destino de los fondos o activos dentro del fideicomiso no son implementados.



14. **El sistema bancario panameño tiene más experiencia en la implementación y supervisión de medidas preventivas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.** Las instituciones financieras tienen un enfoque de negocios basado en riesgo. El sector bancario mantiene altos estándares y controles sobre las transacciones. Los bancos identifican a los beneficiarios finales y mantienen sistemas especializados de monitoreo que cubre cada transacción que se realiza. A través de la supervisión y el monitoreo continuo basado en riesgo llevado a cabo por la SBP, se evidencia el cumplimiento de los bancos, y otros sujetos supervisados por esta institución, y la aplicación de las medidas de controles requeridas.
15. **El fortalecimiento del marco regulatorio para el negocio fiduciario le ha permitido a la SBP tener un alcance más amplio para regular y supervisar la actividad fiduciaria.** Manteniendo procesos de supervisión continua de las empresas fiduciarias, con estándares internacionales y requisitos para la transparencia en la identificación y verificación del beneficiario final.
16. **La Superintendencia de Bancos de Panamá, mantiene un programa de capacitación continuo dirigido a sus sujetos obligados y a sus colaboradores.** Estas capacitaciones tienen como propósito actualizarlos sobre la importancia de prevenir que sus instituciones sean utilizadas para el Financiamiento del Terrorismo; al igual que fortalecer la relación Supervisor/Regulador con los sujetos obligados.
17. **El posible abuso de las personas jurídicas representa un nivel medio alto de riesgo.** Las personas jurídicas potencialmente pueden ser utilizadas por personas que pudieran cometer o facilitar actos terroristas o personas allegadas, directa o indirectamente, a organizaciones que pudieran cometer actos terroristas o financiar estos actos.
18. **La falta de acceso oportuno a la información, en algunos casos, con respecto a los beneficiarios finales puede considerarse una vulnerabilidad.** Las autoridades solo pueden acceder a la información y documentación del beneficiario final de las personas jurídicas mediante una solicitud al agente residente, de acuerdo con la Ley 23 de 2015 y el Decreto Ejecutivo 363 de 2015.
19. **El Registro Público de Panamá, ha suspendido los derechos corporativos de 429,324 personas jurídicas panameñas, aproximadamente, de un total de 745,616; lo cual reduce el número a aproximadamente 316,292 personas jurídicas panameñas.**
20. **El potencial riesgo de financiamiento de FT en la Zona Libre de Colón, es de nivel medio alto.** Existe la posibilidad que algunos clientes y proveedores de las empresas de la Zona Libre de Colón puedan estar directa o indirectamente vinculados a FT
21. **Debido a la diversidad y la naturaleza del negocio, los productos y servicios ofrecidos por las empresas pueden ser vulnerables para su uso en FT.** La amplia gama de productos y servicios que ofrece ZLC, como logística, importación y reexportación (ropa, medicamentos, licores y otros) son atractivos para promover el comercio entre los países. Sin embargo, parte las ganancias obtenidas en el comercio internacional de estos servicios pudiesen ser utilizados para FT.
22. **La Superintendencia de Sujetos no Financieros, realiza supervisiones con un enfoque basado en el riesgo, a los sujetos obligados no financieros, entre estos sujetos no**



financieros se encuentran los profesionales (abogados) y la zona franca (Zona Libre de Colón); igualmente realizan capacitaciones para los sujetos requeridos para prevenir FT, y para fortalecer sus funciones como órgano de supervisión.

23. También mantienen acuerdos de cooperación interinstitucional con agencias como la Unidad de Análisis Financiero, el Registro Público, la Dirección General de Ingresos, la Autoridad Nacional de Aduanas y la Administración de la Zona Libre de Colón. En este sentido, como resultado de las supervisiones realizadas, se imponen sanciones administrativas y pecuniarias a los sujetos obligados.
24. Adquisición de herramientas tecnológicas para acelerar el análisis y el seguimiento de la información de los sujetos obligados no financieros.
25. El proyecto de ley para la creación del Registro Único de Beneficiarios Finales ha sido aprobado por la Asamblea Nacional.
26. Los inmigrantes de países de alto riesgo que cruzan fronteras en algunas ocasiones pudiesen enviar dinero a estas jurisdicciones de alto riesgo.
27. En este sentido, una posible situación que podría ocurrir, según un taller con el sector privado, es la siguiente

TESTAFERRATO

Actividad: Uso de Testaferros para realizar transacciones en las que no se puede identificar al verdadero propietario del dinero.

Descripción: en Panamá, en los últimos años, el número de remesas enviadas al extranjero ha aumentado, las personas con problemas específicos persuaden a otros a hacer remesas en nombre de terceros.

El dinero puede ser movido por una persona que parece ser el remitente para ocultar la identidad del verdadero remitente, esta cifra ha sido identificada como "Testaferrato" de nacionalidad panameña.

Los Testaferros pueden enviar dinero a otra persona desde países que no están relacionados con su perfil, y más tarde este dinero puede trasladarse a un tercer país (Fondo de Triangulación) para TF.

Estos Testaferros pueden realizar remesas múltiples a través de varias sucursales, por montos más pequeños para el mismo o varios beneficiarios con los que no está relacionado o no está asociado con sus registros anteriores. También pueden usar otros métodos de remesas donde el dinero no se transfiere. La amenaza del uso de activos virtuales o criptomonedas por parte de estos Testaferros también genera riesgos.

Señales de alerta identificadas:

- Una persona que inicialmente envía dinero a miembros de la familia y que de repente comenzó a enviar remesas a terceros.
- Clientes que envían cantidades de dinero que no están en línea con sus ingresos (perfil transaccional).
- Transacciones que superan los 5 beneficiarios sin relación.
- Concentración de transacciones en un operador específico de una empresa de remesas.



28. **La calidad en los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) presentados por los Sujetos Obligados Registrados en la plataforma en línea de la UAF relacionadas con delitos de financiamiento del terrorismo debe ser reforzada en adición al mayor uso de herramientas tecnológicas y de inteligencia para mejorar el análisis de estos ROS.**
29. **Algunos sujetos obligados que reportan no están muy familiarizadas con el financiamiento del terrorismo y tienen dificultades para identificar transacciones sospechosas.**
30. **La calidad de estos ROS muestra que, si bien los sujetos obligados tienen un nivel de conciencia con respecto a su revisión de clientes en la Lista OFAC o las de la ONU, carecen de la comprensión de las señales de alerta para FT.** El nivel de comprensión de los sujetos obligados con respecto a las señales de alerta como las transferencias desde jurisdicciones de alto riesgo, en zonas de conflicto y otros indicadores de FT con suficiente información calificada es débil.
31. **La cooperación internacional es un componente importante de la estrategia contra el FT.** La Unidad de Análisis Financiero es signataria de noventa y un (91) Memorandos de Entendimiento con sus homólogas internacionales.
32. **En el año de 2017 se brindaron 184 capacitaciones, totalizando una cantidad de 5,736 capacitados y en el 2018 31 jornadas de capacitación, totalizando una cantidad 2077 capacitados en blanqueo de capitales, reporte de operaciones sospechosas (ROS), indicadores de terrorismo y del riesgo de financiamiento del terrorismo.**
33. **El riesgo de las Organizaciones sin Fines de Lucro es de nivel bajo.** Mediante el Decreto Ejecutivo N° 62 del 30 de marzo de 2017, el Ministerio de Gobierno está facultado para reconocer y supervisar, en función del riesgo según la R8, las OSFL religiosas, federaciones y filiales, con excepción de las relacionadas con cooperativas, sindicatos, deportes, agricultura y otros, están sujetas a un régimen legal especial, reconocido y regulado por otras autoridades nacionales. Actualmente, se ha iniciado una revisión preliminar de las OSFL activas para los años 2016 a 2018. Hubo 809 OSFL activas durante los años 2016-2018, separadas en dos categorías: OSFL Nacionales (97.3%), estas representan una baja amenaza de FT, debido al hecho de que no operan cerca de una amenaza terrorista y OSFL Extranjeras, el estudio determinó que hay 22 subsidiarias de OSFL extranjeras, autorizadas por el Ministerio de Gobierno y que operan dentro del territorio nacional, (2.7%). Utilizando un indicador de riesgo geográfico para determinar si su país de origen es una jurisdicción de alto riesgo o una zona de conflicto, así como datos cuantitativos, pudimos determinar que no hay proximidad a las amenazas terroristas activas para estas 22 filiales. Por lo tanto, la amenaza de FT planteada por estas OSFL extranjeras es baja.
34. **En la actualidad, el Ministerio de Gobierno no ha recibido alertas ni de las autoridades judiciales nacionales, ni de las instituciones bancarias o financieras que involucran a las OSFL reconocidas por él, sean tales nacionales de subsidiarias en el movimiento de fondos a jurisdicciones de alto riesgo, por lo tanto, el nivel de amenaza es bajo.**
35. **El Ministerio de Gobierno supervisa, monitorea y da seguimiento al manejo de las OSFL por él concedidas, a través del Departamento de Supervisión y Monitoreo reglamentado en el actual Decreto 62 de 2010.** Actualmente, se han tomado medidas para aumentar la efectividad del monitoreo y la supervisión. Mediante la Resolución 125-R-93 del 11 de octubre de 2019, crea



la Oficina de Monitoreo y Supervisión para la Evaluación Internacional, con lo que el antiguo Departamento de Supervisión, pasa a ser una oficina institucional.

- 36. El Informe de Evaluación Mutua de la República de Panamá establece en el párrafo 300 que el sistema de supervisión de OSFL en general es adecuado para el contexto en el que operan las OSFL en Panamá, pero podría ser más efectivo si se incrementara el número de visitas in-situ y extra-situ.** Dentro del Plan de Acción 2020-2024, una de las acciones incluidas ha sido fortalecer la estructura del área de supervisión de las OSFL a través de: (i) la creación de mesas de trabajo y acuerdos de cooperación interinstitucional para obtener una mayor efectividad a través del intercambio de información, lo que de manera positiva de esta manera reforzará los niveles de supervisión, (ii) y desarrollar una estructura institucional especializada, a través del fortalecimiento de los recursos humanos.
- 37. En cuanto a capacitaciones, el Ministerio de Gobierno desde octubre de 2019, se han capacitado a 112 OSFL a través de 3 talleres que se ocupan de Técnicas y Herramientas para su gestión, así como el reconocimiento de la entidad jurídica.** El Ministerio de Gobierno debe destacar que la capacitación sobre los riesgos de FT descrita en nuestro Plan de Acción 2020-2024 se dirigirá a múltiples sujetos obligados para fortalecer su conocimiento FT.

Controles Aduaneros Fronterizos – Autoridad Nacional de Aduanas (ANA)

- 38. La Ley N° 23 de abril de 2015 y la Resolución N° 105 del 13 de marzo de 2017, debidamente actualizada por la Resolución N° 602 del 11 de diciembre de 2019, establece que todo viajero que ingrese o salga del territorio nacional tiene la obligación de completar y presentar una declaración de cualquier movimiento transfronterizo de efectivo, valores o metales preciosos que exceda el monto de USD \$10,000.00.** Los informes de los estados de cuenta se registran electrónicamente y se envían diariamente a la UAF y al CSN para su análisis, directamente desde su puerto de origen.
- 39. En 2017-2018, se firma el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional. El propósito es ayudarse mutuamente en su papel de entidades públicas de la República de Panamá, para prevenir y combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como para prevenir y combatir delitos aduaneros entre otros.**
- 40. Existe un Comité de Gestión de Riesgos de la Autoridad Nacional de Aduanas que es el grupo de más alto nivel responsable de tomar decisiones normativas, operativas y tecnológicas.** Además de un Subcomité de Gestión de Riesgos, que se encarga de identificar riesgos aduaneros específicos, reales y potenciales (Lavado de dinero a través del comercio, DBML, FT, PAMD). Un plan integral de gestión de riesgos coordina las iniciativas regionales, con el objetivo de lograr niveles más altos de eficacia tanto para la prevención como para los riesgos de mitigación relacionados con las actividades aduaneras, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Transparencia y Facilitación del Comercio. La Unidad de Transparencia Comercial se ha fortalecido en número y capacidades técnicas con una mayor presencia en aeropuertos y otros puntos de riesgo.

Criminalización y Enjuiciamiento de FT

- 41. El artículo 294 del Código Penal, enmendado por la Ley 10 del 31 de marzo de 2015, tipifica el FT como un delito autónomo.** Establece sanciones de 25 a 30 años de prisión para cualquier persona que, individual o colectivamente, directa o indirectamente, proporcione, organice o recaude fondos o activos de origen legal o ilegal, con la intención de que se utilicen para financiar, en su totalidad o en parte, la comisión de actos terroristas. El segundo párrafo de este artículo establece que la misma pena se aplicará a cualquier persona que proporcione, organice, recopile o ponga recursos, fondos o activos, bienes muebles o inmuebles a disposición de la organización o asociación terrorista o terrorista individual, independientemente de que estos se vayan a utilizar en la efectiva comisión real de un delito terrorista. El delito de FT se considera en el Código Penal como un delito precedente del lavado de dinero (artículo 254).
- 42. La penalización de los delitos de FT, en el Código Penal, contempla principalmente la norma contenida en la Convención Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo.** Aunque no existe la prohibición explícita contra el financiamiento del viaje o intento de entrenamiento terrorista, el delito penal de FT, regulado en el artículo 294, sí contempla estos criterios y es aplicable a los fondos utilizados para: a) actos de terrorismo o "[...] cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones graves a la población [...]", así como b) la existencia de terroristas individuales o grupos de terroristas y c) cualquier forma de beneficio para terroristas individuales o grupos de terroristas. "Esto se estableció en el Informe de Evaluación Mutua para la República de Panamá de 2018. Panamá no ha puesto en práctica la efectividad de la aplicación del tipo criminal de FT, porque solo un proceso está abierto en la fase de investigación.
- 43. El Código Penal también sanciona el intento de FT.** Asimismo, el artículo 48 de dicho reglamento permite que el intento se aplique a la comisión de un delito en los casos en que su ejecución se inicie a través de actos adecuados destinados a su consumación.

El Riesgo de Financiamiento del Terrorismo

- 44. Panamá, siendo un país con una posición geográfica estratégica, un centro financiero, un proveedor de servicios corporativos y zonas francas de gran importancia en el campo internacional, tiene un riesgo de nivel medio para el financiamiento del terrorismo.** Las medidas de mitigación del riesgo de FT establecidas en el país son proporcionales a la probabilidad del nivel de riesgo.

¹ La Evaluación Nacional de Riesgos de FT de Panamá se realizó como una autoevaluación por parte de las autoridades panameñas, utilizando la herramienta nacional de evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que ha sido desarrollada y provista por el Banco Mundial. El papel del equipo del Banco Mundial se limitó a la entrega de la herramienta; brindando orientación sobre aspectos técnicos del mismo y revisión/retroalimentación para ayudar con el uso preciso del mismo. Los datos, estadísticas e información incluidos en las plantillas de la Herramienta de Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, y cualquier otro hallazgo, interpretación y juicio bajo el alcance del proceso de Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Dinero pertenecen completamente a las autoridades panameñas y no reflejan el punto de vista del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos o los gobiernos que representan. Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

² ⁱⁱ GAFI (2019), Guía de Evaluación de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo, GAFI, París, www.fatfgafi.org/publications//methodsandtrends/documents/Terrorist-Financing-Risk-AssessmentGuidance.html