



**GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE
LATINOAMÉRICA**

GUÍAS Y MEJORES PRÁCTICAS DEL
GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL
PARA ASISTIR A LOS PAÍSES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS
40 RECOMENDACIONES



Enero de 2015

Proyecto GAFILAT – Unión Europea



El presente documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Unión Europea.
El contenido del documento es responsabilidad de GAFILAT y de ninguna manera podrá interpretarse que el mismo refleja la posición de la Unión Europea..



GRUPO DE ACCIÓN
FINANCIERA
INTERNACIONAL

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Se reconocen las Recomendaciones del GAFI como el estándar global anti-lavado de activos (ALA) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT).

Para obtener más información relativa al GAFI, visitar el sitio Web:

www.fatf-gafi.org

©2014 GAFI/OCDE. Todos los derechos reservados.

Queda prohibida la reproducción o traducción de esta publicación sin permiso previo y por escrito.

Las solicitudes para obtener tal autorización, para la totalidad o parte de esta publicación, deben dirigirse a la Secretaría del GAFI, 2 rue André Pascal 75775 París Cedex 16, Francia.

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

ÍNDICE GENERAL

GUÍA SOBRE UN ENFOQUE BASADO EN RIESGO PARA EL SECTOR BANCARIO	9
SIGLAS.....	10
INTRODUCCIÓN.....	11
A. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	11
B. PROPÓSITO DE ESTA GUÍA	12
C. DESTINATARIOS, ESTADO Y CONTENIDO DE LA GUÍA	13
SECCION I – EL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO (EBR) DEL GAFI PARA ALA/CFT	14
A. ¿QUÉ ES EL EBR?	14
B. LA JUSTIFICACIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE	14
C. APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO	15
D. DESAFÍOS.....	16
SECCIÓN II – GUÍA PARA SUPERVISORES.....	20
A. EL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA SUPERVISIÓN	20
B. SUPERVISIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO	23
SECCIÓN III- GUÍA PARA BANCOS	26
A. EVALUACIÓN DEL RIESGO	26
B. MITIGACIÓN DEL RIESGO	28
C. CONTROLES INTERNOS, GESTIÓN Y MONITOREO	32
ANEXO 1 – EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DE SUPERVISIÓN DE PAÍSES PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA EL SECTOR BANCARIO	37
ANEXO 2 – PRINCIPIOS BÁSICOS DE BASILEA DESIGNADOS POR EL GAFI COMO RELEVANTES PARA LA SUPERVISIÓN DE ALA/CFT (R. 26)	58
BIBLIOGRAFÍA	62
 GUÍA SOBRE TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL	 64
SIGLAS.....	65
I. INTRODUCCIÓN	66
II. EL USO INDEBIDO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS	70
III. LA DEFINICIÓN DE BENEFICIARIO FINAL.....	73
PERSONAS JURÍDICAS	73
ESTRUCTURAS JURÍDICAS	74

IV.	MECANISMOS EFICACES PARA COMBATIR EL USO INDEBIDO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS.....	75
V.	MEJORA DE LA TRANSPARENCIA DE PERSONAS JURÍDICAS (RECOMENDACIÓN 24) 77	
	DEFINICIÓN DE “PERSONAS JURÍDICAS”	77
	ALCANCE DE LA RECOMENDACIÓN 24	77
	COMPRENSIÓN DEL RIESGO ASOCIADO A PERSONAS JURÍDICAS	78
	INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE PROPIEDAD	78
	INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL	79
	OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA	82
	MECANISMOS Y FUENTES PARA OBTENER INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL DE PERSONAS JURÍDICAS	84
	OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE SOCIEDADES MERCANTILES	94
VI.	MEJORA DE LA TRANSPARENCIA DE ESTRUCTURAS JURÍDICAS (RECOMENDACIÓN 25)	96
	ALCANCE DE LA RECOMENDACIÓN 25	96
	COMPRENSIÓN DEL RIESGO ASOCIADO A ESTRUCTURAS JURÍDICAS	97
	REQUISITOS PARA PAÍSES CON LEYES FIDUCIARIAS	97
	REQUISITOS COMUNES PARA TODOS LOS PAÍSES	98
	OTRAS MEDIDAS POSIBLES	99
	OTROS REQUISITOS Y UN ENFOQUE COMBINADO	101
VII.	RELACIÓN ENTRE LAS OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO FINAL Y OTRAS RECOMENDACIONES (REQUISITOS DE TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA Y DDC).....	103
	TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS Y BENEFICIARIO FINAL COMO PARTE DE LA DDC	105
	PROVEEDORES DE SERVICIOS FIDUCIARIOS Y SOCIETARIOS (PSFS)	105
	CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PROFESIÓN LEGAL	106
VIII.	ACCESO A INFORMACIÓN POR PARTE DE AUTORIDADES COMPETENTES	108
IX.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	109
X.	CONCLUSIÓN	111
	BIBLIOGRAFÍA	112
	ANEXO 1	113
	TABLA 1 – RECOMENDACIÓN 24 – GENERALIDADES SOBRE LOS REQUISITOS BÁSICOS	113
	TABLA 2 – RECOMENDACIÓN 25 – GENERALIDADES SOBRE LOS REQUISITOS BÁSICOS Y OTRAS MEDIDAS	115
	MONEDAS VIRTUALES – DEFINICIONES CLAVES Y RIESGOS POTENCIALES DE LA/FT	117
	ACRÓNIMOS	118

INTRODUCCIÓN.....	119
DEFINICIONES CLAVES	120
MONEDA VIRTUAL.....	120
MONEDA VIRTUAL CONVERTIBLE VERSUS NO CONVERTIBLE	121
MONEDAS VIRTUALES CENTRALIZADAS VERSUS DESCENTRALIZADAS	121
PARTICIPANTES EN EL SISTEMA DE MONEDA VIRTUAL	124
USOS LEGÍTIMOS.....	126
RIESGOS POTENCIALES	126
ACCIONES LEGALES QUE IMPLICAN MONEDA VIRTUAL	127
LIBERTY RESERVE	127
SILK ROAD	128
WESTERN EXPRESS INTERNATIONAL	129
NOTAS	131
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....	134
 MEDIDAS ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRAL FINANCIAMIENTL DEL TERRORISMO E INCLUSIÓN FINANCIERA	 135
SIGLAS.....	136
RESUMEN EJECUTIVO	137
INTRODUCCIÓN - ANTECEDENTES Y CONTEXTO.....	140
Observaciones Preliminares	140
Alcance de la Guía de Febrero 2013	142
Objetivos de la Guía	142
Destinatarios	143
Estado y Contenido de la Guía	144
CAPÍTULO 1 – DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	145
¿Qué es la Inclusión Financiera?	145
Estado de la Inclusión Financiera	145
La Diversidad de los Grupos Excluidos y Marginados Económicamente	146
Desafíos de la Exclusión Financiera	147
Equilibrio de los Requisitos ALA/CFT e Inclusión Financiera	149
CAPÍTULO 2 - GUÍA DE ACCIONES PARA RESPALDAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA	151
I. Observaciones Preliminares	151
II. Descripción General del Enfoque Basado en el Riesgo del GAFI	152

	Desarrollo de una evaluación de riesgos - Un paso clave para identificar situaciones de bajo riesgo y riesgo menores	153
III.	La flexibilidad ofrecida por las Recomendaciones del GAFI en escenarios de bajo riesgo probado: las exenciones	158
	3.1. La Exención de un “Bajo Riesgo Probado”	158
	3.2. La Exención “ <i>de Minimis</i> ”	160
IV.	Las Recomendaciones del GAFI a la Luz de los Objetivos de Inclusión Financiera	163
	4.1. Debida Diligencia del Cliente (Recomendación 10)	163
	4.2. Requisitos de Mantenimiento de Registros (Recomendación 11)	176
	4.3. Reporte de Operaciones Sospechosas (Recomendación 20)	178
	4.4. El Uso de Agentes para Realizar Funciones ALA/CFT	179
	4.5. Controles Internos	185
	4.6. Otros Aspectos Relevantes	187
CONCLUSIÓN		189
ANEXOS¹		190
	ANEXO 1. MIEMBROS DEL GRUPO DE PROYECTO	190
	ANEXO 2. PRINCIPIOS DEL G20 PARA UNA INCLUSIÓN FINANCIERA INNOVADORA Y RELEVANCIA ACTUAL PARA EL GAFI	191
	ANEXO 3. EJEMPLOS DE ACCIONES DE PAÍSES PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA	193
	ANEXO 4. EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE PAGO DE GOBIERNO A PERSONAS PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA	195
	ANEXO 5. PRODUCTOS Y SERVICIOS DIRIGIDOS A LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE	196
	ANEXO 6. EJEMPLOS DE HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS	208
	ANEXO 7. INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD/IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE	217
	ANEXO 8. INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE REQUISITOS DE CONSERVACIÓN DE REGISTROS	227
	ANEXO 9. EJEMPLOS DE COOPERACIÓN NACIONAL PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE PAÍSES	228
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES		230
SANCIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON EL TERRORISMO Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO (RECOMENDACIÓN 6)		236
SIGLAS		237

¹ Las experiencias de los países se presentan exclusivamente a título informativo. La mayoría de ellas no han sido evaluadas contra las Recomendaciones del GAFI, y su presentación, por tanto, no equivale a una aprobación por parte del GAFI.

INTRODUCCIÓN	238
IMPORTANCIA DE UN RÉGIMEN DE CONGELAMIENTO EFICAZ	239
I. AUTORIDADES Y PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES PARA IDENTIFICAR Y DESIGNAR PERSONAS O ENTIDADES	241
A. DESIGNACIONES DE PERSONAS O ENTIDADES	241
B. MEDIDAS JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS NO SUPEDITADAS A LA EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO PENALES	241
C. NORMAS PROBATORIAS: MOTIVOS O BASE RAZONABLES	242
D. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	242
E. AUTORIDADES PARA IDENTIFICAR, DESIGNAR Y SANCIONAR	243
F. IDENTIFICACIÓN DE BLANCOS PARA LA DESIGNACIÓN	245
G. USO DE LA INTELIGENCIA Y EL MATERIAL DE FUENTES CLASIFICADAS	245
H. SIGNIFICADO DE “SIN DEMORA” EN EL CONTEXTO DE LAS DESIGNACIONES	246
II. DEBIDO PROCESO: REVISIÓN, EXCLUSIÓN DE LA LISTA Y DESCONGELAMIENTO	246
A. NOTIFICACIÓN DE DESIGNACIÓN EN VIRTUD DE LA RESOLUCIÓN 1373	246
B. REVISIÓN DE LA DESIGNACIÓN, REMOCIÓN DE LA LISTA Y DESCONGELAMIENTO	247
III. CUESTIONES POSTERIORES A LA DESIGNACIÓN: CONGELAMIENTO Y PROHIBICIÓN DE ADMINISTRAR FONDOS U OTROS ACTIVOS DE PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS ...	250
A. ALCANCE DE LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS QUE SON OBJETO DE LA ACCIÓN DE CONGELAMIENTO	250
B. CONGELAMIENTO DE FONDOS U OTROS ACTIVOS “SIN DEMORA” A LA DESIGNACIÓN	251
C. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN	251
D. INFORME E INVESTIGACIÓN POSTERIOR AL CONGELAMIENTO	253
IV. PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS: CUMPLIMIENTO Y ACCESO A FONDOS U OTROS ACTIVOS	256
A. PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS RESIDENTES	256
A. AUTORIDADES NACIONALES Y PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES PARA LICENCIAR EL USO O TRANSACCIÓN DE FONDOS U OTROS ACTIVOS CONGELADOS O PONER LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS A DISPOSIBILIDAD DE LAS PERSONAS O ENTIDADES DESIGNADAS	256
IMPLEMENTACIÓN DE DISPOSICIONES FINANCIERAS DE LAS RCSNU CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.....	259
SIGLAS.....	260
I. INTRODUCCIÓN.....	261
OBJETIVOS	261
II. SANCIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS	262

IDENTIFICACIÓN Y DESIGNACIÓN DE PERSONAS O ENTIDADES QUE FINANCIAN O APOYAN LA PROLIFERACIÓN DE ADM	264
CONGELAMIENTO Y PROHIBICIÓN RELATIVOS A LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS DE PERSONAS O ENTIDADES DESIGNADAS	264
INVESTIGACIÓN E INFORME POSTERIORES AL CONGELAMIENTO	265
FACILITACIÓN DE ACCESO A FONDOS U OTROS ACTIVOS CONGELADOS.....	265
III. PROHIBICIONES FINANCIERAS BASADAS EN LA ACTIVIDAD	265
PRINCIPIOS GENERALES	266
IDENTIFICACIÓN DE CLIENTES Y TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO	267
CONTROL INTENSIFICADO DE CLIENTES Y TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO	270
ACCIONES DE SEGUIMIENTO	271
IV. MEDIDAS DE VIGILANCIA	272
Vigilancia con relación a las actividades de las instituciones financieras con bancos iraníes y de la RPDC	273
Guía para autoridades competentes respecto a la vigilancia de bancos iraníes y de la RPDC ...	276
Vigilancia en relación a entidades iraníes indicadas en el PO 22 de la RCSNU 1929 y entidades y personas de la RPDC indicadas en las RCSNU 2087 y 2094	277
Vigilancia en relación a las transacciones indicadas en el PO 6 de la RCSNU 1747	278
V. OTRAS DISPOSICIONES FINANCIERAS	279
ANEXO A: SANCIONES FINANCIERAS CONTRA UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA DESIGNADA EN VIRTUD DE RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A LA PREVENCIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ADM	284
ANEXO B: DISPOSICIONES FINANCIERAS RELEVANTES DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS ONU RELATIVAS A LA PREVENCIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ADM	289
ANEXO C: DISPOSICIONES FINANCIERAS DEL CSNU Y SU CLASIFICACIÓN FINANCIERA .	299
BIBLIOGRAFÍA	307

GUÍA SOBRE UN ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA EL SECTOR BANCARIO

SIGLAS

ALA/CFT	Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB)
DDC	Debida Diligencia del Cliente
EBR	Enfoque Basado en el Riesgo
FT	Financiamiento del Terrorismo
LA	Lavado de Activos
NI R. []	Nota Interpretativa a la Recomendación []
PBB	Principios Básicos de Basilea
PEP	Persona Expuesta Políticamente
R. []	Recomendación []
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

GUÍA SOBRE UN ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA EL SECTOR BANCARIO

Este documento guía debe leerse junto con:

- las Recomendaciones del GAFI, en especial las Recomendaciones 1 y 26 (R. 1, R. 26) y sus Notas Interpretativas (NI R), y el Glosario.
- otros documentos relevantes del GAFI, tales como la *Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*, *Guía del GAFI sobre Personas Expuestas Políticamente*, o *Guía del GAFI sobre Medidas ALA/CFT e Inclusión Financiera*.

INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1. El enfoque basado en el riesgo (EBR) es fundamental para la aplicación efectiva de *Los Estándares Internacionales del GAFI sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación* revisados, que fueron aprobados en el año 2012². El GAFI ha revisado su guía de EBR de 2007 para el sector financiero, con el fin de adaptarla a los nuevos requisitos del GAFI³ y para reflejar la experiencia adquirida en los últimos años por las autoridades públicas y el sector privado en la aplicación del EBR. Esta versión revisada se centra en el sector bancario⁴, y se desarrollará una guía por separado para el sector de valores. El GAFI también revisará sus otros documentos guía de EBR, todos ellos basados en las Recomendaciones de 2003⁵.

² GAFI (2012).

³ Los Estándares del GAFI se componen de las Recomendaciones del GAFI, sus Notas interpretativas y definiciones aplicables del Glosario.

⁴ Las actividades bancarias son las actividades u operaciones que se describen en el Glosario del GAFI en “Instituciones Financieras”, en particular 1, 2 y 5. La presente guía está destinada a las instituciones que prestan estos servicios.

⁵ Entre junio de 2007 y octubre de 2009, el GAFI adoptó una serie de documentos guía sobre la aplicación del EBR para los diferentes sectores de actividad: sector financiero, agentes de bienes inmobiliarios, contadores, proveedores de servicios fiduciarios y societarios (PSFS), comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas, casinos, profesionales jurídicos, negocios de servicios monetarios (NSM) y el sector de seguros de vida (www.fatgafi.org/documents/riskbasedapproach/)

2. La guía de EBR para el sector bancario fue redactada por un grupo de miembros del GAFI, co-dirigido por el Reino Unido y México⁶. Representantes del sector privado se asociaron al trabajo⁷ y fueron consultados sobre el proyecto revisado del documento⁸.

3. El GAFI adoptó esta Guía de EBR para el sector bancario en su Reunión Plenaria de octubre 2014.

B. PROPÓSITO DE ESTA GUÍA

4. El propósito de esta guía es:

- Describir los principios involucrados en la aplicación de un enfoque basado en el riesgo para ALA/CFT;
- Ayudar a los países, las autoridades competentes y los bancos en el diseño e implementación de un enfoque basado en el riesgo para ALA/CFT al proporcionar pautas generales y ejemplos de la práctica actual;
- Apoyar la implementación y supervisión efectiva de las medidas nacionales ALA/CFT, centrándose en los riesgos y medidas de mitigación; y
- Por sobre todo, apoyar el desarrollo de un entendimiento común de lo que el enfoque basado en el riesgo de ALA/CFT implica.

⁶ El grupo de Proyecto del GAFI estaba compuesto por representantes de los miembros del GAFI (Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, China; Francia; Alemania; Hong Kong, China; India; Italia; Japón; México; España; Suiza; Países Bajos, Reino Unido; EE.UU.), Miembros asociados (Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Activos (APG) - a través de Bangladesh y Tailandia y MONEYVAL - a través de Polonia) y Observadores (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS), Grupo de International de Supervisores de Centros Financieros (GISCF), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial).

⁷ Amex, la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo en Asia y el Pacífico (AIFDAP), la Asociación Europea de Bancos Cooperativos (AEBC), la Asociación Europea de Bancos Públicos (AEBP), la Federación Bancaria Europea (FBE), el Comité Europeo de la Industria Bancaria (CEIB), la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), la Federación Bancaria Internacional (IBFed), SWIFT, la Asociación Bancaria de África del Sur, el Grupo Wolfsberg, la Unión de Bancos Árabes (UBA), el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CMCAC) y el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros / Grupo Europeo de Cajas de Ahorro (IMCA/GECA) designaron representantes en el Grupo de Proyecto.

⁸ Se recibieron comentarios de la Asociación Bancaria de África del Sur, FBE, CEIB, AEBP, AEBC, FELABAN, CMCAC, IMCA/GECA, así como del Consejo Internacional de la Asociación de Valores, la Asociación Internacional de Redes de Transferencia de Dinero, el Consorcio Internacional de Asociaciones de Bienes Raíces, y la Asociación Rusa de Dinero Electrónico.

C. DESTINATARIOS, ESTADO Y CONTENIDO DE LA GUÍA

5. Esta Guía está dirigida a los países y sus autoridades competentes, incluidos los supervisores bancarios. También está dirigida a los profesionales del sector bancario.
6. Se compone de tres secciones. La Sección I expone los elementos clave del enfoque basado en el riesgo y debe leerse junto con las Secciones II y III, que proporcionan una guía específica sobre la aplicación efectiva de un EBR para supervisores bancarios (Sección II) y bancos (Sección III).
7. Esta Guía reconoce que un EBR efectivo se basará en, y reflejará, el enfoque jurídico y regulatorio de un país, la naturaleza, diversidad y madurez de su sector bancario y su perfil de riesgo. Establece los aspectos que los países deben tener en cuenta al diseñar e implementar un EBR; pero no anula el alcance de las autoridades nacionales competentes. Al considerar los principios generales expuestos en la Guía, las autoridades nacionales deberán tener en cuenta el contexto nacional, incluyendo el enfoque de supervisión y el marco legal.
8. Esta Guía no es vinculante. Se basa en las experiencias de países y del sector privado y puede ayudar a las autoridades competentes e instituciones financieras a aplicar eficazmente algunas de las Recomendaciones.

SECCIÓN I – EL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO (EBR) DEL GAFI PARA MEDIDAS ALA/CFT

A. ¿QUÉ ES EL EBR?

9. Un EBR para medidas ALA/CFT significa que se espera que los países, las autoridades competentes y las instituciones financieras⁹ identifiquen, evalúen y entiendan los riesgos de LA/FT a los que están expuestos y adopten las medidas ALA/CFT acordes a esos riesgos con el fin de mitigarlos de manera efectiva.

10. Al evaluar el riesgo de LA/FT¹⁰, los países, las autoridades competentes, y las instituciones financieras deberían analizar y tratar de entender cómo los afectan los riesgos de LA/FT que identifican. Por lo tanto, la evaluación de riesgos proporciona la base para la aplicación sensible al riesgo de las medidas ALA/CFT¹¹. El EBR no es un enfoque de “fracaso cero”. Pueden existir situaciones en las que una entidad haya tomado todas las medidas razonables para identificar y mitigar los riesgos de ALA/CFT, pero aún así se utilice para fines de LA o FT.

11. Un EBR no exime a los países, las autoridades competentes y las instituciones financieras de mitigar los riesgos de LA/FT cuando, luego de la evaluación, los mismos se consideran bajos¹².

B. LA JUSTIFICACIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE

12. En 2012, el GAFI actualizó sus Recomendaciones para fortalecer las salvaguardias globales y para proteger aún más la integridad del sistema financiero, proporcionando a los gobiernos herramientas más sólidas para tomar medidas contra los delitos financieros.

13. Uno de los cambios más importantes fue el mayor énfasis en el EBR para medidas ALA/CFT, en especial en relación con las medidas preventivas y supervisión. Considerando que las Recomendaciones de 2003 establecen la aplicación de un EBR en algunas áreas, las Recomendaciones de 2012 consideran que el EBR es una “base fundamental” para el marco ALA/CFT de un país.¹³ Este es un requisito global aplicable a todas las Recomendaciones del GAFI relevantes.

⁹ Se encuentran incluidas las personas físicas y naturales. Véase la definición de “Instituciones financieras” en el Glosario del GAFI.

¹⁰ GAFI (2013a), párrafo 10.

¹¹ GAFI (2013a), párrafo 10. Véase también la Sección I D para obtener más detalles sobre la identificación y evaluación de riesgos de LA/FT.

¹² Cuando los riesgos de LA/FT se han evaluado como bajos, la NI R. 1 exime a los países de aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI, mientras que la NI R. 10 permite la aplicación de medidas de Debida Diligencia Simplificadas para tener en cuenta la naturaleza del bajo riesgo. Véase la NI R. 1, párrafos 6, 11 y 12, y la NI R. 10, párrafos 16 y 21.

¹³ R. 1.

14. De acuerdo con la Introducción de las 40 Recomendaciones, el EBR “permite que los países, en el marco de los requisitos del GAFI, adopten medidas más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos para focalizar sus esfuerzos de manera más efectiva”.

15. Por lo tanto, la aplicación de un EBR no es opcional, sino un requisito previo para la aplicación efectiva de los Estándares del GAFI¹⁴.

C. APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO

16. La Recomendación 1 establece el ámbito de aplicación del EBR. Se aplica en relación con:

- ¿Quiénes y qué deben estar sujetos al régimen ALA/CFT de un país?: Además de los sectores y actividades ya incluidos en el alcance de las Recomendaciones del GAFI¹⁵, los países deben extender su régimen a instituciones, sectores o actividades adicionales si representan un riesgo más alto de LA/FT. Los países también podrían considerar la exención de ciertas instituciones, sectores o actividades de algunas de las obligaciones ALA/CFT cuando se cumplan determinadas condiciones, tales como una evaluación que establezca que los riesgos de LA/FT asociados a esos sectores o actividades son bajos¹⁶.
- ¿Cómo se debe supervisar a quienes están sujetos al régimen ALA/CFT en cuanto al cumplimiento del mismo?: Los supervisores de ALA/CFT deben considerar la propia evaluación de riesgos de un banco y la mitigación, y reconocer el grado de discrecionalidad permitido por el EBR nacional, mientras que la NI R. 26 exige que los mismos supervisores adopten un EBR para la supervisión ALA/CFT, y
- ¿Cómo deben cumplir con el régimen ALA/CFT quienes están sujetos al mismo?: Cuando el riesgo de LA/FT asociado con una situación es alto, las autoridades competentes y los bancos tienen que tomar medidas intensificadas para mitigar el alto riesgo. Esto significa que el rango, grado, frecuencia o intensidad de los controles realizado deberán ser mayores. En cambio, cuando el riesgo de LA/FT es bajo, se pueden

¹⁴ La eficacia de las medidas de prevención y mitigación basadas en el riesgo se evaluará como parte de la evaluación mutua del régimen nacional ALA/CFT. La evaluación de eficacia medirá el grado en que un país logra un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sistema sólido ALA/CFT y analizará la medida en que el marco jurídico e institucional de un país está produciendo los resultados esperados. Los evaluadores tendrán que tomar los riesgos y considerar la flexibilidad permitida por el EBR a la hora de determinar si existen deficiencias en las medidas ALA/CFT de un país y su importancia - GAFI (2013b).

¹⁵ Véase el Glosario (2012) del GAFI, definiciones de “Instituciones Financieras” y “Actividades y Profesiones No Financieras Designadas”

¹⁶ NI R. 1, párrafo 6.

reducir las medidas ALA/CFT estándar, lo que significa que cada una de las medidas necesarias tiene que aplicarse, pero el grado, la frecuencia o la intensidad de los controles que se realicen serán más leves.¹⁷

D. DESAFÍOS

17. La implementación de un EBR puede presentar una serie de desafíos:

ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD BAJO UN EBR

18. Un régimen basado en el riesgo eficaz se basa en, y refleja, el enfoque jurídico y regulatorio de un país, la naturaleza, diversidad y madurez de su sector financiero, y su perfil de riesgo. La identificación y evaluación por parte de los bancos de su propio riesgo de LA/FT deben tener en cuenta las evaluaciones de riesgos nacionales, en consonancia con la Recomendación 1, y considerar el marco jurídico y regulatorio nacional, incluidas las áreas de riesgo significativo prescrito y las medidas de mitigación definidas a nivel jurídico o regulatorio. Cuando los riesgos de LA/FT son más altos, los bancos siempre deben aplicar una debida diligencia intensificada, aunque la legislación o normativa nacional podrían no establecer exactamente cómo estos riesgos más altos deben mitigarse (por ejemplo, variando el grado de supervisión intensificada y continua).¹⁸

19. Se puede conceder flexibilidad a los bancos para decidir sobre la forma más eficaz para hacer frente a otros riesgos, incluidos aquellos identificados en la evaluación nacional del riesgo o por los propios bancos. La estrategia de los bancos para mitigar estos riesgos debe tener en cuenta los marcos jurídico, regulatorio y de supervisión nacionales aplicables. Al establecer la medida en que los bancos son capaces de decidir la forma de mitigar el riesgo, los países deben tener en cuenta, entre otras cosas, la capacidad de su sector bancario para identificar y gestionar eficazmente los riesgos de LA/FT, así como la experiencia y los recursos de sus supervisores, lo que debería ser suficiente para supervisar adecuadamente la forma en que los bancos gestionan los riesgos de LA/FT y tomar medidas para hacer frente a cualquier incumplimiento por parte de los bancos. Los países también pueden tener en cuenta evidencias de las autoridades competentes en relación con el nivel de cumplimiento en el sector bancario, y el enfoque del sector para tratar los riesgos de LA/FT. Los países cuyos sectores de servicios financieros están surgiendo o cuyos marcos jurídicos, regulatorios y de supervisión aún están en desarrollo, pueden determinar que los bancos no están preparados para identificar y gestionar eficazmente el riesgo de LA/FT. Por lo tanto, cualquier flexibilidad permitida en el marco del enfoque basado en el riesgo debe ser limitada. En tales casos, una aplicación más prescriptiva de los requisitos ALA/CFT puede ser apropiada hasta que se fortalezca la comprensión y experiencia del sector¹⁹.

¹⁷ R. 10, NI R. 10, nota al pie 33.

¹⁸ R. 1.

¹⁹ Esto podría basarse en una combinación de elementos que se describen en la Sección II, así como los criterios objetivos, tales como los informes de evaluación mutua, informes de seguimiento o PESF.

20. Las instituciones no deben quedar exentas de la supervisión ALA/CFT, incluso cuando su capacidad y cumplimiento es bueno. Sin embargo, el EBR podría permitir a las autoridades competentes focalizar más recursos de supervisión de las instituciones de mayor riesgo.

IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO DE LA/FT

21. El acceso a información precisa, oportuna y objetiva sobre los riesgos de LA/FT es un requisito previo para un EBR efectivo. La NI R. 1.3 exige a los países contar con mecanismos para proporcionar información adecuada sobre los resultados de las evaluaciones de riesgos a todas las autoridades competentes, instituciones financieras y otras partes interesadas relevantes. Cuando la información no está disponible, por ejemplo, cuando las autoridades competentes no dispongan de datos adecuados para evaluar los riesgos, no son capaces de compartir información importante (es decir, debido a su sensibilidad) sobre riesgos y amenazas de LA/FT, o donde el acceso a la información está restringido mediante, por ejemplo, disposiciones de censura o protección de datos, será difícil para los bancos identificar correctamente (es decir, encontrar y listar) riesgos de LA/FT y, por lo tanto, puede dejar de evaluar y mitigar de manera apropiada.

EVALUACIÓN DEL RIESGO DE LA/FT

22. La evaluación de riesgo de LA/FT significa que los países, autoridades competentes y bancos deben determinar cómo las amenazas de LA/FT identificadas los afectarán. Deben analizar la información obtenida para entender la probabilidad de que ocurran estos riesgos, y el impacto que éstos tendrían en bancos individuales, el sector bancario y, posiblemente, en la economía nacional a gran escala y las instituciones financieras sistémicas, si se produjeran²⁰. Como resultado de una evaluación de riesgos, los riesgos de LA/FT se suelen clasificar como bajos, medios y altos, con posibles combinaciones entre las diferentes categorías (medio-alto; medio-bajo, etc.). Esta clasificación tiene la intención de ayudar a la comprensión de los riesgos de LA/FT y su priorización. Por lo tanto, la evaluación de riesgo de LA/FT va más allá de la mera recopilación de información cuantitativa y cualitativa: forma la base para la mitigación efectiva del riesgo de LA/FT y debe mantenerse al día para seguir siendo relevante.

23. La evaluación y la comprensión de los riesgos significa que las autoridades competentes y los bancos deben tener personal capacitado y de confianza, reclutado a través de exámenes adecuados, en su caso. Esto también los obliga a estar técnicamente capacitados para llevar a cabo este trabajo, que debe ser proporcional a la complejidad de las operaciones del banco.

MITIGACIÓN DEL RIESGO DE LA/FT

24. Las Recomendaciones del GAFI exigen que, cuando se aplica un EBR, los bancos, los países y las autoridades competentes decidan sobre la forma más adecuada y eficaz para mitigar el riesgo de LA/FT que han identificado. Esto implica que se deben tomar medidas para gestionar y

²⁰ Los bancos no están obligados necesariamente a realizar cálculos de probabilidad, que podrían no ser significativos debido a los volúmenes desconocidos de transacciones ilícitas.

mitigar situaciones en las que el riesgo de LA/FT es alto, y que, en consecuencia, en aquellas situaciones de bajo riesgo, se apliquen exenciones o medidas simplificadas²¹:

- Los países que buscan eximir a determinadas instituciones, sectores o actividades de algunas de sus obligaciones ALA/CFT deberán evaluar el riesgo de LA/FT asociado a estas instituciones financieras, actividades o actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), ser capaces de demostrar que el riesgo es bajo y que se cumplen las condiciones específicas que se requieren para alguna de las excepciones en la NI R. 1.6. La complejidad de la evaluación del riesgo dependerá del tipo de institución, sector o actividad, producto o servicios ofrecidos y el alcance geográfico de las actividades que se benefician con la exención.
- Los países y los bancos que buscan aplicar medidas simplificadas deben realizar una evaluación de los riesgos relacionados con la categoría de clientes o productos específicos y establecer el nivel más bajo de los riesgos involucrados, y definir el alcance y la intensidad de las medidas ALA/CFT exigidas. Las Recomendaciones específicas exponen con más detalle cómo este principio general se aplica a los requisitos particulares²².

DESARROLLAR UN ENTENDIMIENTO COMÚN DEL EBR

25. La eficacia de un EBR depende de un entendimiento común por parte de las autoridades competentes y los bancos de lo que implica el EBR, la forma en que se debe aplicar y la manera de abordar los riesgos de LA/FT. Además de un marco jurídico y regulatorio que explique en detalle el grado de discrecionalidad, los bancos tienen que hacer frente a los riesgos que identifican, y es importante que las autoridades competentes y los supervisores, en particular, emitan guías a los bancos sobre como esperan que estos últimos cumplan con sus obligaciones jurídicas y regulatorias en materia de ALA/CFT de una forma sensible al riesgo. Respaldar la comunicación continua y efectiva entre las autoridades competentes y los bancos es un requisito previo esencial para la implementación exitosa de un EBR.

26. Es importante que las autoridades competentes reconozcan que en un régimen basado en el riesgo, no todos los bancos adoptarán controles ALA/CFT idénticos, y que un solo incidente aislado de un riesgo insignificante y cristalizado no necesariamente invalida la integridad de los controles ALA/CFT de un banco. Por otro lado, los bancos deben entender que un EBR flexible no los exime de la aplicación de controles ALA/CFT eficaces.

27. Los países y las autoridades competentes deben tener en cuenta la necesidad de una supervisión efectiva de todas las entidades cubiertas por los requisitos ALA/CFT. Esto apoyará la igualdad de condiciones entre todos los proveedores de servicios bancarios y evitará que las

²¹ Sujeto al marco jurídico nacional que prevé la debida diligencia simplificada.

²² Por ejemplo, la R. 10 sobre Debida Diligencia del Cliente.

actividades de mayor riesgo se desplacen a las instituciones con supervisión insuficiente o inadecuada.

INCLUSIÓN FINANCIERA

28. Estar financieramente excluido no equivale automáticamente a un riesgo bajo de LA/FT, más bien es un factor en una evaluación holística. La exclusión financiera puede afectar tanto a individuos y empresas, y tiene muchas razones. Para los individuos, esto puede incluir una mala calificación crediticia o antecedentes penales de un cliente y las instituciones no deben, por lo tanto, aplicar medidas de diligencia debida simplificada o exenciones únicamente sobre la base de que el cliente está financieramente excluido.

29. Un EBR puede ayudar a fomentar la inclusión financiera, sobre todo en el caso de las personas de bajos ingresos que tienen dificultades para acceder al sistema financiero regulado. Por lo tanto, cuando se aplica un EBR, los países pueden establecer casos específicos de exenciones en la aplicación de las Recomendaciones del GAFI (basadas en riesgos bajos probados)²³, o permitir a las instituciones financieras a ser más flexibles en su aplicación de medidas de DDC en caso de riesgos bajos de LA/FT. En este contexto, la inclusión financiera contribuirá a una mayor transparencia y trazabilidad de los flujos financieros.

²³ Como regla general, las medidas de DDC, incluida la prohibición de que las instituciones financieras mantengan cuentas anónimas o cuentas bajo nombres evidentemente ficticios, tienen que aplicarse en todos los casos. No obstante, los párrafos 2 y 6 de la NI R. 1 establecen que: *“Los países pueden también, en circunstancias estrictamente limitadas y cuando exista un riesgo bajo probado de LA/FT, tomar la decisión de no aplicar ciertas Recomendaciones a un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD”*... y *“Los países pueden tomar la decisión de no aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI que exigen a las instituciones financieras o APNFD tomar ciertas acciones, siempre que (a) exista un bajo riesgo probado de LA y FT; esto ocurre en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas; y tiene que ver con un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD”* (párrafo 6). Esta exención ha sido aplicada por diferentes países en el interés de políticas de inclusión financiera. Véanse también los párrafos 56 y 57 de la Guía del GAFI sobre Medidas Antilavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo e Inclusión Financiera para conocer los principales desafíos que enfrentan los países que intentan hacer uso de la exención de un bajo riesgo probado.

SECCIÓN II – GUÍA PARA SUPERVISORES

30. El EBR para ALA/CFT tiene como objetivo desarrollar medidas de prevención o mitigación que sean proporcionales a los riesgos de LA/FT identificados. En el caso de la supervisión, esto se aplica a la forma en que las autoridades de supervisión asignan sus recursos. También se aplica a los supervisores que desempeñan sus funciones de una manera propicia para la aplicación de un enfoque basado en el riesgo por parte de los bancos.

A. EL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA SUPERVISIÓN

31. La Recomendación 26 exige a los países someter a los bancos a una regulación y supervisión ALA/CFT adecuadas. La NI R. 26 exige a los supervisores asignar recursos de supervisión a las áreas de mayor riesgo de LA/FT, sobre la base de que los supervisores entienden el riesgo de LA/FT en su país y tienen acceso *in situ* y *extra situ* a toda la información relevante para determinar el perfil de riesgo de un banco.

Recuadro 1. Fuentes adicionales de información

Informe de las Autoridades Europeas de Supervisión

En octubre de 2013, las Autoridades Europeas de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) para seguros y pensiones, Asociación Bancaria Europea (ABE) para bancos y Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) para valores) publicaron un *Informe Preliminar sobre supervisión basada en el riesgo antilavado de activos / contra el financiamiento del terrorismo*. Este informe se basa en los Estándares del GAFI y establece lo que conlleva el EBR para la supervisión ALA/CFT. También enumera una serie de preguntas de autoevaluación que los supervisores pueden preguntarse a sí mismos en la revisión de su enfoque.

Pautas del CSBB

En enero de 2014, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) publicó un conjunto de pautas que describen cómo los bancos deben incluir la gestión de riesgos relacionados con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo dentro de su marco general de gestión de riesgos, *"Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo"*. Estas pautas tienen por objeto apoyar la aplicación de los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación emitidos por el GAFI en 2012. De ninguna manera deben interpretarse como una modificación de los estándares del GAFI, ya sea mediante el fortalecimiento o debilitamiento de los mismos¹. La presente Guía del GAFI establece un marco general para la aplicación del EBR por supervisores y el sector bancario. Se pueden encontrar más pautas sobre la aplicación del EBR por los supervisores en el documento del CSBB.

¹ CSBB (2014a), párrafo 3.

ENTENDIMIENTO DEL RIESGO DE LA/FT

32. Los supervisores deben entender los riesgos de LA/FT a los que está expuesto el sector bancario²⁴, y los riesgos de LA/FT asociados con bancos individuales y grupos bancarios. Los supervisores deben recurrir a una variedad de fuentes para identificar y evaluar los riesgos de LA/FT.

33. Para los riesgos sectoriales, éstos son propensos a incluir, pero no se limitan a, evaluaciones nacionales de riesgos de la jurisdicción, tipologías nacionales o internacionales y la experiencia de supervisión, así como la retroalimentación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

34. Para los bancos individuales, los supervisores deben tener en cuenta el nivel de riesgo inherente incluyendo la naturaleza y complejidad de los productos y servicios del banco, su tamaño, modelo de negocio, sistemas de gobierno corporativo, información financiera y contable, canales de distribución, perfiles de clientes, ubicación geográfica y países de operación. Los supervisores también deben mirar los controles en el lugar, incluyendo la calidad de la política de gestión del riesgo, el funcionamiento de las funciones de supervisión interna, etc.

35. Parte de esta información se puede obtener a través de la supervisión prudencial. Otra información que puede ser relevante en el contexto ALA/CFT, incluye el ajuste y la probidad de la gestión y la función de cumplimiento²⁵. Esto implica el intercambio de información y la colaboración entre los supervisores ALA/CFT y prudenciales, especialmente cuando las responsabilidades pertenecen a dos agencias separadas.

36. La información de otras partes interesadas del banco, como otros supervisores, la UIF y los organismos del orden público también puede ser útil para determinar el grado en que un banco es capaz de gestionar de forma eficaz los riesgos de LA/FT a los que está expuesto.

37. Los supervisores deben revisar sus evaluaciones del perfil de riesgo de LA/FT de sectores y bancos periódicamente y, en cualquier caso, cuando cambian las circunstancias de un banco o surgen nuevas amenazas relevantes.

En el Anexo 1 se ofrecen ejemplos de diferentes maneras en que los supervisores bancarios evalúan el riesgo de LA/FT en el sector bancario y en los bancos individuales.

MITIGACIÓN DEL RIESGO DE LA/FT

38. Las Recomendaciones del GAFI²⁶ exigen a los supervisores asignar más recursos de supervisión a las áreas de mayor riesgo de LA/FT. Esto significa que los supervisores deben determinar la frecuencia e intensidad de las evaluaciones periódicas en función del nivel de

²⁴ En consonancia con el Principio Básico de Basilea (PBB) 8 (CSBB, 2011).

²⁵ Como se especifica en el PBB 5.

²⁶ En consonancia con el PBB 9.

riesgo de LA/FT a los que el sector y los distintos bancos están expuestos. También significa que, cuando la supervisión detallada de todos los bancos con fines ALA/CFT no es factible, los supervisores deben dar prioridad a las áreas de mayor riesgo, ya sea en bancos individuales o bancos que operan en un determinado sector.

39. Los ejemplos de las formas en que los supervisores pueden ajustar su enfoque incluyen:

- a) Ajuste de la intensidad de los controles necesarios para llevar a cabo su función de autorización: los supervisores pueden ajustar el nivel de información que necesitan cuando trabajan para evitar que delincuentes o sus asociados tengan una participación significativa o mayoritaria en un banco. Por ejemplo, cuando el riesgo de LA/FT asociado con el sector es bajo, las oportunidades de LA/FT asociadas con una actividad de negocio en particular pueden ser limitadas y, por lo tanto, los supervisores pueden decidir basar sus decisiones de aprobación en una revisión de documentación pertinente. Cuando el riesgo de LA/FT asociado con el sector es alto, los supervisores podrán solicitar información adicional.
- b) Ajuste del tipo de supervisión ALA/CFT: los supervisores deben tener siempre acceso *in situ* y *extra situ* a toda la información de riesgos y cumplimiento pertinentes. Sin embargo, en la medida permitida por su régimen, los supervisores pueden determinar la combinación correcta de supervisión *in situ* y *extra situ* de los bancos. La supervisión *extra situ* por sí sola puede no ser apropiada en situaciones de alto riesgo.
- c) Ajuste de la frecuencia y la naturaleza de la supervisión ALA/CFT continua: los supervisores deben ajustar la frecuencia de la supervisión ALA/CFT en línea con los riesgos identificados y combinar las revisiones periódicas y supervisión ALA/CFT *ad hoc* a medida que surgen cuestiones, por ejemplo, como resultado de denuncias de irregularidades, información de las autoridades del orden público, o de otros hallazgos de supervisión que resultan de, por ejemplo, la supervisión prudencial general o la inclusión de un banco en muestras de revisión temáticas.

En el Anexo 1 se ofrecen ejemplos de diferentes maneras en que los supervisores bancarios ajustan la frecuencia de supervisiones de LA/FT en línea con los riesgos identificados.
- d) Ajuste de la intensidad de la supervisión ALA/CFT: los supervisores deben decidir sobre el alcance o el nivel de evaluación apropiado de acuerdo con los riesgos identificados²⁷, con el objetivo de evaluar la adecuación de las políticas y procedimientos de los bancos que estén diseñados para evitar que se abuse de los mismos²⁸. Los ejemplos de una supervisión más intensiva podrían incluir: pruebas detalladas de sistemas y archivos para verificar la aplicación y

²⁷ El PBB 11 considera la intervención temprana para corregir problemas.

²⁸ En consonancia con el PBB 29.

adecuación de la evaluación de riesgos del banco, DDC, procesos y políticas de informes y conservación de registros, auditoría interna, entrevistas con el personal operativo, alta dirección y Directorio, y evaluación ALA/CFT en determinadas líneas de negocio.

En el Anexo 1 se ofrecen ejemplos de diferentes maneras en que los supervisores bancarios ajustan la intensidad de supervisiones de LA/FT en línea con los riesgos identificados.

40. Los supervisores deben utilizar sus hallazgos para revisar y actualizar sus evaluaciones de riesgo de LA/FT y, en su caso, considerar si su enfoque de supervisión ALA/CFT y sus normas y lineamientos ALA/CFT siguen siendo adecuados. Cuando proceda, y en cumplimiento con los requisitos de confidencialidad pertinentes, estos resultados deben ser comunicados a los bancos para que puedan mejorar su EBR.

41. En consonancia con la Recomendación 26 y la aplicación de los Principios Básicos de Basilea relevantes para ALA/CFT²⁹, los supervisores bancarios deben considerar los resultados de otra supervisión prudencial o financiera en sus actividades de supervisión ALA/CFT. Del mismo modo, deben comprobar que los resultados prudenciales más amplios que impulsan las estrategias globales de supervisión de los bancos sean informados por y aborden adecuadamente, los hallazgos del programa de supervisión ALA/CFT.

B. SUPERVISIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO

ENFOQUE GENERAL

42. Es importante que los supervisores desempeñen sus funciones de una manera que sea conducente a la adopción por parte de los bancos de un enfoque basado en el riesgo. Esto significa que los supervisores deben tomar medidas para controlar que su personal esté capacitado para evaluar si las políticas, los procedimientos y los controles de los bancos son apropiados en vista de los riesgos identificados a través de la evaluación de riesgos, y su tolerancia de riesgo³⁰. Los supervisores deben asegurarse de que el banco se adhiera a sus propias políticas, procedimientos y controles, y que las decisiones se realizan con buen juicio. Esto también implica que los supervisores articulan y comunican claramente sus expectativas de medidas necesarias para que los bancos cumplan con el marco jurídico y regulatorio aplicable. El objetivo es que las acciones de supervisión sean en la mayoría de los casos previsibles, coherentes y proporcionales y, para ello, la formación del personal de supervisión y la comunicación efectiva de las expectativas a los bancos son clave.

43. Para ayudar al entendimiento por parte de los supervisores de la fuerza general de las medidas en el sector bancario, la realización de comparaciones entre programas ALA/CFT de

²⁹ Principios del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) 1-3, 5-9, 11-15, 26 y 29, véase Anexo 2.

³⁰ Véase también el Consejo de Estabilidad Financiera (2014).

bancos podría considerarse un medio para informar su conclusión sobre la calidad de los controles de un banco individual. Sin embargo, los supervisores deben tener en cuenta que, bajo el EBR, pueden existir razones válidas por las cuales los controles de los bancos difieren: los supervisores deben estar capacitados para evaluar los méritos de estas diferencias, especialmente cuando se comparan bancos con diferentes niveles de complejidad operativa.

44. Los supervisores deben entender los riesgos de LA/FT que enfrentan el sector y los bancos. En particular, deben contar con un conocimiento profundo de las líneas de mayor y menor riesgo del negocio, lo que lleva a un buen criterio sobre la proporcionalidad y adecuación de controles ALA/CFT. Los supervisores deben entablar un diálogo con los bancos individuales acerca de sus puntos de vista sobre los controles ALA/CFT establecidos por esa institución.

45. Los principios generales esbozados anteriormente en relación con los bancos nacionales y los grupos bancarios nacionales también se aplican a grupos bancarios internacionales. Sin embargo, la aplicación es más compleja, ya que implica marcos jurídicos y riesgos de más de una jurisdicción y también la supervisión de más de una autoridad nacional de control³¹. La *“Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo”* del CSBB contiene más información.³²

CAPACITACIÓN

46. La NI R. 26 establece que el personal de supervisión a cargo de supervisar bancos en cuanto a su aplicación de un enfoque basado en el riesgo debe comprender el grado de discrecionalidad con el que cuenta un banco en la evaluación y mitigación de sus riesgos de LA/FT. En particular, los supervisores deben comprobar que el personal ha sido capacitado para evaluar la calidad de las evaluaciones de riesgos de LA/FT de un banco y considerar la adecuación, proporcionalidad y eficacia de las políticas, procedimientos y controles internos ALA/CFT del banco a la luz de la evaluación del riesgo.

47. La capacitación debe permitir al personal de supervisión formar juicios racionales sobre la adecuación y proporcionalidad de los controles ALA/CFT de un banco. También debería tener como objetivo el logro de la coherencia en el enfoque de supervisión llevado a cabo a nivel nacional, en caso de múltiples autoridades de supervisión competentes o debido al modelo de supervisión nacional.

GUÍA

48. Los supervisores deberán comunicar sus expectativas de cumplimiento por parte de los bancos con sus obligaciones jurídicas y regulatorias³³, luego de considerar la participación en un

³¹ Estándar general de supervisión establecido en los PBB 12 y 13.

³² Parte IV. Véase también CSBB (2010b), y CSBB (2014a) (documento de consulta) sobre colaboración en el intercambio de información entre los supervisores de origen y destino.

³³ R. 34.

proceso de consulta con las partes interesadas relevantes. Esta guía puede ser sobre requisitos de alto nivel basados en resultados deseados, normas basadas en el riesgo, información sobre cómo los supervisores interpretan la legislación o regulación pertinente, o una guía más detallada sobre la mejor forma de aplicar determinados controles ALA/CFT. Los supervisores también deben considerar la emisión de una guía para bancos sobre cómo cumplir con sus obligaciones ALA/CFT jurídicas y regulatorias de forma tal que fomente la inclusión financiera.

49. Cuando la guía de supervisores se mantiene basada en principios y de alto nivel, una guía escrita por sectores de la industria sobre la forma de cumplir con las obligaciones jurídicas y regulatorias puede ser útil para fines explicativos y operacionales. Sin embargo, los bancos deben tener en cuenta que la guía del sector privado que toman en consideración sea coherente con la legislación nacional, basada en estándares internacionales y pautas emitidas por autoridades competentes.

En el Anexo 1 se ofrecen ejemplos de diferentes enfoques para la guía de supervisión bancaria.

50. Los supervisores deben considerar la coordinación con otras autoridades nacionales pertinentes de regulación y supervisión para asegurar una interpretación coherente de las obligaciones jurídicas y para minimizar las disparidades. Esto es particularmente importante cuando más de un supervisor es responsable de la supervisión (por ejemplo, donde el supervisor prudencial y los supervisores ALA/CFT están en diferentes agencias, o en divisiones separadas de la misma agencia). Una guía múltiple no debe crear oportunidades para el arbitraje regulatorio, lagunas o confusión innecesaria entre los bancos. Cuando sea posible, las autoridades de regulación y supervisión pertinentes deberían considerar la elaboración de una guía conjunta.

SECCIÓN III - GUÍA PARA BANCOS

51. El EBR para ALA/CFT tiene como objetivo desarrollar medidas de prevención o mitigación que sean proporcionales a los riesgos de LA/FT identificados. En el caso de bancos, esto se aplica a la forma en que los bancos asignan sus recursos de cumplimiento, organizan sus controles internos y estructuras internas, y ponen en práctica políticas y procedimientos para prevenir y detectar el LA/FT, incluso a nivel grupal, cuando corresponde.

52. El sector bancario abarca una amplia gama de productos y servicios financieros, que se asocian con diferentes riesgos de LA/FT. Estos incluyen, pero no se limitan a:

- *Banca minorista*, donde los bancos ofrecen productos y servicios directamente a clientes individuales y comerciales (incluidas las estructuras jurídicas), como cuentas corrientes, préstamos (incluyendo hipotecas) y productos de ahorro,
- *Banca corporativa y de inversión*, donde los bancos ofrecen servicios de inversión y productos de banca corporativa y financiera a empresas, gobiernos e instituciones,
- *Servicios de inversión (o gestión de la riqueza)*, donde los bancos ofrecen productos y servicios para gestionar la riqueza de sus clientes (a veces se conoce como banca privada), y
- *Servicios corresponsales*, donde los servicios bancarios son proporcionados por un banco (el “banco corresponsal”) a otro banco (el “banco representado”)³⁴.

53. Los bancos deben tener en cuenta esas diferencias al evaluar y mitigar el riesgo de LA/FT a los que están expuestos.

A. EVALUACIÓN DEL RIESGO

54. La evaluación del riesgo forma la base del EBR de un banco. Debe permitir que el banco entienda cómo, y en qué medida, es vulnerable al LA/FT. Con frecuencia resultará en una categorización estilizada de riesgos, lo que ayudará a los bancos a determinar el nivel de recursos ALA/CFT necesarios para mitigar ese riesgo. Siempre debe documentarse, conservarse y comunicarse debidamente al personal pertinente dentro del banco.

55. La evaluación de riesgos de un banco no tiene que ser compleja, pero debe ser proporcional a la naturaleza y el tamaño de los negocios del banco. Para los bancos más pequeños o menos complejos, (por ejemplo, cuando los clientes del banco se dividen en categorías similares y/o cuando la gama de productos y servicios que ofrece el banco es muy

³⁴ Véase el Glosario del GAFI (GAFI, 2012).

limitada), una evaluación del riesgo simple puede ser suficiente. A la inversa, cuando los productos y servicios del banco son más complejos, cuando existen múltiples filiales o sucursales que ofrecen una amplia variedad de productos, y/o su base de clientes es más diversa, se requerirá un proceso de evaluación del riesgo más sofisticado.

56. En la identificación y evaluación del riesgo de LA/FT a los que están expuestos, los bancos deben considerar una serie de factores que pueden incluir:

- La naturaleza, escala, diversidad y complejidad de sus negocios,
- Sus mercados de destino,
- El número de clientes ya identificados como de alto riesgo,
- Las jurisdicciones a las que está expuesto el banco, ya sea a través de sus propias actividades o las actividades de clientes, especialmente las jurisdicciones con niveles relativamente altos de corrupción o crimen organizado, y/o controles ALA/CFT deficientes y listadas por el GAFI,
- Los canales de distribución, incluyendo el grado en que los bancos tratan directamente con el cliente o el grado en que depende (o se permite que dependa) de terceros para llevar a cabo la DDC y el uso de la tecnología,
- Los hallazgos regulatorios y auditorías internas,
- El volumen y tamaño de sus operaciones, teniendo en cuenta la actividad habitual del banco y el perfil de sus clientes.³⁵

57. Los bancos deben complementar esta información con la información obtenida a partir de fuentes internas y externas relevantes, como jefes de negocios, gerentes de relaciones, evaluaciones de riesgos nacionales, listas emitidas por organizaciones internacionales intergubernamentales y gobiernos nacionales, evaluación mutua de ALA/CFT e informes de seguimiento del GAFI o de organismos de evaluación asociados, así como las tipologías. Deben revisar periódicamente su evaluación y siempre que cambien sus circunstancias o surjan nuevas amenazas pertinentes.

Recuadro 2. Ejemplos de riesgo de LA/FT asociados con diferentes actividades bancarias¹:

- **Banca minorista:** prestación de servicios a negocios que manejan mucho efectivo, volumen de transacciones, transacciones de alto valor, diversidad de servicios.
- **Gestión de la riqueza:** cultura de confidencialidad, la dificultad para identificar a los beneficiarios finales, ocultamiento (uso de fideicomisos offshore), secreto bancario, complejidad de servicios y productos financieros, personas expuestas políticamente,

³⁵ NI R. 1 y 10.

transacciones de alto valor, múltiples jurisdicciones.

- **Banca de inversión:** estratificación e integración, transferencia de activos entre partes a cambio de efectivo u otros activos, naturaleza global de los mercados.
- **Banca corresponsal:** transacciones de alto valor, información limitada sobre el remitente y origen de los fondos, especialmente al ejecutar transacciones con un banco ubicado en una jurisdicción que no cumpla o cumpla insuficientemente con las Recomendaciones del GAFI, la posibilidad de que PEPs estén involucradas en la titularidad de un banco.

¹ La categorización propuesta de actividades bancarias es puramente indicativa (véase el párrafo 52) y la lista de los riesgos identificados es ilustrativa y no exhaustiva.

58. La evaluación de riesgos debe ser aprobada por la alta dirección y forma la base para el desarrollo de políticas y procedimientos para mitigar el riesgo de LA/FT, reflejando la tolerancia al riesgo de la institución e indicando el nivel de riesgo considerado aceptable. Debe revisarse y actualizarse en forma regular. Las políticas, los procedimientos, las medidas y los controles para mitigar los riesgos de LA/FT deben ser coherentes con la evaluación de riesgos.

B. MITIGACIÓN DEL RIESGO

IDENTIFICACIÓN, VERIFICACIÓN Y EL PROPÓSITO Y LA NATURALEZA PREVISTA DE LA RELACIÓN COMERCIAL

59. Los bancos deben desarrollar e implementar políticas y procedimientos para mitigar los riesgos de LA/FT que han identificado a través de su evaluación de riesgo individual. Los procesos de debida diligencia del cliente (DDC) deben ser diseñados para ayudar a los bancos a entender quiénes son sus clientes, exigiéndoles la recopilación de información sobre sus actividades y la razón por la que solicitan servicios bancarios. Las etapas iniciales del proceso de DDC deben diseñarse para ayudar a los bancos evaluar el riesgo de LA/FT asociados con una relación comercial propuesta, determinar el nivel de DDC que se aplicará y disuadir a las personas de establecer una relación comercial para llevar a cabo una actividad ilícita.

60. Sobre la base de una visión holística de la información obtenida en el contexto de su aplicación de medidas de DDC, los bancos deberían ser capaces de preparar un perfil de riesgo del cliente. Esto determinará el nivel y tipo de monitoreo continuo y respaldará la decisión del banco de iniciar, continuar o finalizar una relación comercial. Los perfiles de riesgo pueden aplicarse a nivel cliente individual o, cuando existen grupos de clientes que presentan características homogéneas (por ejemplo, clientes con rango de ingresos similares, o que realizan el mismo tipo de transacciones bancarias), se pueden aplicar a este tipo de grupos. Este enfoque es particularmente relevante para los clientes de banca minorista.

61. La DDC implica:

- Identificar al cliente y, en su caso, al beneficiario final del cliente,

- Verificar la identidad del cliente en base a información, datos o documentación confiables e independientes al menos en la medida requerida por el marco jurídico y regulatorio aplicable, y
- Entender el propósito y naturaleza prevista de la relación comercial y, en situaciones de mayor riesgo, obtener más información.

62. Además, los bancos deben tomar medidas para cumplir con la legislación de sanciones nacionales e internacionales mediante la revisión de los nombres del cliente y el beneficiario final contra la lista de sanciones de la ONU y otras listas relevantes.

63. Como norma general, las medidas de DDC tienen que aplicarse en todos los casos. El alcance de estas medidas puede ajustarse hasta lo permitido o exigido por los requisitos regulatorios, en línea con el riesgo de LA/FT, si los hay, asociados con la relación de negocios individuales como se analizó anteriormente en la *Evaluación de Riesgos*. Esto significa que la cantidad y el tipo de información obtenida, y el grado en que se verifica esta información, deben aumentarse cuando el riesgo asociado con la relación comercial es mayor. También puede simplificarse cuando el riesgo asociado con la relación comercial es menor. Por lo tanto, los bancos tienen que elaborar y actualizar periódicamente los perfiles de riesgo del cliente³⁶, que sirven para ayudar a los bancos a aplicar el nivel apropiado de DDC.

Recuadro 3. Ejemplos de medidas de Debita Diligencia Intensificadas/Simplificadas (véase también NI R. 10)

- Debita Diligencia Intensificada (DDI)
 - obtener información de identificación adicional a partir de una variedad más amplia de fuentes o de fuentes más sólidas y utilizar la información para informar la evaluación del riesgo de cada cliente
 - llevar a cabo búsquedas adicionales (por ejemplo, búsquedas verificables de medios adversos) para informar la evaluación del riesgo de cada cliente
 - iniciar un informe de inteligencia sobre el cliente o beneficiario final para entender mejor el riesgo de que el cliente o beneficiario final puedan estar involucrados en actividades delictivas
 - verificar la procedencia de los fondos o la riqueza que son parte de la relación comercial para confirmar que no se traten de productos del delito
 - buscar información adicional por parte del cliente sobre el propósito y naturaleza prevista de la relación comercial
- Debita Diligencia Simplificada (DDS)

³⁶ Basado en la propia evaluación de riesgo del banco y teniendo en cuenta factores de riesgo, tales como los descritos en los Estándares del GAFI, por ejemplo, en la NI R. 10 y Recomendaciones/NI R. 12-16.

- obtener menos información (por ejemplo, no solicitar información sobre la dirección u ocupación del potencial cliente), y/o la búsqueda de una verificación menos sólida de la identidad del cliente y el propósito y la naturaleza de la relación comercial
- aplazar la verificación de la identidad del cliente

Recuadro 4. Consideraciones de DDC e inclusión financiera

La aplicación de un EBR a la DDC puede apoyar los objetivos de inclusión financiera mediante el establecimiento de una aplicación más flexible de las medidas de DDC a determinadas categorías de productos financieros o clientes que de otro modo podrían tener problemas para cumplir con los requisitos de DDC de los bancos. Sin embargo, la exclusión financiera en sí misma no es un indicador de bajo riesgo de LA/FT y los bancos tienen que tomar una decisión informada, basada en una evaluación integral del riesgo de LA/FT, si las exenciones o medidas DDS fueran apropiados.

64. Cuando los bancos no puedan aplicar el nivel adecuado de DDC, la Recomendación 10 exige que los bancos no inicien o que terminen la relación comercial.

65. La Guía del CSBB sobre *Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo* ofrece orientación detallada a los bancos sobre la gestión del riesgo de lavado de activos en la banca corresponsal y en situaciones donde los bancos dependen de terceros para llevar a cabo total o parcialmente su DDC inicial.

MONITOREO/DDC CONTINUOS

66. El monitoreo continuo significa el escrutinio de las transacciones para determinar si las mismas son consistentes con el conocimiento que el banco tiene del cliente y la naturaleza y el propósito del producto bancario y la relación comercial. El monitoreo también incluye la identificación de los cambios en el perfil del cliente (por ejemplo, su comportamiento, el uso de los productos y la cantidad de dinero en juego), y mantenerlo actualizado, lo que puede implicar la aplicación de medidas de DDC nuevas o adicionales. El monitoreo de transacciones es un componente esencial en la identificación de transacciones que son potencialmente sospechosas.

67. El monitoreo debe llevarse a cabo de manera continua o por transacciones específicas. También podría utilizarse para comparar la actividad de un cliente con la de un grupo de pares. No es necesario contar con sistemas electrónicos, aunque para algunos tipos de actividad bancaria, donde se producen grandes volúmenes de transacciones en forma regular, los sistemas automatizados pueden ser el único método realista para monitorear operaciones. No obstante, cuando se usan sistemas automatizados, los bancos deben entender sus reglas de funcionamiento, verificar su integridad regularmente y comprobar que abordan los riesgos de LA/FT identificados.

68. Los bancos deberían ajustar la extensión y profundidad del monitoreo según su evaluación del riesgo institucional y los perfiles de riesgo de cada cliente. El monitoreo intensificado debería ser obligatorio para las situaciones de mayor riesgo, mientras que los bancos pueden decidir reducir la frecuencia y la intensidad del monitoreo cuando los riesgos son más bajos. La adecuación de los sistemas de monitoreo y los factores que llevan a los bancos a ajustar el nivel de monitoreo deben ser revisados regularmente para relevar en forma continua el programa de riesgos ALA/CFT del banco.

69. Los bancos deben documentar y establecer claramente los criterios y parámetros utilizados para la segmentación de clientes y para la asignación de un nivel de riesgo para cada uno de los grupos de clientes. Los criterios aplicados para decidir la frecuencia y la intensidad del monitoreo de los diferentes segmentos de clientes también deben ser transparentes.

Recuadro 5. Ejemplos de monitoreo en situaciones de alto/bajo riesgo

- Monitoreo en situaciones de alto riesgo: monitoreo diario de transacciones, monitoreo de transacciones manual, análisis frecuente de información, teniendo en cuenta el destino de los fondos, establecimiento de alertas en base a informes de tipologías, presentación de informes de resultados de monitoreo a la alta dirección, etc.
- Monitoreo en situaciones de bajo riesgo: umbrales, frecuencia baja, sistemas automatizados.

La Guía del CSBB sobre *Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo* establece en la Sección II 1 (d) los aspectos a tener en cuenta por los bancos al evaluar si su sistema de monitoreo es adecuado. Se hace hincapié en que un banco debe tener un sistema de monitoreo adecuado con respecto a su tamaño, actividades y complejidad, así como los riesgos presentes en el banco. Para la mayoría de los bancos, especialmente los que son internacionalmente activos, es probable que necesiten la automatización del proceso para lograr un monitoreo efectivo.

70. Con este fin, los bancos deben documentar, conservar y comunicar adecuadamente al personal pertinente los resultados de sus monitoreos, así como las consultas planteadas y resueltas.

REPORTES

71. La Recomendación 20 establece que los países deben exigir que si un banco sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, informen con prontitud sus sospechas a la UIF relevante. Los bancos deben tener la capacidad de señalar movimientos inusuales de operaciones o fondos para su posterior análisis. Los bancos deben contar con sistemas

adecuados de gestión de casos a fin de que dichos fondos o transacciones se examinen de manera oportuna y se resuelva si las operaciones o los fondos son sospechosos.

72. Las operaciones o los fondos sospechosos deben reportarse inmediatamente a la UIF y de la manera especificada por las autoridades competentes. Los procesos que utilizan los bancos para escalar las sospechas y, en última instancia, el informe a la UIF, deben reflejar esto. Mientras que las políticas y los procesos que conducen a los bancos a constituir una sospecha se pueden aplicar sobre una base sensible al riesgo, el banco deberá informar una vez que se haya formado una sospecha de LA/FT.

C. CONTROLES INTERNOS, GESTIÓN Y MONITOREO

CONTROLES INTERNOS

73. Los controles internos adecuados son un requisito previo para la aplicación efectiva de políticas y procesos para mitigar riesgos de LA/FT. Los controles internos incluyen acuerdos de gestión adecuados donde la responsabilidad ALA/CFT está claramente asignada, controles para monitorear la integridad del personal, de acuerdo con la legislación local aplicable, especialmente en situaciones transfronterizas y la evaluación nacional del riesgo, cumplimiento y controles para probar la eficacia global de las políticas y procesos del banco destinados a identificar, evaluar y controlar los riesgos.

74. Para grupos bancarios más grandes, deben existir controles para un enfoque coherente de los controles ALA/CFT en todo el grupo. La *“Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo”*³⁷ del CSBB ofrece una guía completa para los bancos en la gestión eficaz de los riesgos de LA/FT en un contexto transfronterizo y a nivel grupal³⁸.

GESTIÓN

75. La implementación exitosa y el funcionamiento eficaz de un EBR para ALA/CFT dependen de un fuerte liderazgo de la alta dirección y la supervisión del desarrollo e implementación del EBR del banco.

76. La alta dirección debería considerar varias maneras de respaldar las iniciativas ALA/CFT:

³⁷ Véase parte III.

³⁸ Allí se explican los motivos y principios de la gestión integral de riesgos; la forma en que deben aplicarse y supervisarse consistentemente las políticas y procedimientos ALA/CFT a nivel grupo y, cuando reflejen las consideraciones comerciales locales y los requisitos de la jurisdicción local, todavía deben ser coherentes y respaldar las políticas y los procedimientos más amplios del grupo; la forma en que los bancos deben hacer frente a las diferencias en los requisitos locales. Es importante destacar que también proporciona detalles sobre cómo los bancos que forman parte de un grupo deben compartir información con los miembros del mismo grupo con el fin de informar y fortalecer la evaluación del riesgo a nivel grupal y la implementación de políticas y procedimientos ALA/CFT eficaces para todo el grupo.

- promover el cumplimiento como un valor central del banco mediante el envío de un mensaje claro de que el banco no iniciará o mantendrá relaciones comerciales asociadas con riesgos excesivos de LA/FT que no se puedan mitigar eficazmente. La alta dirección, junto con el directorio, es responsable de la creación de controles y gestión de riesgos sólidos, adaptados a la política de asunción de riesgos del banco,
- implementar mecanismos adecuados de comunicación interna en relación con los riesgos de LA/FT reales o potenciales que enfrenta el banco. Estos mecanismos deben vincular al directorio, el director de cumplimiento ALA/CFT, cualquier comité especializado o relevante dentro del banco (por ejemplo, el comité de cumplimiento/ riesgos o ética)³⁹, la división de TI y cada una de las áreas de negocio,
- decidir las medidas necesarias para mitigar los riesgos de LA/FT identificados y en qué medida el banco está dispuesto a aceptar el riesgo residual, y
- equipar adecuadamente la unidad ALA/CFT del banco.

Recuadro 6. Ejemplos de medidas adoptadas por la alta dirección de los bancos para promover el cumplimiento:

- Realizar desarrollo de productos y campañas comerciales en estricto cumplimiento de la legislación nacional ALA/CFT.
- Involucrar a la alta dirección en la capacitación ALA/CFT del personal.

77. Esto implica que la alta dirección no sólo debe conocer los riesgos de LA/FT a los que está expuesto el banco, sino también entender cómo opera su sistema de controles ALA/CFT para mitigar esos riesgos. Para ello la alta dirección debe:

- recibir información suficiente, regular y objetiva para obtener una imagen precisa del riesgo de LA/FT al que está expuesto el banco a través de sus actividades y relaciones comerciales individuales;
- recibir información suficiente y objetiva para entender si los controles ALA/CFT del banco son eficaces (por ejemplo, información del Director de Cumplimiento sobre la efectividad del control, o informes de auditoría),
- y que los procesos estén en su lugar para escalar las decisiones importantes que afectan directamente la capacidad del banco para hacer frente y controlar los riesgos.

³⁹ CSBB (2010a), párrafos 52 y 53.

78. Es importante que la responsabilidad de coherencia y eficacia de controles ALA/CFT esté claramente asignada a un individuo con suficiente antigüedad en el banco para señalar la importancia del cumplimiento y gestión de riesgos de LA/FT, y que las cuestiones de LA/FT sean presentadas ante la alta dirección. Esto incluye, pero no se limita a, el nombramiento de un director de cumplimiento capaz a nivel gerencial⁴⁰.

GARANTIZACIÓN Y MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO

79. El entorno de control interno de un banco debe ser conducente para garantizar la integridad, competencia y cumplimiento del personal con las políticas y procedimientos pertinentes. Las medidas relativas a controles ALA/CFT deben ser coherentes con un conjunto más amplio de controles para tratar los riesgos operativos, financieros y comerciales en general.

INVESTIGACIÓN DE ANTECEDENTES, CONTRATACIÓN Y REMUNERACIÓN

80. Los bancos deben verificar que el personal contratado tiene integridad y se encuentra adecuadamente capacitado y posee el conocimiento y la experiencia necesaria para llevar a cabo su función, en particular, donde el personal es responsable de la implementación de controles ALA/CFT.

81. El nivel de los procedimientos de investigación de antecedentes del personal debe reflejar los riesgos de LA/FT a los que está expuesto el personal y no centrarse únicamente en funciones de alta dirección. Deben tomarse medidas para gestionar los posibles conflictos de interés para el personal con responsabilidades ALA/CFT. Su remuneración debe estar en consonancia con los principios relativos a la independencia de la función de cumplimiento que se describe en el documento del CSBB sobre los principios de cumplimiento y la función de cumplimiento en bancos⁴¹.

CAPACITACIÓN Y CONOCIMIENTO

82. La aplicación efectiva de las políticas y procedimientos ALA/CFT depende del nivel que tenga el personal dentro de los bancos para entender no sólo los procesos que están obligados a seguir, sino también los riesgos que pueden mitigarse con esos, así como las posibles consecuencias de esos riesgos. Por tanto, es importante que el personal del banco reciba capacitación ALA/CFT, la cual debe ser:

- De alta calidad, relevante para los riesgos de LA/FT del banco, actividades comerciales y actualizada con las últimas obligaciones jurídicas y regulatorias, y controles internos.
- Obligatoria para todo el personal pertinente.
- Adaptada a determinadas líneas de negocio dentro del banco, equipando al personal con una sólida comprensión de riesgos de LA/FT

⁴⁰ NI R. 18.

⁴¹ CSBB (2005).

especializados a los que pueden enfrentarse y sus obligaciones en relación con esos riesgos;

- **Efectiva:** la capacitación debe tener el efecto deseado, y esto se puede comprobar, por ejemplo, al solicitar al personal la aprobación de exámenes o mediante el monitoreo de niveles de cumplimiento de los controles ALA/CFT del banco y la aplicación de medidas adecuadas donde el personal no sea capaz de demostrar el nivel de conocimiento esperado.
- **Continua:** en línea con NI R. 18, la capacitación ALA/CFT debe ser regular, relevante, y no consistir en un ejercicio único cuando se contrata personal.
- **Complementada** por información y actualización ALA/CFT que se distribuyan al personal pertinente en su caso.

83. En general, la capacitación debe tratar de construir una conducta de trabajo en la que el cumplimiento esté incorporado en las actividades y decisiones de todo el personal de banco.

EVALUACIÓN DE CONTROLES

84. Los bancos deben tomar medidas para cerciorarse de que sus políticas y controles ALA/CFT se cumplen y son eficaces. Con este fin, sus controles deben ser monitoreados en forma permanente por el director de cumplimiento del banco. Además, la adecuación y el cumplimiento de controles ALA/CFT de los bancos deben ser revisados por una función de auditoría.

85. La Recomendación 18 obliga a los países a exigir a los bancos nombrar un director de cumplimiento a nivel gerencial. Además de asesorar al personal relevante sobre cómo cumplir con sus obligaciones, su papel debe ser el de monitorear y evaluar los riesgos de LA/FT a través del banco, así como la adecuación y eficacia de las medidas que el banco ha puesto en marcha para mitigar los riesgos. Por tanto, el director de cumplimiento debe tener la necesaria independencia, autoridad, antigüedad, recursos y experiencia para llevar a cabo estas funciones de manera efectiva, incluyendo la posibilidad de acceder a toda la información interna relevante (incluido a través de líneas de negocio, y sucursales extranjeras y subsidiarias).

Recuadro 7. Ejemplos de controles internos para promover el cumplimiento

- Facilitar el reporte de operaciones sospechosas :
 - Establecer la capacitación del personal sobre mecanismos para detectar adecuadamente operaciones inusuales.
 - Establecer canales adecuados para que el personal pueda reportar operaciones inusuales al director de cumplimiento.
 - Garantizar la confidencialidad para que el personal reporte operaciones

sospechosas.

- Permitir que el personal informe sobre aspectos de políticas o controles que no consideran claros/útiles/eficaces.
 - Establecer canales de consulta continua para el personal sobre cuestiones ALA/CFT.
 - Garantizar la coherencia de las respuestas dadas a las preguntas del personal sobre cuestiones ALA/CFT.
 - Conducir actividades ALA/CFT de tal manera que sean percibidas por todo el personal como un apoyo a la calidad de los servicios bancarios prestados a los clientes y la integridad del banco.

86. La Recomendación 18 también establece que los países deben exigir a los bancos a tener una función de auditoría independiente para evaluar el programa ALA/CFT del banco con el fin de establecer la eficacia de las políticas y los procesos ALA/CFT generales del banco y la calidad de su gestión de riesgos a través de sus operaciones, departamentos, sucursales y filiales a nivel nacional y, en su caso, en el extranjero. Los hallazgos deben informar la opinión de la alta dirección sobre la elaboración y aplicación del marco ALA/CFT banco. La función de auditoría tiene que examinar la idoneidad de todas las determinaciones de riesgo y, por tanto, no debería centrarse exclusivamente en los riesgos altos.

87. Tanto las funciones de cumplimiento como las de auditoría deben basar su evaluación en toda la información relevante para su tarea, incluyendo, cuando sea pertinente y apropiado, la información obtenida de manera confidencial a través de mecanismos internos relevantes o líneas directas de denuncia de irregularidades. Otras fuentes de información pueden incluir índices de aprobación de capacitaciones, incumplimiento y análisis de las preguntas recibidas del personal.

ANEXO 1

EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DE SUPERVISIÓN DE PAÍSES PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO PARA EL SECTOR BANCARIO

En este anexo se comparten las prácticas de supervisión de países que tratan de ilustrar la aplicación del EBR. Se presentan sólo como ejemplos. En el momento de la publicación de esta guía, los esfuerzos individuales no habían sido evaluados por el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI como parte de la 4^{ta} Ronda de evaluaciones mutuas. Por lo tanto, su presentación aquí no debe considerarse como un aval por parte del GAFI.

Ejemplos de diferentes formas en que los supervisores bancarios evalúan los riesgos de LA/FT en el sector bancario y en los bancos individuales

AUSTRALIA

La unidad de inteligencia financiera especialista y regulador ALA/CFT de Australia, AUSTRAC, aplica un enfoque basado en el riesgo a la supervisión del sector bancario a nivel grupo corporativo. Bajo este enfoque, AUSTRAC aplica un mayor esfuerzo regulatorio hacia la supervisión de entidades dentro de grupos corporativos que ofrecen servicios y productos que se consideran que tienen una mayor exposición y vulnerabilidad a riesgos de LA/FT.

Se toman en cuenta cuatro factores al determinar el perfil de riesgo de LA/FT:

- Si el grupo entidad informadora (Grupo EI) opera dentro de un tipo de industria identificado como un canal importante o significativo para el lavado de activos (como se establece en la Evaluación Nacional Australiana de Amenaza sobre Lavado de Activos). Los Grupos EI dentro de estos tipos de industria están sujetos a mayores niveles de supervisión de AUSTRAC.
- La exposición de un Grupo EI al riesgo de LA/FT. Las medidas proxy utilizadas por AUSTRAC para determinar la exposición de un Grupo EI a actividades de LA/FT son el tamaño de la entidad y/o el volumen y valor de los informes de transacción presentados ante AUSTRAC. Los Grupos EI más amplios generalmente tienen más clientes y suelen ofrecer productos más complejos usando múltiples canales de distribución en diversas jurisdicciones. Además, los grandes Grupos EI tienen un mayor impacto en la integridad general del sistema financiero de Australia. En consecuencia, los grandes Grupos EI, en particular los que interponen un número significativo de informes de transacciones con AUSTRAC, están sujetos a mayores niveles de supervisión.

■ El interés específico por las operaciones de Inteligencia de AUSTRAC en relación con determinados Grupos EI o sectores industriales.

■ El interés específico por parte de autoridades competentes (orden público, inteligencia, agencias de ingresos o regulatorias) en relación con determinados Grupos EI.

ALEMANIA

La calificación de riesgo de BaFin de las instituciones financieras es una combinación de:

■ La evaluación de una situación individual de riesgo abstracto, basado en 5 criterios de riesgo esenciales (ubicación, alcance del negocio, estructura del producto, estructura de clientes y estructura de distribución). Cada uno de los 5 elementos está calificado. La calificación alcanzada en la estructura de clientes pesa más en la clasificación general, en la medida que el LA es un delito cometido por los clientes. Si la institución financiera alcanza una puntuación global equivalente al límite superior para instituciones de bajo riesgo, o el límite inferior para las instituciones de riesgo intensificado, el supervisor tiene potestad para decidir en qué categoría de riesgo se va a ubicar a la institución, en base a su historial ALA/CFT.

■ La evaluación de la calidad de medidas preventivas ALA/CFT (cumplimiento de tareas por el director de cumplimiento ALA, monitoreo de TI, medidas de conocimiento del cliente, etc.) implementadas por la entidad financiera, incluidos aspectos de cumplimiento para todo el grupo cuando sea pertinente. Las calificaciones se basan en información de los informes anuales de auditoría y evaluaciones adicionales de los auditores externos. La importancia y el alcance de las deficiencias identificadas afectarán el nivel de calidad y la calificación de las medidas preventivas.

El resultado final es una matriz de 12 celdas, que se utiliza para determinar la intensidad de la supervisión ALA/CFT necesaria:

		Calidad de prevención ALA/CFT			
		A (alto)	B (medio-alto)	C (medio-bajo)	D (bajo)
Amenaza potencial de LA/FT	3 (alto)	3A	3B	3C	3D
	2 (medio)	2A	2B	2C	2D
	1 (bajo)	1A	1B	1C	1D

MÉXICO

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en base a los riesgos inherentes identificados a través de la información obtenida de las instituciones financieras y otras fuentes, establece estrategias de monitoreo. La estrategia para el monitoreo eficaz tiene en cuenta los productos o servicios ofrecidos por las entidades financieras, el tipo de usuarios o clientes, el flujo de fondos, y su área geográfica de operación, entre otros. Considerando esos factores, la CNBV determina qué entidades financieras representan riesgos altos para decidir cuáles son instituciones financieras a visitar durante el año (programa anual). Posteriormente, se realiza un diagnóstico para cada entidad a visitar, donde se revisan las principales actividades significativas (productos con riesgo inherente) y la correspondiente acción de mitigación del riesgo que las instituciones financieras han aplicado. Como resultado de la visita de inspección, se determina una calificación de riesgo de la entidad, que al mismo tiempo ofrece la información necesaria para determinar la periodicidad de nuevas visitas de inspección sobre ALA/CFT.

PAÍSES BAJOS

El Banco Central de los Países Bajos (DNB, por sus siglas en inglés) es responsable de la supervisión y aplicación de medidas ALA/CFT sobre los bancos. EL DNB aplica un enfoque basado en el riesgo a la supervisión ALA/CFT, centrándose en las instituciones que representan el mayor riesgo. Para esto, se requiere un conocimiento profundo de los riesgos. El DNB analiza los riesgos de integridad en diferentes niveles, es decir, en un nivel macro, meso y micro. A un nivel macro, el DNB tiene en cuenta los acontecimientos globales y del país que son relevantes para el sector financiero holandés. En un nivel meso, el DNB distingue entre diferentes sectores y la forma en que diferentes desarrollos/riesgos podrían afectar a estos sectores. En un nivel micro DNB tiene en cuenta factores de instituciones específicas que pueden aumentar la vulnerabilidad de esas instituciones.

El primer paso en el enfoque basado en el riesgo es identificar los riesgos de LA/FT a través de varias fuentes, como tipologías, inteligencia, comités nacionales e internacionales y otros supervisores (extranjeros) que están implicados en la prevención del LA/FT (es decir, el GAFI, CSBB, Autoridades Europeas de Supervisión, AISS). El DNB también considera la información recibida de las visitas de supervisión. El DNB envía un cuestionario a un grupo de instituciones seleccionadas para profundizar en las medidas de control que se aplican y el nivel de riesgo inherente. Además, el DNB ha creado una función de análisis de tendencias que monitorea las fuentes abiertas de información para detectar nuevas tendencias y señales en cuanto a la supervisión ALA/CFT.

Cuando se identifican los riesgos, el DNB los analiza en función de diferentes criterios, como el posible impacto en la sociedad, las instituciones y la estabilidad del sector financiero. El perfil de riesgo de una institución se determina sobre la base de dos dimensiones principales, el nivel de riesgo de LA/FT y el nivel de control. Los factores para la puntuación de riesgo inherente que el DNB considera son el ámbito geográfico, la base de clientes de la institución, los productos y servicios y el canal de distribución de la institución. Para el nivel de control, el DNB observa los procedimientos de gestión y control de una institución, la adecuación de la función de

cumplimiento, el historial de cumplimiento y los incidentes y la calidad de medidas preventivas en la institución.

SINGAPUR

La Autoridad Monetaria de Singapur (MAS, por sus siglas en inglés) adopta un enfoque basado en el riesgo en su supervisión de Instituciones Financieras (IF). Este enfoque se articula en la monografía pública del *Marco para la Evaluación del Riesgo e Impacto de Instituciones Financieras* del MAS. En el corazón de este marco se encuentra el modelo de impacto y riesgo que se utiliza para evaluar a las IF en dos aspectos anualmente:

- Impacto (importancia sistémica relativa): la evaluación de impacto considera el impacto potencial que una IF puede tener sobre el sistema financiero, la economía y la reputación de Singapur en caso de dificultades. Las instituciones relacionadas se agrupan para una evaluación de su impacto agregado. En general, cuanto mayor es el papel intermediario de la IF en mercados financieros críticos o de la economía, o mayor su alcance a clientes al por menor, mayor será su impacto evaluado.
- Riesgo (perfil de riesgo relativo): la evaluación del riesgo examina los riesgos inherentes a las actividades comerciales de la IF, incluyendo LA/FT y riesgos de financiamiento de proliferación, su capacidad de gestión y control de estos riesgos, la eficacia de su estructura de supervisión y gestión, y la adecuación de sus recursos financieros para absorber pérdidas y mantener su solvencia. La evaluación también tiene en consideración los vínculos dentro del grupo, en su caso, entre la IF y sus entidades relacionadas, y los riesgos que plantean otras entidades del grupo (por ejemplo, en los grupos bancarios incorporados a nivel local, los riesgos planteados por filiales importantes se agregarán a la entidad bancaria principal y se monitorearán de forma consolidada). Para garantizar la solidez y consistencia, las evaluaciones de riesgo de IF individuales se someten a un proceso de comparación de pares, desafío y revisión por otros supervisores experimentados, o paneles de personal superior y especialistas para IF clave.

En base a las evaluaciones conjuntas de impacto y riesgo (con el coeficiente de ponderación acordado del componente de impacto), se asigna a la IF a una de las cuatro categorías de importancia de supervisión, siendo las IF ubicadas en el Grupo 1 supervisadas con mayor intensidad. Las IF de los Grupos 1 y 2 se supervisan más de cerca y con más recursos asignados por el MAS, sometidas a inspecciones más frecuentes, y tienen evaluaciones de riesgos aprobadas por un nivel de gestión más alto.

El enfoque basado en el riesgo de MAS abarca la supervisión *in situ* y *extra situ*. La supervisión *extra situ* de MAS implica el monitoreo continuo de los indicadores de solidez financiera y riesgos

de una IF, y la evolución de sus negocios y el país de origen, así como las tendencias en el sector financiero. La MAS también revisa los informes de auditoría y declaraciones reglamentarias de la IF, y lleva a cabo reuniones periódicas con la dirección, auditores de la IF y supervisores locales. Las preocupaciones que afectan a la seguridad y solidez de la IF son objeto de seguimiento inmediato.

SUDÁFRICA

Departamento de Supervisión Bancaria de Procesos de Supervisión SARB - Enfoque basado en el riesgo para inspecciones in situ

Debido a los recursos limitados, no es posible en la práctica extender el alcance de las inspecciones ALA/CFT para cubrir todas las áreas dentro de un banco, ni será posible inspeccionar todos los bancos dentro de un año calendario. Por lo tanto, el equipo de revisión ALA, en la ejecución de tareas de supervisión, ha adoptado un enfoque basado en el riesgo en la programación y realización de inspecciones ALA/CFT de las instituciones contables (bancos) que supervisa.

Metodología basada en el riesgo:

- El equipo de Revisión ALA siempre solicitará la evaluación de riesgos ALA del banco para su inspección y revisión.
- Como uno de los elementos contributivos de la revisión de la evaluación de riesgos de un banco, se solicitará una lista de productos y servicios ofrecidos por el banco, alineados con cada unidad de negocio.
- El equipo de Revisión ALA debería evaluar los procesos de evaluación del riesgo de LA del banco para determinar si el banco ha identificado adecuadamente el nivel de riesgo que ha asumido.
- En ausencia de una evaluación del riesgo de LA de un banco en particular, el equipo de Revisión ALA debe realizar su propia evaluación del riesgo basada en la estructura proporcionada por el banco y los factores de riesgo inherentes a las actividades del banco.
- En caso de que la evaluación de riesgos del banco se inadecuada, el equipo de Revisión ALA debe completar su propia evaluación de riesgos como se indicó anteriormente.
- La prueba para la adecuación de la evaluación de riesgos del banco o de la finalización de la propia evaluación de riesgos del equipo debe realizarse específicamente para una inspección particular.
- Los factores utilizados para la elaboración de la evaluación de riesgos deberían valorarse contra las Recomendaciones del GAFI, los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz, así como las

tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo reconocidas por autoridades de renombre.

- Las actividades de las instituciones bancarias, productos, ubicaciones geográficas y tipos de cliente deben segmentarse entre riesgo alto, medio y bajo.
- En base a la evaluación del riesgo (alto, medio y bajo), el Equipo de Revisión ALA luego debería desarrollar el alcance de la inspección teniendo en cuenta las actividades ALA de riesgo alto identificadas en su evaluación de riesgos.
- El GAFI exige a los países adoptar las medidas adecuadas para identificar y evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de todo el país en forma continua y con el fin de:
 - informar posibles cambios en el régimen ALA/CFT del país, incluidos los cambios en leyes, reglamentos y medidas,
 - ayudar en la asignación y priorización de recursos ALA/CFT por parte de las autoridades competentes, y
 - poner a disponibilidad la información para las evaluaciones de riesgos de LA/FT realizadas por los bancos.

REINO UNIDO

La Autoridad de Conducta Financiera (FCA, por sus siglas en inglés) clasifica a todas las empresas de acuerdo con el riesgo que suponen para los objetivos operativos y regulatorios de la FCA. También clasifica a todas las empresas que están sujetas a la legislación ALA del Reino Unido según su riesgo de lavado de activos. Esto se debe a que el riesgo de lavado de activos no necesariamente se correlaciona con el tamaño de una empresa. Como resultado, una empresa en una categoría de riesgo de conducta bajo puede recibir relativamente más atención supervisión desde una perspectiva ALA/CFT.

Al clasificar a las empresas según el riesgo de lavado de activos, la FCA considera una serie de factores. Estos incluyen la naturaleza del negocio de la empresa, los productos y servicios que ofrece y las jurisdicciones donde se ubica u opera.

Esta evaluación del riesgo y los criterios que la FCA utiliza para informarla se revisan con regularidad y las empresas pueden ser reclasificadas sin demora cuando corresponda.

ESTADOS UNIDOS

Los procesos de supervisión de las Agencias Bancarias Federales (FBA, por sus siglas en inglés) evalúan si las instituciones de depósito han establecido las correspondientes políticas, procedimientos y procesos en función de su riesgo LSB/ALA para identificar y reportar actividades sospechosas y si proporcionan suficiente detalle en los informes a los organismos del

orden público para que los informes sean útiles al momento de investigar operaciones sospechosas que se reportan. Para garantizar la coherencia en la aplicación de los requisitos LSB/ALA, la FBA sigue los procedimientos de inspección que figuran en el *Manual de Inspección de Ley de Secreto Bancario/ Antilavado de Activos* del Consejo Federal de Inspección de Instituciones Financieras (FFIEC, por sus siglas en inglés). Con el fin de aplicar con eficacia los recursos y garantizar el cumplimiento de requisitos de la LSB, el Manual está estructurado para que los examinadores adapten el alcance y los procedimientos de inspección LSB/ALA al perfil de riesgo específico de la entidad depositaria. También ofrece al sector privado una clara “hoja de ruta” de las expectativas de supervisión de las FBA y la definición de los procedimientos que se aplicarán en la evaluación de efectividad del programa de cumplimiento. Las FBA comunican sus expectativas al sector privado de manera informal a través de un continuo diálogo con los consejos de administración y la alta dirección y formalmente a través del Manual de Inspección de LSB/ALA de FFIEC, orientación y alcance general en talleres y seminarios para bancos en función del tamaño, ubicación, tipo de producto y otros factores, y por medio de charlas patrocinadas por asociaciones comerciales e industriales. El Manual de Inspección de LSB/ALA de FFIEC contiene secciones sobre riesgos identificados en relación con productos y servicios, y personas y entidades, que incorporan información del orden público de reportes como la Estrategia Nacional de Lavado Activos de Estados Unidos y la Evaluación de Amenaza de Lavado de Activos de Estados Unidos, el diálogo continuo con los representantes del orden público a nivel nacional, estadual y local y los riesgos identificados por los examinadores de las FBA en base a información proporcionada por las autoridades del orden público. Esta información también se utiliza para preparar y emitir guías que detallan las expectativas de supervisión de la gestión de riesgos relacionados con las vulnerabilidades identificadas en la jurisdicción y ámbito de aplicación y el plan de inspección.

Ejemplos de diferentes formas en que los supervisores bancarios abordan la supervisión de LA/FT *in situ* y *extra situ* en línea con los riesgos identificados

AUSTRALIA

La fase actual de supervisión de AUSTRAC incluye apuntar a entidades de riesgo alto para la actividad de supervisión, y para probar la eficacia de los sistemas y controles de la entidad en la práctica. AUSTRAC ha desarrollado técnicas de búsqueda de datos que escanean toda la población de entidades reguladas y sacan a la superficie cuestiones y vulnerabilidades que pueden impedir la eficacia de entidades informantes. A través de estas técnicas, AUSTRAC es capaz de identificar entidades informantes individuales cuyas características de comportamiento son valores extremos a las de sus pares. AUSTRAC utiliza esta información para identificar entidades que requieren un mayor compromiso de supervisión, en particular en los sectores de riesgos bajos.

Una vez que AUSTRAC identifica la importancia y el riesgo de LA/FT, determina el nivel y tipo de compromiso necesario con un Grupo EI en base a una evaluación de su riesgo de cumplimiento. (El riesgo de cumplimiento se define como el riesgo de que un Grupo EI no cumpla con sus

obligaciones jurídicas, y es una medida diferente al riesgo LA/FT de una entidad. Una entidad puede tener un riesgo de LA/FT alto, pero tiene un fuerte acercamiento a sus obligaciones regulatorias, lo que significa que su calificación de riesgo de cumplimiento será baja).

AUSTRAC utiliza una variedad de técnicas de cumplimiento para evaluar la adecuación de las políticas, prácticas, sistemas y controles de Grupos IE para cumplir con los requisitos de la Ley ALA/CFT, incluyendo:

- Actividades de “compromiso” o intensidad baja, como procesos de inscripción, envíos de correos, boletines electrónicos, foros, talleres y el desarrollo y distribución de materiales de orientación.
- Actividades “intensificadas” o de intensidad moderada, como procesos asociados con el registro de los remitentes, evaluaciones de comportamiento, estudios teóricos, exámenes temáticos y monitoreo de transacciones dirigidos a comportamientos específicos de cohortes de las entidades informantes.
- Actividades “escaladas” o de intensidad alta, como evaluaciones *in situ* y un enfoque de gestión dedicado. AUSTRAC adapta estas actividades a entidades informantes individuales. Están diseñadas para tener un impacto directo en la mejora de los resultados de cumplimiento.

ALEMANIA

Las inspecciones *in situ* contienen:

- Inspecciones anuales regulares, realizadas *in situ* por auditores externos, e
- Inspecciones especiales/específicas, de forma regular o con respecto a circunstancias específicas realizadas por auditores externos (en nombre del supervisor) o por el propio supervisor.

Los empleados de la autoridad de supervisión acompañan a los auditores externos en todas las inspecciones especiales/específicas y en algunas inspecciones anuales regulares.

De acuerdo con la Ley de Bancos, la autoridad de supervisión puede decretar prioridades temáticas en el curso de inspecciones regulares *in situ*. Esto se hace, por ejemplo, para comprobar la aplicación de las nuevas disposiciones en la ley ALA o cuando se detecta un cierto tipo de deficiencia en una multitud de informes anuales de las distintas entidades financieras.

Supervisión *extra situ*:

- El informe anual contiene un anexo donde los principales resultados se destacan en una o dos frases breves, en relación con una marca. En función de la clasificación de riesgo individual de una institución financiera, en ciertos casos de bajo riesgo sólo se realiza una “revisión

rápida” de este anexo y sólo se evalúa todo el informe anual (“revisión intensiva”) en caso de malas notas en este anexo.

- Después de la evaluación de los informes de las inspecciones *in situ* y en función de sus resultados, el procedimiento de seguimiento se llevará a cabo con diferentes niveles de intensidad.
- Se puede solicitar información detallada por escrito sobre las medidas ALA aplicadas a grupos de clientes/productos específicos, o puede organizarse una consulta con el director de cumplimiento del banco.
- Se puede solicitar la presentación de las salvaguardias internas actualizadas. Dependiendo de la importancia del sistema y las deficiencias que fueron analizadas, se puede solicitar a un experto externo la revisión de la operatividad adecuada del sistema.

MÉXICO

La supervisión ALA/CFT en México se compone de las siguientes etapas:

- A las instituciones financieras se les asigna una calificación de riesgo mediante un modelo de EBR. Se solicita información periódica a las instituciones financieras para elaborar un informe de regulación y el análisis *extra situ* se realiza en base a estos datos. La información recopilada se consolida en la misma matriz de riesgo utilizada para determinar el nivel de riesgo de la entidad. En base a estos resultados, la CNBV determina la frecuencia con la que una institución financiera será visitada con el fin de supervisar el cumplimiento de leyes y reglamentos ALA/CFT; incluida la aplicación de medidas para mitigar los riesgos ALA/CFT.
- En base a la calificación de riesgo de una entidad financiera determinada, se determina una estrategia de monitoreo para la supervisión *in situ* centrada en los factores de mayor riesgo identificados en la fase anterior. Esto se refuerza con un diagnóstico que permite la localización de actividades significativas (productos y servicios) que figuran como mayores riesgos y la eficacia de las mitigaciones específicas aplicadas por la institución financiera para estas actividades.
- Durante las inspecciones *in situ*, los supervisores solicitan información y documentación con el fin de confirmar si el nivel de riesgo asignado previamente a la institución financiera es adecuado, y realizar su inspección en consecuencia. Los supervisores pueden mejorar su revisión de aquellos aspectos que consideran de mayor riesgo.

- De acuerdo con los resultados de las inspecciones, diversos actos de autoridad pueden llevarse a cabo, incluidos la emisión de observaciones y recomendaciones, así como la implementación de acciones y/o sanciones correctivas.

Por último, los resultados de la inspección se toman en cuenta para confirmar un nivel de riesgo o asignar uno nuevo a la entidad supervisada. Esta nueva información se agrega a la matriz de supervisión *extra situ*, que ayuda a determinar el mejor momento para que la entidad sea supervisada nuevamente (estrategia de supervisión).

HONG KONG, CHINA

La Autoridad Monetaria de Hong Kong (HKMA, por sus siglas en inglés) supervisa los sistemas ALA/CFT de los bancos a través de una combinación de inspecciones *in situ* y revisiones *extra situ*, que se integra como parte de un proceso de supervisión bancaria más amplio. La supervisión ALA/CFT se basa en el riesgo, y la frecuencia, la intensidad y el alcance de las actividades de supervisión están relacionados con el perfil de riesgo de LA/FT de los bancos individuales, que tiene en cuenta el impacto en el sistema financiero y el nivel de riesgo. Las inspecciones *in situ* abarcan exámenes enfocados en el riesgo y exámenes temáticos, que son parte de un ciclo, que culminan proporcionando a los bancos mejores prácticas a través de foros de formación, que se realizan anualmente.

Para ilustrar el enfoque en la práctica, en 2012, la HKMA realizó revisiones temáticas para 9 bancos sobre reportes de operaciones sospechosas (ROS). Como resultado de las observaciones realizadas, en el 1^{er} y 2^{do} trimestre de 2013, otros 107 bancos fueron objeto de revisiones de alto nivel sobre ROS, con un enfoque en la mitigación del riesgo posterior al informe. En base a los riesgos identificados, se seleccionaron 26 bancos para una revisión *extra situ* más intensiva que incluyó las políticas y los procedimientos y las medidas adoptadas para mitigar los riesgos de LA/FT. Las acciones de supervisión de seguimiento se determinaron en base al riesgo, incluyendo la solicitud de medidas adicionales por parte de los bancos, revisiones de auditores externos y otras 4 inspecciones temáticas *in situ* que comprendían entrevistas con el personal operativo clave y análisis de los procesos relacionados con los ROS. Los resultados de esta iniciativa de supervisión se comunicaron a los bancos en seminarios de formación celebrados en octubre de 2012 y abril de 2013, y fueron objeto de un documento de orientación, desarrollado en colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera Conjunta, emitido el 16 de diciembre de 2013.

ITALIA

El Banco de Italia emplea una mezcla de supervisión *in situ* y *extra situ*. El análisis *extra situ* es sistemático, llevado a cabo a intervalos fijos, y en base al análisis de datos e información que los bancos proporcionan al Banco de Italia (BI) (informe anual de la función de cumplimiento ALA; informes de organismos de control sobre irregularidades específicas, informes de seguimiento posteriores a la inspección, etc.). Por otra parte, siempre que sea necesario, el BI celebra

reuniones dedicadas a cuestiones ALA con miembros de directorios o directores de cumplimiento ALA para reunir información relevante y discutir iniciativas.

En base a los resultados del análisis *extra situ*, se planifican y llevan a cabo inspecciones. Las inspecciones pueden ser: de alcance completo, específicas (áreas de negocio, riesgos específicos, perfiles operativos, acciones correctivas de seguimiento) y temáticas. Tras la entrada en vigencia de la Ley ALA Italiana en 2008, el Banco de Italia revisó sus procedimientos de control *in situ*: los controles ALA pueden llevarse a cabo en el marco de inspecciones generales *in situ* o mediante inspecciones temáticas dedicadas al cumplimiento ALA.

En 2008, el Banco de Italia inauguró ciclos anuales de inspecciones ALA *in situ* focalizadas para sucursales de bancos ubicadas en áreas de alto riesgo a fin de realizar una evaluación sobre la aplicación de normas ALA en las operaciones diarias. La evaluación consiste en visitas *in situ* breves (3/5 días) a una serie de sucursales preseleccionadas ubicadas en las zonas del país donde existen riesgos de actividades delictivas específicas (crimen organizado, evasión fiscal, contrabando de tabaco, usura, etc.). Las visitas se llevan a cabo utilizando un cuestionario sobre obligaciones ALA (DDC, registro, información y formación) para verificar el cumplimiento con la Legislación/Normas ALA y reglamentos internos de los bancos por parte del personal de la sucursal. También se realiza una prueba de muestra de las posiciones individuales de los clientes. Cuando los resultados de las visitas indican importantes deficiencias, se solicitan acciones correctivas.

Por otra parte, la UIF italiana verifica el cumplimiento por parte de las instituciones financieras, *in situ* y *extra situ*, con respecto a las obligaciones de reporte de operaciones sospechosas y casos de ROS omitidos principalmente en base a un EBR. Las áreas de riesgo se reconocen por la información transmitida por las autoridades del orden público, autoridades de supervisión del sector financiero, asociaciones profesionales u otras UIF. En caso de infracciones o trastornos importantes en la organización de la institución financiera, se garantiza una estrecha coordinación con el Banco de Italia y otras autoridades de supervisión mediante Memoranda de entendimiento (Mde). También se realizan comentarios a los intermediarios, para las acciones correctivas, en aquellos casos donde la detección y valoración de los ROS resultan críticas.

FRANCIA

El supervisor financiero francés (*Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*, ACPR) implementa un enfoque multinivel para la evaluación de riesgos de LA/FT, y la supervisión ALA/CFT del sector financiero:

- *Cuestionario anual sobre ALA/CFT*: las respuestas al cuestionario son estudiadas sistemáticamente por servicios de control *extra situ*. Se definen varios niveles de prioridad. La naturaleza y el límite de tiempo para establecer acciones correctivas dependen de la gravedad de las deficiencias reveladas por las respuestas al cuestionario.

El cuestionario para las entidades de crédito, empresas de inversión e instituciones de seguros de vida refleja las Recomendaciones del GAFI

revisadas, y pone de relieve cuestiones clave como el EBR. También tiene en cuenta los resultados del análisis de inspecciones ALA/CFT temáticas (por ejemplo, gestión de patrimonios recientemente). Se agregan preguntas específicas para los grupos financieros, así como cuestiones sectoriales específicas para el sector bancario y de seguros, respectivamente.

- *Se utilizan diferentes herramientas para el control extra situ:*
 - Informes de auditoría interna
 - Informes de inspección *in situ*
 - Información recopilada durante reuniones (reuniones anuales y otras reuniones pertinentes)
 - Informes de control interno anual, con una visión global de los negocios realizados y los riesgos incurridos por la entidad, cambios significativos en el sistema de control interno, gestión, riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

PAÍSES BAJOS

El DNB realiza una supervisión *in situ* y *extra situ* basada en el riesgo. Además de los ciclos de supervisión continua, el DNB realiza revisiones temáticas que son exámenes a fondo de un riesgo (área) específico para una selección de instituciones. Las revisiones temáticas del DNB comparan prácticas, identifican valores atípicos y mejores prácticas. El proceso de supervisión temática comienza con la selección de temas basados en análisis de riesgos, revisiones de años anteriores o incidentes/problemas de cumplimiento que se conocen a partir de la supervisión continua.

Las entidades a visitar se seleccionan en base a una serie de criterios, como el tamaño de la empresa, el perfil de riesgo, la experiencia previa de puntos débiles de cumplimiento, etc. Antes de las visitas *in situ*, se solicita información a las instituciones a ser revisadas (como políticas y procesos, transacciones, reportes de operaciones sospechosas, información del cliente, etc.). Durante las inspecciones *in situ*, se realizan y analizan los debates con la gerencia, muestras de clientes o archivos de transacción en su caso y un examen de los procedimientos de evaluación y gestión de riesgos de la institución.

REINO UNIDO

La Autoridad de Conducta Financiera (FCA) asigna los recursos de supervisión especializada de acuerdo al nivel de riesgo de lavado de activos asociado con una empresa y *ad hoc*, como dicta el riesgo. Esto implica evaluaciones *in situ* y *extra situ* sobre la adecuación de los sistemas y controles ALA/CFT de las empresas.

Las evaluaciones *extra situ* incluyen el análisis de rentabilidad de la regulación (que incluyen preguntas específicas sobre delitos financieros), políticas y procedimientos, informes de

auditoría, actas de reuniones, informes de visitas de supervisión anteriores y, en su caso, inteligencia obtenida a través de fuentes externas.

Las visitas *in situ* incluyen entrevistas con personal clave, pruebas de controles ALA/CFT de la empresa y revisiones de archivos.

El enfoque y el detalle de revisiones *in situ* y *extra situ* se determinan por el motivo de la revisión, por ejemplo, una revisión prevista como parte del programa de supervisión continua de la FCA o sugerencias de que un riesgo se ha cristalizado.

Ejemplos de diferentes frecuencias de supervisión de LA/FT en línea con los riesgos identificados

AUSTRALIA

La frecuencia de la supervisión por parte de AUSTRAC se correlaciona con el riesgo de cumplimiento asociado con el Grupo EI. Un indicador de rendimiento de supervisión clave para AUSTRAC es llevar a cabo una evaluación de cada Grupo IE de alto riesgo dentro de un período de tres años. En paralelo, AUSTRAC emplea técnicas de búsqueda de datos que escanean toda la población de entidades reguladas y sacan a la superficie cuestiones y vulnerabilidades que pueden impedir la eficacia de entidades informantes. A través de estas técnicas, AUSTRAC es capaz de identificar entidades informantes individuales cuyas características de comportamiento son valores extremos a la de sus pares. AUSTRAC utiliza esta información para identificar entidades que requieren un mayor compromiso de supervisión, en particular en los sectores de riesgos bajos.

ALEMANIA

Los aspectos de frecuencias para la inspección *in situ* son, entre otros:

- Las entidades de crédito con un balance total por debajo de un determinado umbral sólo deben ser evaluadas cada dos años, salvo que ciertos factores de riesgo indiquen un riesgo más alto.
- Inspecciones especiales se llevarán a cabo con mayor frecuencia con respecto a “grandes jugadores” en el mercado financiero, debido a la complejidad de su negocio que requiere una actualización más frecuente de información para el supervisor.
- Inspecciones especiales se llevarán a cabo de forma regular debido a la clasificación (alta) de riesgo de una entidad financiera, más allá de su tamaño.
- Inspecciones especiales adicionales o focalizadas se suelen realizar si se evidencian deficiencias graves en los informes anteriores.

- Inspecciones especiales se pueden llevar a cabo en base *ad hoc* en el caso de LA/FT relacionado con “malas noticias” reveladas a través de investigaciones de agencias del orden público, periódicos, denunciantes, búsqueda en Internet, etc.

MÉXICO

La frecuencia de la supervisión ALA/CFT se determina tomando en cuenta las calificaciones de riesgo proporcionadas a las instituciones financieras, así como los siguientes factores, entre otros:

- Aumentos inusuales en el número y el umbral de las transacciones realizadas por entidades financieras.
- Aumentos en los ROS o ROE, entre otros tipos de informes.
- Cambio de perfil de la línea de negocio de una institución financiera.
- Nuevos productos financieros o nuevas líneas de negocio.
- El nivel de cumplimiento de las instituciones financieras con sus obligaciones regulatorias (presentación del programa ALA/CFT a la autoridad, y la presentación de informes en tiempo y forma, entre otros).

La frecuencia de supervisión ALA/CFT también está sujeta al seguimiento de las medidas correctivas, incluyendo planes y plazos específicos.

PAÍSES BAJOS

En base en los riesgos percibidos, el DNB asigna sus recursos de supervisión a través de la supervisión continua y revisiones temáticas. Esto se aplica a la frecuencia y la intensidad de la supervisión ALA/CFT. En las revisiones continuas el DNB asigna más recursos a instituciones que tienen un perfil de riesgo más alto (en función de su tamaño, actividades, historial de cumplimiento, etc.). En las revisiones temáticas se examina un área de riesgo alto/sujeto específico para la selección de instituciones.

REINO UNIDO

La Autoridad de Conducta Financiera del Reino Unido Autoridad (FCA) clasifica las empresas en función de su riesgo de lavado de dinero:

- Las empresas en la banda más alta están cubiertas por el Programa ALA Sistemático. El programa opera en un ciclo continuo de cuatro años y cada programa tiene una duración de varios meses.
- Las empresas de la segunda banda están sujetas a un programa regular de inspección *in situ* que consiste en visitas de dos o tres días cada dos años.

- Las empresas en la banda de menor riesgo se visitan cuando un evento lo amerita o cuando forman parte de una muestra de una revisión temática.

Todas las empresas pueden estar sujetas a eventos que ameriten la supervisión y formar parte de revisiones temáticas.

ESTADOS UNIDOS

Las Agencias Bancarias Federales (FBA), por ley, deben llevar a cabo inspecciones sobre la Ley de Secreto Bancario (LSB) a instituciones depositarias aseguradas como parte de su función de supervisión prudencial general. Estas revisiones se llevan a cabo durante las inspecciones regulares de sus instituciones depositarias, en un ciclo de 12 a 18 meses, que es exigido por ley (12 U.S.C. §§ 1820(d) y 1784). La supervisión y regulación de las instituciones depositarias para el cumplimiento de la LSB se realiza a través de una combinación de inspecciones *in situ* y revisiones *extra situ*. Las políticas y los procedimientos de inspección de LSB de las FBA establecen en el *Manual de Inspección de Ley de Secreto Bancario/ Antilavado de Activos* del Consejo Federal de Inspección de Instituciones Financieras (FFIEC). Las FBA deben llevar a cabo los procedimientos de examen básicos requeridos para evaluar el cumplimiento del programa de cumplimiento LSB/ALA, requisitos reglamentarios y temas relacionados. Se requieren procedimientos ampliados para productos, servicios, personas y entidades en función del riesgo. También es necesaria una prueba de transacciones durante cada examen, independientemente del nivel y naturaleza del riesgo presente en la institución. Para instituciones más grandes y complejas, algunas FBA mantienen examinadores *in situ* residentes que proporcionan una supervisión permanente de la institución y obtienen actualizaciones al menos trimestrales sobre la condición y evaluación de riesgos de la institución.

Ejemplos de ajuste de la intensidad de supervisión de LA/FT en línea con los riesgos identificados

AUSTRALIA

Como se describió anteriormente, AUSTRAC utiliza una variedad de técnicas de cumplimiento para evaluar la adecuación de las políticas, prácticas, sistemas y controles de Grupos IE para cumplir con los requisitos de la Ley ALA/CFT, incluyendo:

- Actividades de “compromiso” o intensidad baja, como procesos de inscripción, envíos de correos, boletines electrónicos, foros, talleres y el desarrollo y distribución de materiales de orientación.
- Actividades “intensificadas” o de intensidad moderada, como procesos asociados con el registro de los remitentes, evaluaciones de comportamiento, estudios teóricos, exámenes temáticos y monitoreo de transacciones dirigidos a comportamientos específicos de cohortes de las entidades informantes.
- Actividades “escaladas” o de intensidad alta, como evaluaciones *in situ* y enfoque de gestión dedicado. AUSTRAC adapta estas actividades a

entidades informantes individuales. Están diseñadas para tener un impacto directo en la mejora de los resultados de cumplimiento.

Cuando una entidad con alto riesgo inherente de LA/FT se evalúa y demuestra tener políticas, prácticas, sistemas y controles inadecuados para abordar su riesgo de cumplimiento, estas entidades tienen prioridad para la acción de remediación y/o ejecución.

Los procesos de remediación se llevan a cabo a través de la emisión de un informe de evaluación del cumplimiento de una entidad, que exige a la entidad tomar medidas específicas para resolver el incumplimiento dentro plazos específicos. Luego AUSTRAC monitorea la situación de la entidad contra esos requisitos.

ALEMANIA

BaFin ha creado una matriz de riesgo para las entidades de crédito (véase más arriba), y la intensidad de supervisión sigue la clasificación de riesgo de cada institución. Las principales razones de este enfoque son la necesidad de concentrarse en las zonas de mayor riesgo y la necesidad de asignar los recursos donde más se necesitan.

Las diferencias en los niveles de intensidad de supervisión incluyen:

- Las inspecciones *in situ* siempre incluyen pruebas de muestra. Si una gran cantidad de deficiencias aparece en un determinado campo (por ejemplo, proceso de identificación del cliente), esto podría conducir a una “verificación completa” (es decir, se verifica el proceso de identificación de todos los nuevos clientes adquiridos en los últimos 6 meses).
- Se pueden escalar pasos en el procedimiento de seguimiento de las inspecciones *in situ*. Se trata a las instituciones individualmente, cuando se producen eventos específicos.

MÉXICO

La CNBV aplica la metodología establecida en el Manual Institucional de Supervisión, que contiene una descripción detallada de todos los procedimientos que han de realizarse con el fin de evaluar las actividades significativas (productos y servicios) de mayor riesgo que son determinados por el área de supervisión *extra situ*, así como la eficacia de las acciones de mitigación implementadas por la institución financiera.

Durante las inspecciones, si el supervisor a cargo determina que algunas acciones de mitigación de riesgos que no estaban cubiertas originalmente en el programa de supervisión correspondiente, las mismas deben revisarse en virtud de tener pruebas de que hay una debilidad en su aplicación o efectividad, tiene las facultades para llevar a cabo una revisión más profunda y completa. Por ejemplo, si, basándose en un informe de operaciones, se detecta una deficiencia en el sistema automatizado del banco, el supervisor debe proceder a verificar el sistema con el fin de detectar la causa real de la deficiencia.

PAÍSES BAJOS

El DNB asigna sus recursos de supervisión a través de la supervisión continua y revisiones temáticas. Esto se aplica a la frecuencia y la intensidad de la supervisión ALA/CFT. El enfoque del DNB a la supervisión hace una distinción entre diferentes regímenes, por ejemplo bajo, neutral, alto y urgente. A cada institución se le asigna a un régimen de supervisión específico, basado en una evaluación de probabilidad de que los riesgos identificados dentro de una institución podrían perjudicar a los objetivos de supervisión. El perfil de riesgo de la institución es la base para esto. Los regímenes de supervisión marcan la pauta para las actividades de mitigación de riesgo que varían desde ninguna intervención sustancial a la intervención inmediata donde se utilizan todas las medidas posibles para mitigar el riesgo.

REINO UNIDO

La Autoridad de Conducta Financiera del Reino Unido Autoridad (FCA) clasifica las empresas en función de su riesgo de lavado de activos. Esta categorización determina la intensidad y frecuencia de la supervisión ALA/CFT:

- Las empresas en la banda más alta están cubiertas por el Programa ALA Sistemático (SAMPLP, por sus siglas en inglés). Estas empresas están sujetas a una supervisión ALA/CFT más intensiva, que consiste en extensas entrevistas con personal clave, incluyendo la alta dirección y oficina de cumplimiento en el Reino Unido y en otros lugares, así como pruebas detalladas de los sistemas y controles ALA/CFT de la empresa. Un SAMLP típico dura varios meses y se repite cada cuatro años.
- Las empresas de la segunda banda están sujetas a un programa regular de inspección *in situ* que consiste en visitas de dos o tres días cada dos años.
- Las empresas en la banda de menor riesgo se visitan cuando un evento lo amerita o cuando forman parte de una muestra de una revisión temática. Las revisiones temáticas típicamente involucran una evaluación *extra situ* de las políticas y procedimientos de la empresa, pruebas detalladas y entrevistas durante una visita *in situ* que dura entre dos y tres días, dependiendo del tamaño de la empresa y la complejidad de sus operaciones. La intensidad de la supervisión orientada a eventos depende de la naturaleza de la sospecha de incumplimiento.

Ejemplos de diferentes enfoques de la guía de supervisión

AUSTRALIA

Una amplia gama de información guía sobre las obligaciones de información ALA/CFT de Australia está disponible en el sitio web de AUSTRAC (www.austrac.gov.au), incluyendo:

Notas de Orientación

Las notas de orientación de AUSTRAC contienen información sobre las disposiciones legislativas para brindar asistencia a las entidades informantes sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Las notas de orientación actuales se pueden encontrar en el sitio web AUSTRAC www.austrac.gov.au/guidance_notes.html.

Guías

AUSTRAC ha publicado las siguientes Guías ALA/CFT, que se encuentran disponibles en www.austrac.gov.au/guides.html:

- *Guía de cumplimiento ALA/CFT para pubs y discotecas*, para ayudar a hoteles y clubes, que tienen licencia para operar máquinas de juegos electrónicos, a fin de que cumplan sus obligaciones previstas en la Ley ALA/CFT y las Normas ALA/CTF.
- *Guía de cumplimiento ALA/CFT para distribuidores de remesas independientes*, para ayudar a los proveedores de servicios de remesas a determinar si están obligados a registrarse como distribuidores de remesas independientes y la forma de completar el proceso de registro.
- *Guía de cumplimiento ALA/CFT para corredores de apuestas*, para ayudar a los corredores de apuestas en la comprensión y el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Ley ALA/CFT.
- *Guía explicativa del formulario de perfil comercial de AUSTRAC*, para ayudar a las entidades con el uso del formulario de perfil comercial de AUSTRAC.

Pautas

Las pautas de AUSTRAC contienen información relacionada con aspectos de la *Ley de Informes de Transacciones Financieras* y abarca aspectos de los requisitos de información para distribuidores de efectivo. Por ejemplo, las *Pautas de Información de Transacciones en Efectivo Significativas para Abogados*, se encuentra disponible en: www.austrac.gov.au/files/guideline_no6.pdf.

Guía Regulatoria

La *Guía Regulatoria de AUSTRAC* es un documento práctico para ayudar a la industria a comprender y cumplir sus obligaciones ALA/CFT. Proporciona una visión del enfoque de AUSTRAC sobre el cumplimiento de la legislación ALA/CFT y se refiere a recursos adicionales que pueden ser de ayuda para las entidades reguladas. Para asegurar que se presente la información más contemporánea, y de la manera más efectiva, la Guía Regulatoria está siendo revisada actualmente. La Guía Regulatoria actual se encuentra disponible en: www.austrac.gov.au/regulatory_guide.html.

CANADÁ

FINTRAC ha publicado una serie de guías para garantizar que las entidades informantes entiendan y cumplan con sus obligaciones ALA/CFT. Todas las pautas del FINTRAC se pueden encontrar en el siguiente enlace: www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/guide-eng.asp. FINTRAC ha emitido recientemente una nueva guía (Guía 4) sobre la forma de poner en práctica un régimen de cumplimiento, incluso en relación con el enfoque basado en el riesgo (véase www.fintraccanafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-eng.asp).

OSFI, la Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras, también ha publicado una guía para ayudar a las entidades informantes que son Instituciones Financieras Reguladas Federalmente a cumplir con los requisitos ALA/CFT aplicables (www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/if-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/b8.aspx).

ITALIA

El Banco de Italia ofrece regularmente a las entidades supervisadas comentarios generales sobre las actividades de controles y guía sobre riesgos ALA/CFT encontrados en el ejercicio de las tareas de supervisión, así como sobre las medidas ALA/CFT recomendadas o exigidas a nivel internacional (es decir, lista negra del GAFI, sanciones de la ONU). La guía también contiene instrucciones sobre los procedimientos adecuados para el cumplimiento de obligaciones antilavado de activos y cumplimiento de las normas.

Además, la UIF italiana, a fin de facilitar la detección de ROS, ofrece guías sobre los patrones de conducta anómalas de comportamiento económico o financiero que puedan estar vinculadas al lavado de activos o financiamiento del terrorismo (por ejemplo, patrones de conducta con respecto a la posible usura publicado en 2011, riesgo de LA de factorización emitido en 2012, juegos de azar y apuestas emitido en 2013). En algunos casos, la UIF italiana emite “notas de alerta” con el fin de fomentar el conocimiento de las instituciones financieras sobre cómo ciertos instrumentos financieros pueden ser explotados con fines de LA o FT (por ejemplo, la nota de alerta sobre tarjetas de prepago en 2012). Con frecuencia, este tipo de orientación va junto con reuniones formales o informales con oficiales informantes en materia de LA con el fin de reducir la interpretación errónea de ROS. Estos contactos son utilizados por las entidades informantes para la aplicación de un EBR eficiente y mejorar los procedimientos internos, debido a la estrecha relación entre los ROS y las políticas ALA y CFT generales.

PAÍSES BAJOS

El DNB ha publicado varios documentos guía para apoyar a las instituciones en la aplicación de los requisitos ALA/CFT. Después de las actividades *in situ* y *extra situ*, los resultados son comparados para determinar los valores atípicos y las buenas prácticas. Las instituciones reciben comentarios individuales y potencialmente siguen acciones de ejecución. La industria también obtiene información más generalizada (mesa redonda, seminario, reuniones (in)formales) y resúmenes de buenas prácticas/guía. Los sectores se mantienen informados de los exámenes temáticos a través de una publicación anual sobre los temas y las actualizaciones regulares a través de boletines de noticias.

REINO UNIDO

Guía Regulatoria

La Autoridad de Conducta Financiera (FCA) publica guías regulatorias sobre una amplia gama de cuestiones de delito financiero. Esta guía establece las expectativas de la FCA sobre el sistema y los controles de delitos financieros de las empresas. También incluye preguntas que las empresas pueden utilizar para probar la idoneidad de sus sistemas y controles y listas de ejemplos de buenas y malas prácticas observadas durante las visitas *in situ* para ayudar a las empresas a entender cómo pueden cumplir con sus obligaciones de delitos financieros.

Esta guía no es vinculante y la FCA no presumirá que la salida de una empresa de esta guía constituirá una violación de sus reglas. Sin embargo, se espera que las empresas tomen nota de lo que dice la guía y la utilicen de una manera proporcionada y sensible al riesgo para informar a sus propios sistemas y controles de delitos financieros.

La FCA actualiza regularmente su guía para tener en cuenta los nuevos hallazgos y para aclarar expectativas en áreas donde existen debilidades en muchas empresas. Todos los cambios están sujetos a consulta pública antes de su finalización. La guía de la FCA **Delitos Financieros: una guía para empresas** se encuentra en: http://media.fshandbook.info/Handbook/FC1_FCA_20140401.pdf.

Guía de la Industria

Al evaluar la adecuación de los sistemas y controles ALA/CFT de empresas, la FCA también tiene relación con la **guía del Grupo de Dirección Conjunta de Lavado de Activos (JMLSG)**. Esta es una guía escrita por un grupo de asociaciones comerciales de servicios financieros del Reino Unido, y establece cómo las empresas pueden cumplir con sus obligaciones ALA/CFT jurídicas y regulatorias. Está aprobada formalmente por el Gobierno del Reino Unido y se menciona en la guía y reglamento de la FCA. La FCA mantiene un estrecho contacto con el JMLSG durante la revisión de sus guías.

ESTADOS UNIDOS

Las FBA publican guías bajo sus propias autoridades de supervisión y en forma conjunta con la UIF (FinCEN) para sus instituciones financieras reguladas a fin de comunicar y aclarar sus

expectativas de supervisión con respecto a la gestión de riesgos de LA/FT y cumplir con las regulaciones ALA/CFT. Como miembros del Consejo Federal de Inspección de Instituciones Financieras (FFIEC), las FBA han emitido el *Manual de Inspección de Ley de Secreto Bancario/Antilavado de Activos* que establece los procedimientos que los examinadores de las FBA deben aplicar en la realización de inspecciones LSB. Los procedimientos contenidos en Manual de Inspección de LSB/ALA abordan el cumplimiento con las expectativas de supervisión de las FBA, así como los requisitos regulatorios de la LSB, y garantizan la transparencia en el proceso de inspección. También asegura que los procedimientos de inspección son exhaustivos y se aplican de manera coherente en todas las instituciones reguladas por las FBA. El FFIEC actualiza el Manual regularmente para incorporar cambios en las regulaciones y expectativas de supervisión que reflejan riesgos de LA/FT emergentes y cualquier cambio significativo en las ya existentes.

ANEXO 2

PRINCIPIOS BÁSICOS DE BASILEA DESIGNADOS POR EL GAFI COMO RELEVANTES PARA LA SUPERVISIÓN DE ALA/CFT (R. 26)

Principio Básico de Basilea	Elemento de Supervisión
Principio 1	<i>Atribuciones, objetivos y potestades:</i> Todo sistema eficaz de supervisión bancaria cuenta con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de bancos y grupos bancarios. Existe asimismo un marco jurídico apropiado que confiere a cada autoridad responsable las potestades legales necesarias para autorizar bancos, realizar una supervisión continua, asegurar el cumplimiento de la ley y adoptar las oportunas medidas correctivas en materia de seguridad y solvencia bancaria.
Principio 2	<i>Independencia, rendición de cuentas, recursos y protección legal de los supervisores:</i> El supervisor cuenta con independencia operativa, procesos transparentes, una sólida gestión, procesos presupuestarios que no merman su autonomía y recursos adecuados, y rinde cuentas del desempeño de sus funciones y del uso de sus recursos. El marco jurídico para la supervisión bancaria ampara legalmente al supervisor.
Principio 3	<i>Cooperación y colaboración:</i> Las leyes, regulaciones y otros mecanismos proporcionan un marco de cooperación y colaboración con las autoridades locales y supervisores extranjeros pertinentes. Estos mecanismos reflejan la necesidad de proteger la información confidencial.
Principio 5	<i>Criterios para la concesión de licencias:</i> La autoridad encargada de conceder las licencias tiene potestad para establecer criterios y rechazar las solicitudes de establecimientos que no cumplan esos criterios. Como mínimo, el proceso de autorización incluye evaluar la estructura de propiedad y gestión (incluida la adecuación e idoneidad de los consejeros y altos directivos) del banco y del grupo al que pertenece, así como su plan estratégico y operativo, controles internos, gestión del riesgo y evolución prevista de su situación financiera (incluida la base de capital). Cuando el propietario u organismo matriz del banco propuesto sea extranjero, se recaba el consentimiento previo del supervisor del país de origen.

Principio Básico de Basilea	Elemento de Supervisión
Principio 6	<i>Cambio de titularidad de participaciones significativas:</i> El supervisor tiene potestad para examinar, rechazar y establecer condiciones prudenciales respecto de propuestas de cambio de titularidad de participaciones significativas o de control, tanto si se poseen de modo directo o indirecto, en bancos existentes
Principio 7	<i>Adquisiciones sustanciales:</i> El supervisor tiene potestad para aprobar o rechazar (o recomendar a la autoridad responsable la aprobación o el rechazo) y establecer condiciones prudenciales respecto de las adquisiciones o inversiones sustanciales que realice un banco, en función de criterios prescritos, incluida la realización de operaciones transfronterizas, así como para determinar que la estructura del grupo o de la entidad no expone al banco a riesgos innecesarios ni obstaculiza la supervisión eficaz.
Principio 8	<i>Enfoque de supervisión:</i> Un sistema eficaz de supervisión bancaria exige que el supervisor desarrolle y mantenga una evaluación prospectiva del perfil de riesgo de bancos individuales y grupos bancarios, proporcionada a su importancia sistémica; identifique, evalúe y ataje riesgos procedentes de los bancos y del sistema bancario en su conjunto; cuente con un marco de intervención temprana; y disponga de planes, en combinación con otras autoridades pertinentes, para adoptar medidas de liquidación ordenada de bancos si éstos dejan de ser viables.
Principio 9	<i>Técnicas y herramientas de supervisión:</i> El supervisor utiliza una adecuada gama de técnicas y herramientas para aplicar el enfoque de supervisión y emplea los recursos supervisores de manera proporcionada, teniendo en cuenta el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los bancos.
Principio 11	<i>Potestades correctivas y sancionadoras del supervisor:</i> El supervisor actúa con prontitud para atajar prácticas contrarias a la seguridad y solidez o actividades que pudieran plantear riesgos para los bancos o el sistema bancario. El supervisor cuenta con una adecuada gama de herramientas de supervisión que le permite aplicar oportunas medidas correctivas. Esto incluye la capacidad de revocar licencias bancarias o de recomendar su revocación.
Principio 12	<i>Supervisión consolidada:</i> Para la supervisión bancaria resulta esencial que el supervisor lleve a cabo su labor en base consolidada para todo el grupo bancario, realizando un adecuado seguimiento y, cuando

Principio Básico de Basilea	Elemento de Supervisión
	corresponda, aplicando normas prudenciales a todos los aspectos de las actividades que el grupo realiza a escala mundial.
Principio 13	<i>Relación entre el supervisor de origen y el de destino:</i> Los supervisores de origen y de destino de los grupos bancarios transfronterizos comparten información y cooperan en aras de una supervisión eficaz del grupo y de las entidades del grupo, así como de una gestión eficaz de situaciones de crisis. Los supervisores exigen que las operaciones locales de los bancos extranjeros se lleven a cabo en virtud de las mismas normas que se aplican a las entidades locales.
Principio 14	<i>Gobierno corporativo:</i> El supervisor determina que los bancos y grupos bancarios cuentan con sólidas políticas y procesos en materia de gobierno corporativo que abarcan, por ejemplo, la dirección estratégica, la estructura de grupo y organizativa, el entorno de control, las atribuciones del Consejo y la alta dirección, así como las retribuciones. Estas políticas y procesos están en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco.
Principio 15	<i>Proceso de gestión del riesgo:</i> El supervisor determina que los bancos cuentan con un proceso integral de gestión del riesgo (que incluye una eficaz vigilancia por parte del Consejo y la alta dirección) para identificar, cuantificar, evaluar, vigilar, informar y controlar o mitigar oportunamente todos los riesgos significativos y para evaluar la suficiencia de su capital y liquidez en relación con su perfil de riesgo y la situación macroeconómica y de los mercados. Esto abarca el desarrollo y examen de mecanismos de contingencia (incluidos planes de recuperación robustos y creíbles cuando proceda) que tengan en cuenta las circunstancias específicas del banco. El proceso de gestión del riesgo está en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica del banco.
Principio 26	<i>Control y auditoría internos:</i> El supervisor determina que los bancos cuentan con marcos adecuados de control interno para establecer y mantener un entorno operativo correctamente controlado para la gestión de su negocio, teniendo en cuenta su perfil de riesgo. Dichos controles incluyen procedimientos claros sobre delegación de autoridad y atribuciones; separación de las funciones que implican compromisos del banco, desembolso de sus fondos y contabilidad de sus activos y pasivos; conciliación de estos procesos; protección de los activos del banco; y funciones independientes de auditoría interna y

Principio Básico de Basilea	Elemento de Supervisión
	de cumplimiento para comprobar la observancia de estos controles, así como de la legislación y regulación aplicables.
Principio 29	<i>Utilización abusiva de servicios financieros:</i> El supervisor determina que los bancos cuentan con políticas y procesos adecuados, incluidas estrictas reglas de debida diligencia con la clientela, para promover normas éticas y estándares profesionales de alto nivel en el sector financiero e impedir que el banco sea utilizado, intencionalmente o no, con fines delictivos.

BIBLIOGRAFÍA

FATF (2012), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation –The FATF Recommendations* [Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación – Las Recomendaciones del GAFI], París,
www.fatf-gafi.org/recommendations

FATF (2013a), *FATF Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, [Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo], París
www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

FATF (2013b), *FATF Methodology for Assessing with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems* [Metodología del GAFI para Evaluar el Cumplimiento Técnico con las Recomendaciones del GAFI y la Eficacia de los Sistemas de ALA/CFT], París,
www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf

FATF (2013c), *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)* [Guía del GAFI: Personas Expuestas Políticamente (Recomendaciones 12 y 22)], París,
www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/peps-r12-r22.html

FATF (2013d), *Revised Guidance on AML/CFT and Financial Inclusion* [Guía Revisada sobre Medidas ALA/CFT e Inclusión Financiera], París,
www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion/documents/revisedguidanceonamlcftandfinancialinclusion.html

Financial Stability Board (2014), *Guidance on supervisory interaction with financial institutions on risk culture, A Framework for Assessing Risk Culture* [Consejo de Estabilidad Financiera (2014), Guía sobre la interacción de supervisión con las instituciones financieras sobre la cultura del riesgo, Un Marco para la Cultura de Evaluación del Riesgo], Basilea, Suiza,
<https://www.financialstabilityboard.org/publications/140407.pdf>

BCBS (2005), *Compliance and the compliance function in banks, BIS* [CSBB (2005), Cumplimiento y la función de cumplimiento en los bancos], Basilea, Suiza,
www.bis.org/publ/bcbs113.pdf

BCBS (2010a), *Principles for enhancing corporate governance, BIS* [CSBB (2005), Principios para mejorar la gestión corporativa], Basilea, Suiza,
www.bis.org/publ/bcbs176.pdf

BCBS (2010b), *Good Practice Principles on Supervisory Colleges*, BIS [CSBB (2010b), Principios de Buenas Prácticas sobre Colegios de Supervisores], Basilea, Suiza, www.bis.org/publ/bcbs177.pdf

BCBS (2011), *Core Principles for Effective Banking Supervision* [CSBB (2011), Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz], Basilea, Suiza, www.bis.org/publ/bcbs213.pdf

BCBS (2014a), *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*, BIS [CSBB (2014a), Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo], Basilea, Suiza www.bis.org/publ/bcbs275.pdf

BCBS (2014b), *Revised Good Practice Principles on Supervisory Colleges (Consultative document)*, BIS [CSBB (2014b), Principios de Buenas Prácticas Revisadas sobre Colegios de Supervisores (Documento de Consulta), Basilea, Suiza, <https://www.bis.org/publ/bcbs276.pdf>

ESMA, EBA, EIOPA and Joint Committee of the European Supervisory authorities (2013), *Preliminary report on anti-money laundering and counter financing of terrorism Risk Based Supervision* [AEVM, ABE, AESP] y el Comité Conjunto de Autoridades de Supervisión Europeas (2013) - Informe Preliminar sobre supervisión basada en el riesgo antilavado de activos / contra el financiamiento del terrorismo], www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/JC-2013-72+%28Report+on+Risk+Based+Supervision%29.pdf

GUÍA SOBRE TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL

SIGLAS

ALA/CFT	Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo (también se usa como <i>Combate al Financiamiento al Terrorismo</i>)
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
BF	Beneficiario Final
CEO	Director Ejecutivo [<i>Chief Executive Officer</i>]
CFO	Director Financiero [<i>Chief Financial Officer</i>]
CFT	Contra el Financiamiento del Terrorismo
DDC	Debida Diligencia del Cliente
FT	Financiamiento del Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GDP	Grupo de Desarrollo de Políticas
GTA	Grupo de Trabajo Anticorrupción
IN	Institución Financiera
LA	Lavado de Activos
NI	Nota Interpretativa
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONUDD	Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
PSFS	Proveedores de Servicios Fiduciarios y Societarios
R.	Recomendación
RI	Resultado Inmediato
STaR	Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

GUÍA SOBRE TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIO FINAL (RECOMENDACIONES 24 Y 25)

I. INTRODUCCIÓN

1. Los vehículos corporativos⁴² -tales como sociedades mercantiles, fideicomisos, fundaciones, asociaciones y otros tipos de personas y estructuras jurídicas- llevan a cabo una amplia variedad de actividades comerciales y empresariales. Sin embargo, más allá de la función esencial y legítima que los vehículos corporativos desempeñan en la economía mundial, bajo ciertas condiciones, se han usado en forma indebida con fines ilícitos, incluidos el lavado de activos (LA), soborno y corrupción, tráfico de información privilegiada, fraude fiscal, financiamiento del terrorismo (FT), y otras actividades ilegales. Esto se debe a que, para los criminales que tratan de eludir medidas contra el lavado de activos (ALA) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT), los vehículos corporativos son una forma atractiva para disfrazar y convertir los productos del delito antes de introducirlos en el sistema financiero.

2. El uso indebido de vehículos corporativos podría reducirse significativamente si la información respecto al propietario legal y beneficiario final, el origen de los activos del vehículo corporativo, y sus actividades estuviera disponible para las autoridades.⁴³ La información sobre el propietario legal y el beneficiario final puede ayudar a las autoridades del orden público y otras autoridades competentes identificando a aquellas personas físicas que podrían ser responsables de la actividad subyacente de interés, o contar con información relevante para avanzar en una investigación. Esto permite a las autoridades a “seguir al dinero” en las investigaciones financieras relacionadas con activos/cuentas sospechosos en poder de los vehículos corporativos. En particular, la información⁴⁴ sobre el beneficiario final también puede ayudar a localizar los activos de una persona determinada dentro de una jurisdicción. Sin embargo, los países se enfrentan a desafíos importantes en la aplicación de medidas para garantizar la disponibilidad oportuna de información precisa del beneficiario final. Esto es particularmente difícil cuando se trata de personas jurídicas y estructuras jurídicas repartidas en múltiples jurisdicciones.

3. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha establecido normas en materia de transparencia, con el fin de disuadir y prevenir el uso indebido de vehículos corporativos. Las Recomendaciones del GAFI exigen a los países⁴⁵ asegurar que la información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final de los vehículos corporativos está disponible y las autoridades

⁴² Este trabajo utiliza el término vehículos corporativos para hacer referencia a *personas jurídicas y estructuras jurídicas*, según se definen en el glosario de las *Recomendaciones del GAFI*.

⁴³ GAFI (2006), GAFI y GAFIC (2010).

⁴⁴ El término *beneficiario final* se define en el capítulo IV, y el término *información del beneficiario final* respecto a personas jurídicas y estructuras jurídicas se define en los capítulos V y VI, respectivamente.

⁴⁵ Todas las referencias en este documento guía para país o países se aplican por igual a territorios o jurisdicciones.

competentes pueden acceder a la misma cuando sea oportuno. En la medida en que dicha información esté disponible,⁴⁶ puede ayudar a las instituciones financieras (IF) y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) a implementar los requisitos de debida diligencia del cliente (DDC) a los vehículos corporativos, incluyendo identificar al beneficiario final, identificar y manejar riesgos de LA/FT, y aplicar controles de ALA/CFT basados en los riesgos (incluidos los requisitos sobre sanciones y presentación de reportes de operaciones sospechosas). Sin embargo, la disponibilidad de esa información no exime a las IF y APNFD de sus otras obligaciones en virtud de las Recomendaciones 10 y 22. En ningún caso deben basarse exclusivamente en dicha información. La preocupación por el uso indebido de vehículos corporativos llevó al GAFI a fortalecer y aclarar las normas sobre transparencia.⁴⁷ Si bien los objetivos de política de alto nivel se mantienen sin cambios, se incluyen más detalles en las normas para garantizar que los mecanismos de aplicación sean entendibles. La revisión de las normas se realizó con el fin de proporcionar claridad a los países sobre la forma de lograr una aplicación efectiva.

4. Otros organismos internacionales también están tomando medidas concretas para promover la transparencia de los vehículos corporativos. Por ejemplo, en 2013 los países del G8 respaldaron los principios básicos sobre el beneficiario final -de conformidad con los estándares del GAFI- y publicaron planes de acción que establecen los pasos que tomarán para mejorar la transparencia.⁴⁸ Asimismo, los Líderes del G20 animaron públicamente a todos los países a hacer frente a los riesgos planteados por la opacidad de los vehículos corporativos, y se comprometieron a predicar con el ejemplo en la aplicación de las normas del GAFI sobre el beneficiario final, que también son relevantes para fines fiscales.⁴⁹ Además, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE considera en sus informes de seguimiento si la falta de acceso a la información sobre el beneficiario final de personas jurídicas es un obstáculo para la aplicación efectiva del delito de cohecho a un funcionario público extranjero.⁵⁰

5. El propósito de las normas del GAFI sobre transparencia y beneficiario final es prevenir el uso indebido de vehículos corporativos para el lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Sin embargo, se reconoce que estas normas del GAFI respaldan los esfuerzos para prevenir y detectar

⁴⁶ La Nota Interpretativa a la Recomendación 24 en el párrafo 13 exige a los países a considerar facilitar el acceso oportuno por parte de las IF y APNFD al registro de los accionistas o socios de una sociedad mercantil, que contenga los nombres de los accionistas y miembros, el número de acciones en poder de cada accionista, y categorías de acciones (incluyendo la naturaleza de los derechos a voto asociados).

⁴⁷ Las Normas del GAFI comprenden las Recomendaciones y Notas Interpretativas del GAFI que se revisaron en febrero de 2012 y que han recibido el apoyo de más de 190 países en todo el mundo.

⁴⁸ Comunicado de los Líderes del G-8 de la Cumbre de Lough Erne 2013.

⁴⁹ Declaración de Líderes del G20 (Cumbre de San Petersburgo, 6 de Septiembre de 2013), y Comunicado del G-20 de la Reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20 (Moscú, 19 al 20 de julio, 2013).

⁵⁰ Los informes de seguimiento sobre la aplicación de la *Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos en las Transacciones Comerciales Internacionales* por sus Partes pueden encontrarse en: www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm.

otras categorías designadas de delitos, como delitos fiscales y corrupción. En este sentido, las medidas que los países implementen para mejorar la transparencia en línea con las Recomendaciones del GAFI pueden proporcionar una plataforma para abordar de manera más eficaz serias preocupaciones como la corrupción, y para cumplir con otras normas internacionales.⁵¹

6. La implementación de las Recomendaciones del GAFI sobre transparencia y beneficiario final ha demostrado ser un desafío.⁵² En consecuencia, el GAFI ha desarrollado esta guía para ayudar a los países en la aplicación de las Recomendaciones 24 y 25, así como la Recomendación 1 en lo que respecta a la comprensión de los riesgos de LA/FT de las personas y estructuras jurídicas. El público de esta guía son principalmente los profesionales y responsables de políticas dentro de las autoridades nacionales y el propósito es ayudarles a identificar, diseñar y poner en práctica las medidas apropiadas para evitar el uso indebido de vehículos corporativos en línea con las normas del GAFI. La guía también explica la relación entre las medidas de DDC y medidas específicas de transparencia, y puede ser útil para las instituciones financieras y APNFD en la aplicación de medidas preventivas de ALA/CFT. Esta guía abarca:

- a) Una visión general de cómo los vehículos corporativos pueden usarse en forma indebida y los desafíos para los países en la implementación de medidas para prevenir tales abusos (Sección II)
- b) La definición de beneficiario final (Sección III)
- c) Guía para los países sobre mecanismos efectivos para combatir el uso indebido de personas y estructuras jurídicas (Sección IV)
- d) Guía para los países sobre la aplicación de medidas que mejoren la transparencia de las personas jurídicas (Sección V)
- e) Guía para los países sobre la implementación de medidas que mejoren la transparencia de las estructuras jurídicas (Sección VI)
- f) La relación entre las normas sobre transparencia y beneficiario final (Recomendaciones 24 y 25), y otras Recomendaciones (requisitos de DDC (Recomendaciones 10/22 y transferencias electrónicas (Recomendación 16) (Sección VII)
- g) Acceso a la información por parte de las autoridades competentes (Sección VIII); y
- h) Guía sobre cooperación internacional en relación con información sobre el beneficiario final (Sección IX).

⁵¹ Tales como la *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)*, el *Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción*, y la *Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos en las Transacciones Comerciales Internacionales*.

⁵² Véanse los resultados de los informes de evaluación mutua del GAFI y organismos regionales estilo GAFI (GREG).

7. Esta guía no es vinculante y no anula la competencia de las autoridades nacionales. La intención de la misma es complementar la guía del GAFI existente y otros trabajos en curso⁵³ mediante ampliando con la investigación disponible, incluyendo informes de tipologías del GAFI relevantes, y las experiencias de los países. También tiene en cuenta los trabajos emprendidos por otros organismos internacionales que se centran en garantizar la transparencia de los vehículos corporativos.

⁵³ En particular, el GAFI está elaborando guías sobre la aplicación de un enfoque basado en el riesgo para las instituciones financieras y APNFD, incluidos los proveedores de servicios fiduciarios y societarios que, cuando se hayan completado, complementarán este trabajo.

II. EL USO INDEBIDO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS

8. Una serie de estudios importantes realizados por el GAFI,⁵⁴ y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) del Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)⁵⁵ han explorado el uso indebido de vehículos corporativos con fines ilícitos, incluidos el LA/FT. En general, la falta de información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final facilita el LA/FT encubriendo:

- la **identidad** de los criminales conocidos o sospechosos,
- el verdadero **propósito** de una cuenta o bienes en poder de un vehículo corporativo,
y/o
- la **fuentes o el uso** de fondos o bienes relacionados con un vehículo corporativo.

9. Por ejemplo, la información sobre el beneficiario final puede verse oscurecida por el uso de:

- a) **empresas fantasmas**⁵⁶ (que se pueden establecer con diversas formas de estructura propietaria), especialmente en los casos en que existe un beneficiario extranjero diseminado por varias jurisdicciones
- b) **estructuras de propiedad y control complejas** que involucran muchas capas de acciones registradas a nombre de otras personas jurídicas
- c) **acciones al portador y certificados de acciones al portador**
- d) **uso ilimitado de las personas jurídicas como directores**
- e) **directores y accionistas fiduciarios formales**, donde la identidad del nominador no es revelada
- f) **directores y accionistas fiduciarios informales**, como familiares y asociados cercanos
- g) **fideicomisos y otras estructuras jurídicas** que permiten una separación de activos del propietario legal y el beneficiario final

⁵⁴ GAFI (2006), GAFI y GAFIC (2010).

⁵⁵ El informe de *Puppet Masters* fue publicado en 2011 por STaR del Banco Mundial / ONUDD. Este amplio informe examinó más de 150 casos de corrupción a gran escala y descubrió que la mayoría de los casos de corrupción a gran escala implican el uso de uno o más vehículos corporativos para ocultar al beneficiario final. El informe examina el uso de las estructuras jurídicas para ocultar activos robados, describe en detalle cómo se pueden utilizar los vehículos corporativos para facilitar la corrupción, identifica los desafíos significativos que enfrentan los países cuando tratan de aplicar medidas para prevenir el uso indebido de vehículos corporativos en tramas de corrupción, y proporciona recomendaciones a los países sobre la forma de abordar estos desafíos.

⁵⁶ A los efectos de este documento, se considera empresas fantasmas a aquellas constituidas que no tienen operaciones significativas o activos relacionados.

h) uso de intermediarios en la formación de las personas jurídicas, incluidos los intermediarios profesionales.

10. Estos problemas se agravan considerablemente cuando los diferentes aspectos de un vehículo corporativo implican a numerosos países. Los delincuentes suelen crear, administrar, controlar, poseer, y financieramente operar vehículos corporativos de diferentes países, lo que impide a las autoridades competentes en cualquier jurisdicción obtener toda la información relevante acerca de un vehículo corporativo que está sujeto a una investigación de LA/FT, o delitos determinantes asociados como la corrupción o delitos fiscales. En general, los vehículos corporativos se pueden crear con facilidad en varios países, con fácil acceso al sistema financiero internacional, y con los beneficiarios finales y proveedores de servicios fiduciarios y societarios (PSFS) u otros asesores profesionales pertinentes que residan fuera de la jurisdicción en la que se creó el vehículo corporativo. Las estructuras multi-jurisdiccionales (estructuras que consisten en una serie de entidades corporativas y fideicomisos creados en diferentes países) pueden ser especialmente difíciles de rastrear cuando se utilizan transacciones que parecen legítimas entre entidades relacionadas para blanquear los productos del delito. En tales casos, los retrasos en la obtención de la cooperación internacional necesaria para seguir el rastro del dinero, en última instancia frustran o socavan la investigación.

11. Las sociedades mercantiles con ciertas características pueden presentar mayores riesgos de LA/FT. Estas incluyen estructuras empresariales que promueven la complejidad y aumentan la dificultad de las autoridades para obtener información precisa del beneficiario final (por ejemplo, las empresas fantasmas y las acciones al portador) al realizar investigaciones que involucran vehículos corporativos de los cuales se sospecha que se está haciendo un uso indebido.

12. Los fideicomisos también se pueden utilizar para ocultar el control de los activos, incluyendo los productos del delito. Por ejemplo, un fideicomiso puede ser creado en una jurisdicción y usado en otra para mantener activos a través de las jurisdicciones a fin de disfrazar el origen del producto del delito. Se puede utilizar para aumentar el anonimato desvinculando completamente al beneficiario final de los nombres de terceros, incluyendo el fiduciario, fideicomitente, protector o beneficiario.

13. La falta de acceso a la información sobre el beneficiario final de los vehículos corporativos por parte de las autoridades del orden público y otras autoridades competentes es un impedimento significativo, por ejemplo, cuando dicha información no es llevada por ninguna de las partes. La disponibilidad de información sobre el beneficiario final asiste a las autoridades competentes al identificar a aquellas personas físicas que pueden ser responsables de la actividad subyacente de interés o que tienen información para llevar a cabo la investigación. Esto hace que los vehículos corporativos sean menos atractivo para los criminales. Las instituciones financieras y APNFD también juegan un papel importante mediante la obtención de información sobre el beneficiario final que ayuda a prevenir el uso indebido de vehículos corporativos en el sistema financiero. Sin embargo, los países se enfrentan a desafíos importantes en la aplicación de medidas para asegurar la disponibilidad de información precisa del beneficiario final. En muchos países, la información sobre el beneficiario final (además del propietario legal) de un vehículo corporativo no está disponible, ya

que no se recopila ni se verifica de manera suficiente al momento de la creación del vehículo corporativo, ni en ningún momento a lo largo de su existencia. Esto frustra los esfuerzos de las autoridades del orden público y otras autoridades competentes para “seguir al dinero” en las investigaciones financieras que involucran a vehículos corporativos.

14. En la práctica, los esquemas sofisticados para el lavado del producto del delito suelen utilizar una gama de diferentes vehículos corporativos en lugar de un solo vehículo corporativo. Los mismos principios subyacentes de transparencia se aplican tanto a las personas como a las estructuras jurídicas. Sin embargo, la forma en que se implementan las medidas pueden diferir debido a las particularidades de los distintos vehículos corporativos y, por tanto, este documento se separará la guía relativa a la transparencia de las personas jurídicas de la relativa a las estructuras jurídicas.

III. LA DEFINICIÓN DE BENEFICIARIO FINAL

Recuadro 1. Definición de “beneficiario final del Glosario de las Recomendaciones del GAFI

Beneficiario final se refiere a la(s) persona(s) física(s) que finalmente⁵⁰ posee o controla a un cliente⁵¹ y/o la persona física en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica.

⁵⁰ La referencia a “que finalmente posee o controla” y a “control efectivo final” se refiere a las situaciones en las que la titularidad/control se ejerce mediante una cadena de titularidad o a través de otros medios de control que no son un control directo.

⁵¹ Esta definición debe aplicarse también al beneficiario final o a un beneficiario dentro de una póliza de seguro de vida u otra póliza de seguro vinculada a la inversión.

Esta definición también debería aplicarse al beneficiario final o beneficiario de una póliza de seguro de vida u otra inversión vinculada.

Nota: Los números de pie de página son los del Glosario de las Recomendaciones del GAFI.

PERSONAS JURÍDICAS

15. La definición del GAFI de beneficiario final en el contexto de las personas jurídicas debe distinguirse de los conceptos de estructura jurídica de titularidad y control.⁵⁷ Por un lado, estructura jurídica de titularidad significa las personas físicas o jurídicas que, de acuerdo con las respectivas disposiciones legales de la jurisdicción, son dueños de la persona jurídica. Por otro lado, el control se refiere a la capacidad de tomar decisiones relevantes en la persona jurídica e imponer esas resoluciones, que puede adquirirse por diversos medios (por ejemplo, por tener un bloque controlador de acciones). Sin embargo, un elemento esencial de la definición del GAFI sobre beneficiario final es que se extienda más allá de la estructura jurídica de titularidad y control para considerar la noción de control y titularidad final (real). En otras palabras, la definición del GAFI se centra en las personas físicas (no jurídicas) que realmente poseen y se benefician del capital o patrimonio de la persona jurídica; así como en aquellos que realmente ejercen un control efectivo sobre ella (ya sea que ocupan o no posiciones formales dentro de esa persona jurídica), en lugar de sólo las personas (físicas o jurídicas) que son tienen derecho (en papel) a hacerlo. Por ejemplo, si una sociedad mercantil es legalmente propiedad de una segunda sociedad mercantil (de acuerdo a su información de registro mercantil), los beneficiarios finales son en realidad las personas físicas que están detrás de esa segunda sociedad mercantil o matriz última en la cadena de propiedad y que ejercen el control. Del mismo modo, las personas que aparecen en la información del registro mercantil como ocupando posiciones de control dentro de la sociedad mercantil, pero que en realidad están actuando en nombre de otra persona, no pueden ser considerados beneficiarios finales, ya que en última instancia están siendo utilizados por otra persona para ejercer un control efectivo sobre la sociedad mercantil.

⁵⁷ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 3.

16. Otro elemento esencial para la definición del GAFI de beneficiario final es que incluye a las personas físicas en cuyo nombre se realiza una transacción, aun cuando esa persona no tiene la titularidad o el control real o legal sobre el cliente. Esto refleja la distinción de debida diligencia del cliente (DDC) en la Recomendación 10, que se centra en la relación con el cliente y el cliente ocasional. Este elemento de la definición del GAFI de beneficiario final se centra en personas que son fundamentales para una transacción realizada incluso cuando la operación se ha estructurado deliberadamente para evitar el control o la titularidad del cliente, sino para conservar el beneficio de la transacción.

17. La información sobre el beneficiario final que debe recopilarse y conservarse sobre las personas jurídicas se describe más adelante en la Sección V.

ESTRUCTURAS JURÍDICAS

18. La definición del GAFI de beneficiario final también se aplica en el contexto de las estructuras jurídicas, es decir, la(s) persona(s) física(s), al final de la cadena, que en última instancia, posee o controla la estructura jurídica, incluidas las personas que ejercen el control efectivo final sobre la estructura jurídica, y/o la(s) persona(s) física(s) en cuyo nombre se realiza la transacción. Sin embargo, en este contexto, las características específicas de las estructuras jurídicas hacen que sea más complicado identificar al beneficiario final en la práctica. Por ejemplo, en un fideicomiso, la titularidad y el control de un activo se separan de los intereses equitativos en el activo. Esto significa que diferentes personas pueden poseer, beneficiarse, y controlar el fideicomiso, en función de la ley aplicable y las disposiciones del documento constitutivo del fideicomiso (por ejemplo, la escritura fiduciaria). En algunos países, la ley fiduciaria permite que el fideicomitente y beneficiario (ya veces incluso el fiduciario) sean la misma persona. Las escrituras fiduciarias también varían y pueden contener disposiciones que inciden en el control final sobre los activos del fideicomiso, incluidas cláusulas en virtud de las cuales el fiduciario se reserva ciertas facultades (como revocar el fideicomiso y devolver los activos del fideicomiso). Esto puede ayudar a determinar al beneficiario final de un fideicomiso y sus partes relacionadas. En la Sección VI se ofrece más orientación sobre cómo aplicar esto en la práctica.

19. La información sobre el beneficiario final que debe recopilarse y conservarse sobre las estructuras jurídicas se describe más adelante en la Sección VI.

IV. MECANISMOS EFICACES PARA COMBATIR EL USO INDEBIDO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS

20. El propósito de esta guía es ayudar a los países en la implementación de las Recomendaciones 24 y 25.

Recuadro 2. Recomendación 24 – Transparencia y beneficiario final de personas jurídicas

Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22.

Recuadro 3. Recomendación 25 – Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas

Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

21. En febrero de 2013, el GAFI acordó una metodología para la evaluación de cumplimiento técnico de un país con las *Recomendaciones del GAFI* y para revisar el nivel de eficacia del sistema ALA/CFT de un país.⁵⁸ A los efectos de la evaluación, la eficacia es el grado en que los sistemas financieros y las economías están protegidos de las amenazas de lavado de activo y financiamiento del terrorismo y proliferación. El GAFI evalúa la eficacia principalmente sobre la base de once Resultados Inmediatos. Esto incluye una evaluación del Resultado Inmediato 5 (RI. 5) sobre las personas y estructuras jurídicas. El RI. 5 y las características de un sistema eficaz son los siguientes:

⁵⁸ GAFI (2013a).

Recuadro 4. **Resultado Inmediato 5**

Las personas jurídicas y estructuras jurídicas no pueden ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, y la información sobre sus beneficiarios finales está al alcance de las autoridades competentes sin impedimentos.

Características de un sistema eficaz

Hay medidas establecidas para:

- impedir que las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas sean utilizadas indebidamente para propósitos criminales,
- lograr que las personas jurídicas y estructuras jurídicas sean suficientemente transparentes, y
- asegurar que se disponga oportunamente de información sobre el beneficiario final que sea precisa y que esté actualizada.

Se dispone públicamente de información básica, y la información sobre el beneficiario final está al alcance de las autoridades competentes. Las personas que violan estas medidas están sujetas a sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas. Ello trae como resultado que las personas jurídicas y estructuras jurídicas dejen de ser atractivas para los delincuentes en cuanto a su uso indebido para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

22. El cumplimiento de las Recomendaciones 24 y 25 está intrínsecamente vinculado con la eficacia de las medidas evaluadas en el Resultado Inmediato 5 para evitar el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas para el LA/FT. Las Recomendaciones 24 y 25 exigen a los países garantizar que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a información sobre el beneficiario final adecuada, precisa y actualizada. Como resultado, las medidas para aplicar las Recomendaciones 24 y 25 son fundamentales para poner en práctica un sistema eficaz. Teniendo en cuenta los vínculos entre las Recomendaciones y eficacia, esta guía está diseñada para ayudar a los países a aplicar las Recomendaciones 24 y 25 de manera que logre la eficacia.

V. MEJORA DE LA TRANSPARENCIA DE PERSONAS JURÍDICAS (RECOMENDACIÓN 24)

23. Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de personas jurídicas para el LA/FT, asegurando que las personas jurídicas son lo suficientemente transparentes, de conformidad con la Recomendación 24 y su Nota Interpretativa. El principio fundamental es que los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el control y beneficiario final de personas jurídicas que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Esta sección resume las cuestiones clave a considerar para la aplicación de la Recomendación 24 y ofrece una guía para los países en este aspecto.

DEFINICIÓN DE “PERSONAS JURÍDICAS”

24. La Recomendación 24 se aplica en general a las “personas jurídicas”, que significa cualquier entidad, que no sean personas físicas, que pueden establecer una relación permanente como cliente con una institución financiera o tiene propiedades de otra forma. Esto puede incluir sociedades mercantiles, órganos corporativos, fundaciones, Anstalt, sociedades o asociaciones y otras entidades pertinentemente similares que tienen personalidad jurídica.⁵⁹ Esto puede incluir organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que pueden tomar formas que varían entre jurisdicciones, tales como fundaciones, asociaciones o sociedades cooperativas.

ALCANCE DE LA RECOMENDACIÓN 24

25. Gran parte de la Recomendación 24 se centra en la manera de aplicar medidas de ALA /CFT completas a las sociedades mercantiles. Sin embargo, esto no significa que otros tipos de personas jurídicas no están cubiertos. La Recomendación 24 exige específicamente a los países aplicar medidas similares a las que se requieren para las sociedades mercantiles a fundaciones, Anstalt, y sociedades de responsabilidad limitada, tomando en cuenta sus diferentes formas y estructuras.⁶⁰

26. En cuanto a otros tipos de personas jurídicas que pudieran existir en el país, las medidas que se deben adoptar de deben determinar sobre la base del nivel de riesgo. En particular, los países deben revisar los riesgos de LA/FT asociados a estos tipos de personas jurídicas, tomar en consideración las diferentes formas y estructuras de esas otras personas jurídicas y, en base al nivel de riesgo, determinar medidas para alcanzar niveles apropiados de transparencia. Como mínimo, este otro tipo de personas jurídicas deben registrar y mantener actualizados y precisas tipos similares de información básica según se les requiere, y las autoridades competentes deben tener acceso, oportunamente, a dicha información. Además, las autoridades competentes deben tener acceso oportuno a la información sobre el beneficiario final de estos tipos de personas jurídicas que sea adecuada, precisa y actualizada.⁶¹

⁵⁹ Glosario de las *Recomendaciones del GAFI*.

⁶⁰ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 16.

⁶¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 17.

COMPRENSIÓN DEL RIESGO ASOCIADO A PERSONAS JURÍDICAS

27. Como punto de partida, los países deben entender a las personas jurídicas que existen en su jurisdicción y los riesgos asociados. En concreto, los países deben contar con mecanismos para:

- a) identificar y describir los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas en el país,
- b) identificar y describir procesos para: (i) la creación de esas personas jurídicas; y (ii) obtener y registrar información básica y sobre el beneficiario final de esas personas jurídicas,
- c) poner a disposición del público la anterior información, y
- d) evaluar los riesgos de LA/FT asociados a diferentes tipos de personas jurídicas.⁶²

28. Los países deben llevar a cabo una evaluación exhaustiva del riesgo de las personas jurídicas, y esto debe formar parte de la evaluación más amplia de los riesgos de LA/FT en el país.⁶³ Esto debería incluir la consideración de los aspectos contextuales legales y reglamentarios pertinentes propios del país. Como parte de la evaluación de riesgos, se recomienda a los países revisar los casos en los que se hace un uso indebido de los vehículos corporativos con fines delictivos a los efectos de la identificación de tipologías que indican mayor riesgo. Esta evaluación de riesgos no sólo debe considerar las amenazas y vulnerabilidades internas asociadas con las personas jurídicas constituidas de conformidad con las leyes de la jurisdicción, sino que también debe tener en cuenta las amenazas y vulnerabilidades internacionales relacionadas con las personas jurídicas constituidas en otra jurisdicción pero administradas en la jurisdicción de origen y las cuentas bancarias de domicilio, sobre todo cuando se encuentran involucradas jurisdicciones con controles débiles de ALA/CFT. Al evaluar los riesgos asociados a los diferentes tipos de personas jurídicas, también debería considerarse la evaluación de los riesgos de las jurisdicciones específicas, y los tipos de proveedores de servicios⁶⁴.

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE PROPIEDAD

Registros mercantiles

29. La Nota Interpretativa a la Recomendación 24 exige a los países garantizar, como requisito previo necesario, que se obtiene y se registra en el registro mercantil la información básica de sociedades mercantiles. Esto debe incluir lo siguiente:⁶⁵

- nombre de la sociedad mercantil, prueba de su constitución, forma y estatus jurídico, dirección de la oficina domiciliada, facultades básicas de regulación

⁶² Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 2.

⁶³ En virtud de la Recomendación 1, los países deben identificar, evaluar y entender los riesgos de LA/FT. Véase GAFI (2012)

⁶⁴ Informe StAR del Banco Mundial / ONUDD (2011), p. 66

⁶⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 5.

(por ejemplo, escritura de constitución y estatutos de asociación), y una lista de los directores

30. Esta información en poder del registro mercantil debe estar a disposición del público.⁶⁶

Sociedades Mercantiles

31. Se debe requerir a las sociedades mercantiles obtener y registrar información básica que debe incluir lo siguiente:⁶⁷

- a) nombre de la sociedad mercantil, prueba de su constitución, forma y estatus jurídico, dirección de la oficina domiciliada, facultades básicas de regulación (por ejemplo, escritura de constitución y estatutos de asociación), una lista de los directores, y
- b) un registro de sus accionistas o miembros, que contenga la cantidad de acciones en poder de cada accionista y las categorías de acciones (incluyendo la naturaleza de los derechos al voto asociados). Esta puede ser registrada por la propia sociedad mercantil o por un tercero bajo la responsabilidad de la sociedad mercantil, y la información debe mantenerse dentro del país en el lugar notificado al registro mercantil. No obstante, si la sociedad mercantil o el registro mercantil posee información sobre el beneficiario final dentro del país, este registro de accionistas no tendrá entonces que estar en el país, siempre que la sociedad mercantil pueda suministrar esta información con prontitud cuando se le solicite.

INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL

32. El requisito fundamental de la Recomendación 24 es que los países deben asegurarse de que se dispone de información adecuada, precisa y actualizada sobre el beneficiario final de todas las personas jurídicas, y que sus autoridades pueden acceder a esta información de manera oportuna.⁶⁸ La información sobre el beneficiario final de las personas jurídicas se determinará de la siguiente manera:

- Paso 1** (a) La identidad de las personas físicas (de haber alguna, ya que las participaciones en la titularidad pueden ser tan diversas que no haya personas físicas, ya sea actuando en forma individual o en conjunto, que ejerzan el control de la persona legal mediante la propiedad) que tengan una participación controladora en la titularidad de la persona jurídica, y
- (b) en la medida en que exista duda de si las personas con la participación controladora en la titularidad son los beneficiarios finales, o si la persona física ejerce el control mediante participaciones en la titularidad, la identidad de las

⁶⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 13.

⁶⁷ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 4.

⁶⁸ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 1.

personas físicas (de haber alguna) que ejercen el control de la persona jurídica través de otros medios.

Paso 2 Cuando no se identifique a ninguna persona física bajo (a) o (b) anteriores, las instituciones financieras deben identificar y tomar medidas razonables para verificar la identidad de la persona física relevante que ocupa el puesto de funcionario administrativo superior.⁶⁹

33. Los siguientes son algunos ejemplos de personas físicas que pueden ser considerados como beneficiarios finales en base a que son quienes finalmente poseen/controlan a la persona jurídica, ya sea a través de una participación mayoritaria, a través de posiciones mantenidas en la persona jurídica o por otros medios:

Personas físicas que pueden controlar a la persona jurídica a través de participaciones mayoritarias

- a) **La(s) persona(s) física(s) que posean directa o indirectamente un porcentaje mínimo de participación en la persona jurídica (enfoque de umbral).** Por ejemplo, la Recomendación 24 permite la determinación de los accionistas con participación controladora de una sociedad mercantil en base a un umbral (por ejemplo, cualquier persona que sea titular de más de un determinado porcentaje de la sociedad mercantil, como por ejemplo el 25%).⁷⁰ Las *Recomendaciones del GAFI* no especifican cual puede ser el umbral adecuado. Al determinar un umbral mínimo adecuado, los países deben tener en cuenta el nivel de riesgo de LA/FT identificado para los distintos tipos de personas jurídicas o umbrales mínimos de titularidad establecidos para determinadas personas jurídicas de conformidad con el derecho comercial o administrativo. El enfoque de participaciones en la sociedad sugiere que es probable que exista más de un beneficiario final (por ejemplo, con un umbral de más de 25%, podría haber un máximo de tres beneficiarios finales). En cualquier caso, un porcentaje de acciones o participaciones en la titularidad debe ser considerado como un factor clave de evidencia, entre otros que deben tenerse en cuenta. También es importante destacar que este enfoque incluye la noción de control indirecto que se puede extender más allá de la titularidad formal o podría ser a través de una cadena de vehículos corporativos. En última instancia, los países deben poner en práctica el concepto de participación en la titularidad que sea lo suficientemente claro, práctico, viable y aplicable para todas las personas jurídicas administradas en un país.
- b) **Los accionistas que ejercen el control en forma individual o junto con otros accionistas, incluido a través de un contrato, entendimiento, relación, intermediario o entidad por niveles (un enfoque de participación mayoritaria).** También es importante destacar que este enfoque incluye la noción de control indirecto que se puede extender más allá de la propiedad legal (directa) o podría ser a través de

⁶⁹ Nota Interpretativa a la Recomendación 10, párrafo 5(b)(i).

⁷⁰ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 1.

una cadena de vehículos corporativos y a través de los miembros nominales. Este control indirecto podría ser identificado a través de diversos medios, como el acuerdo de los accionistas, el ejercicio de una influencia dominante o capacidad de designar a la alta dirección. Los accionistas podrán así colaborar para aumentar el nivel de control por parte de una persona a través de acuerdos formales o informales, o mediante el uso de accionistas nominales. Los países tendrán que considerar varios tipos de participaciones y las posibilidades que existen dentro de su país, incluidos los derechos económicos o de voto. Otras cuestiones que vale la pena considerar son si la sociedad mercantil ha emitido acciones convertibles o tiene alguna deuda pendiente que sea convertible en capital con derecho a voto.

Personas físicas que pueden controlar a la persona jurídica a través de otros medios

- c) **La(s) persona(s) física(s) que ejerce el control de una persona jurídica a través de otros medios** tales como las conexiones personales con personas en posiciones descritas anteriormente o que poseen la titularidad.
- d) **La(s) persona(s) física(s) que ejerce el control sin titularidad** mediante la participación en la financiación de la sociedad mercantil, o por relaciones familiares estrechas e íntimas, asociaciones históricas o contractuales, o si una sociedad mercantil incumple con ciertos pagos. Además, el control puede suponerse incluso cuando éste nunca se ejerció, como el uso, disfrute o beneficios de los activos propiedad de la persona jurídica.

Personas físicas que pueden ejercer el control a través de las posiciones mantenidas dentro de una persona jurídica

- e) **La(s) persona(s) física(s) responsables de decisiones estratégicas que afectan fundamentalmente a las prácticas comerciales o la dirección general de la persona jurídica.** Dependiendo de la persona jurídica y las leyes del país, los directores pueden o no tener un papel activo en el ejercicio de control sobre los asuntos de la entidad, pero la identificación de los directores aún puede proporcionar información útil. Sin embargo, la información sobre directores puede tener un valor limitado si un país permite que los directores nominales actúen en nombre de los intereses no identificados.
- f) **La(s) persona(s) física(s) que ejerce el control ejecutivo sobre los asuntos cotidianos o regulares de la persona jurídica a través de una posición gerencial,** como oficial ejecutivo en jefe (CEO), director financiero (CFO), director de gestión o ejecutivo, o presidente. La(s) persona(s) física(s) que tiene autoridad significativa sobre las relaciones financieras de una persona jurídica (incluidas las instituciones financieras que mantienen cuentas en nombre de una persona jurídica) y los asuntos financieros en curso de la persona jurídica.

OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA

34. La Recomendación 24 también exige a los países a implementar los siguientes requisitos fundamentales para mejorar la transparencia de las personas jurídicas:

- a) *Mantener información precisa y actualizada*: la información básica y sobre el beneficiario final de todas las personas jurídicas (incluida la información suministrada al registro mercantil) debe ser precisa y actualizada oportunamente.⁷¹ Este requisito puede explicarse en dos partes. En primer lugar, esta información debe ser precisa y actualizada al momento de creación de la persona jurídica. En segundo lugar, con el tiempo, la información se debe mantener lo más precisa y actualizada posible en el sentido que, cuando se produzcan cambios, la información se actualice con prontitud.
- b) *Disponer de las sanciones por incumplimiento*: Los países deben asegurarse de que cualquier persona física o jurídica que no cumpla con los requisitos de la Recomendación 24 sea pasible de responsabilidad y sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, en su caso.⁷² La aplicación de sanciones se describe más adelante en la sección sobre mecanismos para la obtención de información sobre el beneficiario final.
- c) *Implementar medidas para superar obstáculos específicos a la transparencia de las sociedades mercantiles*: Los países también deben tomar medidas específicas para prevenir el uso indebido de otros mecanismos que se utilizan con frecuencia para ocultar la titularidad de la sociedades mercantiles, incluidas las acciones al portador,⁷³ certificados de acciones al portador, acciones nominativas y directores nominales.⁷⁴ La Recomendación 24 otorga a los países cierta flexibilidad para elegir qué medidas aplicar, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares.⁷⁵

35. La Nota Interpretativa a la Recomendación 24 exige a los países a tomar medidas para prevenir el uso indebido de las acciones al portador y certificados de acciones al portador, por ejemplo, mediante la aplicación de uno o más de los siguientes mecanismos:⁷⁶

- a) **prohibiéndolas**
- b) **convirtiéndolas en acciones nominativas o certificados de acciones** (por ejemplo mediante la desmaterialización)

⁷¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 11.

⁷² Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 18.

⁷³ El Glosario de las *Recomendaciones del GAFI* define a las *acciones al portador* como instrumentos negociables que otorgan la titularidad en una persona jurídica a la persona que posee el certificado de acción al portador.

⁷⁴ Las estructuras nominales, mediante las cuales los individuos asumen un cargo de dirección o titularidad a nombre de un director sin nombre, suelen estar involucrados en los esquemas de corrupción a gran escala, y son importantes obstáculos para la utilidad de los registros mercantiles: Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), pp. 51 y 72.

⁷⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafos 14 a 15.

⁷⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 14.

- c) **inmovilizándolas** exigiendo que éstas permanezcan en una institución financiera regulada o intermediario profesional, y/o
- d) exigiendo a los accionistas con una participación mayoritaria que **notifiquen a la sociedad mercantil** y que la sociedad mercantil **registre la identidad de éstos**.

36. La Nota Interpretativa a la Recomendación 24 también exige a los países a tomar medidas para prevenir el uso indebido de las acciones nominativas y los directores nominales, por ejemplo mediante la aplicación de uno o más de los siguientes mecanismos:

- a) exigiendo que los accionistas y directores nominales revelen la identidad de su nominador a la sociedad mercantil y a todo registro acorde, y que esta información sea incluida en el registro acorde, y/o
- b) exigiendo a los accionistas y directores nominales que obtengan licencia, para que su estatus nominal quede asentado en los registros mercantiles y para que éstos mantengan la información que identifique a sus respectivos nominadores y poner esta información a disposición de las autoridades competentes cuando lo soliciten.⁷⁷

37. Otros tipos de medidas de divulgación también pueden ser útiles para prevenir el uso indebido de los los accionistas y directores nominales. Por ejemplo:

- a) Cuando el nominador es una persona jurídica, los países deben considerar que se exija la divulgación de la identidad de las personas físicas que poseen o controlan al nominador.
- b) Cuando un director es una persona jurídica, los países deben considerar exigir al menos que un director sea una persona física, o que se proporcione información sobre cualquier persona física que controle al director.
- c) Los PSFS suelen servir como accionistas y directores nominales como una forma de asegurar que no se registran los nombres de los beneficiarios finales de la entidad.⁷⁸ Los PSFS deben estar sujetos a las obligaciones de ALA/CFT y ser supervisados (Recomendación 22 y 28), incluido para la DDC, que abarca información sobre el beneficiario final. Cuando los servicios nominales son un lugar común, un país debe considerar un régimen de licencias para accionistas y directores nominales. Dicho régimen requerirá el miembro nominal con licencia mantenga la información sobre la persona en cuyo nombre actúen.
- d) Los delincuentes suelen utilizar estructuras nominales informales por medio de las cuales los amigos, familiares o asociados pretenden ser los beneficiarios finales de los vehículos corporativos. Esto puede ser particularmente difícil dada la naturaleza informal y privada de esas estructuras. Esta cuestión puede abordarse mediante la obligación del miembro nominal de revelar al registro mercantil la identidad de la persona en cuyo nombre actúan y la imposición de sanciones por declaraciones falsas.

⁷⁷ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 15.

⁷⁸ Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 60.

- e) Medidas para complementar la divulgación, como el aumento de la responsabilidad o conciencia de responsabilidad para disuadir el uso indebido de tales estructuras.

MECANISMOS Y FUENTES PARA OBTENER INFORMACIÓN SOBRE EL BENEFICIARIO FINAL DE PERSONAS JURÍDICAS

38. La información que se refiere al beneficiario final de vehículos corporativos puede encontrarse en una serie de diferentes lugares, incluyendo registros mercantiles, instituciones financieras, APNFD, la propia persona jurídica, y otras autoridades nacionales, como las autoridades fiscales o comisiones bursátiles. Las *Recomendaciones del GAFI* reconocen estas diferentes fuentes y la necesidad de proporcionar flexibilidad a los países para implementar los requisitos de forma que se correspondan con sus características legales, regulatorias, económicas y culturales. Un sistema eficaz es aquel que impide el uso indebido de personas jurídicas con fines delictivos. La Nota Interpretativa de la Recomendación 24 indica que es muy probable que los países tengan que utilizar una combinación de mecanismos para lograr este objetivo. Cualquiera que sea el mecanismo utilizado, el requisito fundamental relativo a la información sobre el beneficiario final sigue siendo el mismo. Los países deben asegurar que:

- a) la sociedad mercantil obtenga la información sobre el beneficiario final de dicha sociedad mercantil y que ésta esté disponible en un lugar especificado en su país, o
- b) que existan mecanismos establecidos de manera tal que una autoridad competente pueda determinar, a tiempo, el beneficiario final de una sociedad mercantil.⁷⁹

39. Las personas que incumplan estas medidas deben ser objeto de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas. Un sistema eficaz puede incluir una combinación de los mecanismos descritos a continuación. Este sistema asegura que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información en poder de diversas partes que recopilan y conservan información sobre el beneficiario final, incluidas las instituciones financieras, APNFD, registros mercantiles, y/o las propias sociedades mercantiles. Los países deben tener en cuenta estas características de un sistema eficaz en el desarrollo y la implementación de mecanismos de acuerdo con esta guía para la aplicación de la Recomendación 24.

40. Para las sociedades mercantiles, la Recomendación 24 establece tres opciones de medidas prácticas que los países pueden adoptar para garantizar la recopilación y disponibilidad de la información sobre el beneficiario final. Los países pueden optar por los mecanismos en los que confían para asegurar la disponibilidad de información sobre el beneficiario final de sociedades mercantiles. En particular, los países deberían utilizar uno o más de los siguientes mecanismos:

- a) exigir a las sociedades mercantiles o registros mercantiles que obtengan y conserven información actualizada sobre el beneficiario final de las sociedades mercantiles,

⁷⁹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 7 y Resultado Inmediato 5 de la *Metodología del GAFI*, GAFI (2013a).

- b) exigir a las sociedades mercantiles que tomen medidas razonables⁸⁰ para obtener y conservar información actualizada sobre el beneficiario final de las sociedades mercantiles, y/o
- c) utilizar la información existente, incluyendo: (i) la información obtenida por las instituciones financieras y/o APNFD, de conformidad con las Recomendaciones 10 y 22; (ii) la información en poder de otras autoridades competentes sobre la propiedad legal y el beneficiario final de las sociedades mercantiles, (iii) la información básica en poder de la sociedad mercantil; y (iv) la información disponible sobre las sociedades mercantiles cotizadas en una bolsa, donde los requisitos de divulgación aseguran una transparencia adecuada sobre el beneficiario final.

41. Si bien la aplicación de cualquiera de estos mecanismos puede ser suficiente para cumplir con las normas, en la práctica, ya que no se excluyen entre sí, los países pueden utilizar una combinación de estos mecanismos para alcanzar los objetivos de la Recomendación 24.⁸¹ Los países deberían considerar la viabilidad de los posibles mecanismos en función de sus circunstancias particulares y la evaluación de riesgos. Para determinar el mecanismo apropiado, los países deberían tratar de lograr un equilibrio adecuado entre permitir la operación legítima de vehículos corporativos y la necesidad de combatir el LA/FT. Este documento de orientación no está destinado a indicar una preferencia por cualquiera de los mecanismos ofrecidos. Más bien, se proporciona una guía para la determinación y aplicación de medidas.

Mecanismo 1 – Registros mercantiles

42. Los países pueden implementar la Recomendación 24 al exigir a los registros mercantiles que obtengan y conserven información actualizada sobre el beneficiario final.⁸²

43. Los registros mercantiles⁸³ son una valiosa fuente de información sobre el beneficiario final de personas jurídicas. De conformidad con la Recomendación 24, todas las sociedades mercantiles creadas en un país deben ser inscritas en un registro mercantil que debe obtener y registrar (como mínimo) la información básica de la sociedad mercantil, incluido el nombre de la sociedad mercantil, prueba de su constitución, forma y estatus jurídico, dirección de la oficina domiciliada, facultades básicas de regulación y una lista de los directores.⁸⁴ La información básica en poder de registros debe

⁸⁰ Las medidas adoptadas deben ser proporcionales al nivel de riesgo o complejidad inducida por la estructura de titularidad de la sociedad mercantil o la naturaleza de los accionistas mayoritarios.

⁸¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 8.

⁸² Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 8 (a). Mientras que el párrafo 8(a) incluye exigir a las sociedades mercantiles o registros mercantiles que obtengan y conserven información sobre el beneficiario final, las cuestiones relativas a las sociedades mercantiles que conservan dicha información se analizan luego en el Mecanismo 2.

⁸³ Nota Interpretativa a la Recomendación 24 (nota al pie 40) establece que *registro mercantil* se refiere a un registro en el país donde las sociedades mercantiles están constituidas o tienen licencia en ese país, y normalmente lo conserva la autoridad constituyente o se conserva para la autoridad. No se refiere a la información que conserva la propia sociedad mercantil o para la propia sociedad mercantil.

⁸⁴ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafos 4(a) y 5.

ponerse a disposición del público para facilitar el acceso oportuno de las instituciones financieras, APNFD y otras autoridades competentes.⁸⁵ Un registro mercantil con buenos recursos y proactivo que conserve información sobre el beneficiario final puede ser un mecanismo eficaz, ya que permite a las autoridades del orden público acceder a la información desde una sola fuente.

44. La función de los registros mercantiles varía mucho entre países, al igual que el nivel y la calidad de la información obtenida sobre las sociedades mercantiles. Los países deben conocer las cuestiones que podrían afectar negativamente a la fiabilidad de la información contenida en el registro mercantil. Por ejemplo, muchos registros mercantiles juegan un papel pasivo, actuando como depositarios de información o documentos, en lugar de llevar a cabo controles u otras medidas para asegurar que la información que reciben es exacta. Además, en muchos países, la información de registros mercantiles no siempre se mantiene actualizada de forma confiable. Cuando existen estas cuestiones, los países deberían considerar la adopción de medidas para mejorar la confiabilidad de la información contenida en sus registros mercantiles.

45. Sin duda, un registro mercantil con buenos recursos y proactivo que conserve información sobre el beneficiario final puede ser un mecanismo eficaz, ya que permite a las autoridades competentes tener acceso a dicha información de una sola fuente. Los registros mercantiles no suelen recopilar información sobre el beneficiario final y se establecieron tradicionalmente para facilitar la creación de sociedades mercantiles y el acceso a información relacionada con fines comerciales. En consecuencia, la mayoría de los países que tratan de aplicar los requisitos sobre beneficiario final a través de un registro mercantil existente pueden necesitar cambiar sustancialmente sus roles, funciones y recursos. A continuación se presentan algunos ejemplos de consideraciones para países que buscan establecer un registro de beneficiarios finales.

- a) ¿Son los objetivos estatutarios del registro lo suficientemente amplios como para cubrir la función de recopilación, verificación y mantenimiento de información sobre el beneficiario final? ¿Debería exigirse al registro mercantil verificar la información sobre el beneficiario final y debería tener obligaciones de ALA/CFT?
- b) ¿Cuenta la autoridad del registro mercantil con suficientes recursos humanos y de capital que le permitan llevar a cabo las funciones adicionales de recopilación, verificación y mantenimiento de información sobre beneficiarios finales? Una buena comprensión y conocimiento del derecho comercial es necesaria para determinar al beneficiario final de una estructura jurídica compleja.
- c) ¿Existen mecanismos para asegurar que la información sobre el beneficiario final otorgada al registro es precisa y está actualizada? ¿Se exige a los solicitantes individuales que forman las personas jurídicas a presentar información precisa sobre el beneficiario final al registro cuando se constituye la persona jurídica? ¿El registro verifica la exactitud de la información que recibe mediante documentos de fuentes independientes, datos o

⁸⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 13.

información confiables? Por ejemplo, ¿podría definirse el suministro de información sobre el beneficiario final al registro mercantil como una condición para su constitución?

- d) ¿Cómo se controlan y registran los cambios en la información sobre el beneficiario final a través del tiempo? ¿Están las personas jurídicas y/o beneficiarios finales obligados a suministrar información al registro en un plazo de tiempo definido una vez que se realiza algún cambio?
- e) ¿Existe una autoridad competente responsable de la aplicación de estos requisitos? ¿Existen sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas ante el incumplimiento de estos requisitos? ¿Están las personas jurídicas y/o beneficiarios finales que no cumplan con los requisitos de divulgación y actualización (por ejemplo, por no revelar o presentar información inexacta o incompleta) sujetos a responsabilidad y sanciones?⁸⁶
- f) ¿Se encuentra la información en poder del registro a disposición de las autoridades competentes en el momento oportuno? ¿El sistema permite buscar en el registro usando múltiples campos? ¿El registro proporciona a las autoridades acceso directo a través de acceso remoto o mecanismos similares? ¿Las autoridades deben solicitar información del registro?
- g) ¿Se encuentra la información en poder del registro sujeta a una disponibilidad limitada o está a disposición del público?⁸⁷ La información sobre el beneficiario final, como establecen por las normas del GAFI, puede estar disponible sólo para autoridades competentes seleccionadas (incluidas las autoridades del orden público), y, posiblemente, a las instituciones financieras y APNFD. Debería considerarse la posibilidad de cómo los avances tecnológicos pueden permitir a los registros proporcionar acceso público (aunque esto puede aumentar y necesitar equilibrarse con cuestiones de privacidad). Por ejemplo, aunque las Recomendaciones del GAFI no lo exigen, algunos países pueden ser capaces de proporcionar acceso público a la información a través de una base de datos de búsqueda en línea que aumentaría la transparencia, al permitir un mayor control de la información, por ejemplo, por parte de la sociedad civil, y el acceso oportuno la información por parte de instituciones financieras, APNFD y autoridades en el extranjero.
- h) ¿Existen impedimentos jurisdiccionales o constitucionales a la implementación de un registro eficaz de beneficiarios finales? Por ejemplo, en algunos países, las autoridades estatales/provinciales tienen la responsabilidad de crear y regular a las personas jurídicas, y hay impedimentos constitucionales que limitan la jurisdicción de las autoridades nacionales para imponer requisitos de beneficiario final sobre dichas autoridades. Incluso cuando no existen impedimentos constitucionales, es un desafío garantizar la aplicación consistente de los requisitos de beneficiario final en todos los registros dentro de un sistema provincial/estatal. Los países que enfrentan estos desafíos

⁸⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 24 e Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 75.

⁸⁷ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 13.

deben asegurarse de que sus registros mercantiles contienen información básica, pero puede ser necesario combinar esto con otras medidas para asegurar la disponibilidad oportuna a información actualizada y precisa sobre el beneficiario final. Otro impedimento legal para algunas jurisdicciones es el conflicto de leyes de protección de datos con el intercambio de información sobre el beneficiario final, como se describe en (g).

Recuadro 5. Características Ejemplo – Registro mercantil que contiene información sobre el beneficiario final

Un mecanismo que permite al registro mercantil conservar información sobre el beneficiario final (BF) podría incluir todas o parte de las siguientes características:

- Las sociedades mercantiles deben proporcionar información básica y sobre el BF al registro mercantil al momento de su inscripción.
- Las sociedades mercantiles deben proporcionar información básica y sobre el BF anualmente y cuando se producen cambios para garantizar que la información esté actualizada.
- Las sociedades mercantiles deben hacer una declaración en relación con el beneficiario final y la estructura de titularidad. Esto podría incluir el suministro de copias de documentación para la verificación de identidad.
- La autoridad del registro mercantil debe verificar la identidad de los beneficiarios finales.
- Las sociedades mercantiles que no proporcionen información sobre el BF son pasibles de sanciones administrativas disuasivas, tales como las restricciones a la incorporación, y se aplican dichas sanciones.
- El suministro de información falsa es objeto de sanciones administrativas y penales proporcionales y disuasivas para la sociedad mercantil. El representante de la sociedad mercantil también podría ser considerado personalmente responsable.
- La autoridad del registro mercantil aplica con regularidad este tipo de sanciones cuando se incumplen obligaciones.
- La autoridad del registro mercantil asume una función proactiva, incluida la verificación de información contra otras fuentes (como registros de accionistas, población o registros nacionales de identidad), para identificar anomalías o incoherencias.
- La información contenida en el registro mercantil se registra digitalmente y puede buscarse. La función de búsqueda admite búsquedas por múltiples campos.
- Las autoridades competentes tienen acceso al registro mercantil en línea, incluida la capacidad total de búsqueda.
- La autoridad del registro mercantil tiene la capacidad de identificar indicadores de uso indebido o actividad inusual (banderas rojas) en la base de datos.

- La información básica sobre la sociedad mercantil se encuentra disponible al público. La información sobre el BF también podría ponerse a disposición del público, o a disposición de las instituciones financieras y las APNFD.
- La autoridad del registro mercantil también puede obtener y conservar información de los accionistas de sociedades mercantiles, además de información sobre el beneficiario final.
- La autoridad del registro mercantil recopila información sobre la junta, alta gerencia y persona física autorizada para actuar en nombre de la sociedad mercantil. Además, se exige que los miembros de la junta sean personas físicas.
- Las medidas de este mecanismo se combinan con aspectos del mecanismo 2 (descrito más adelante), dado que la sociedad mercantil proporcionará información al registro.

Mecanismo 2(a) – Exigir a las sociedades mercantiles conservar información sobre el beneficiario final

46. Los países pueden implementar la Recomendación 24 al exigir a las sociedades mercantiles que obtengan y conserven información actualizada sobre el beneficiario final.⁸⁸ Como punto de partida, los países deben exigir a las sociedades mercantiles mantener una lista de sus accionistas o miembros.⁸⁹ A continuación se presentan algunas consideraciones para los países que adoptan este enfoque:

- a) Las sociedades mercantiles mantienen registros, tales como listas de accionistas, que se encuentran a disposición de las autoridades competentes.⁹⁰ Sin embargo, los registros de accionistas contienen información sobre la propiedad legal, pero no necesariamente sobre el beneficiario final.
- b) ¿Existen mecanismos para asegurar que la información sobre el beneficiario final recopilada por las sociedades mercantiles es correcta y está actualizada? ¿Las sociedades mercantiles tienen facultades para solicitar información actualizada de sus accionistas (incluida la facultad de solicitar información sobre el beneficiario final en cualquier momento)? Si es así, ¿existen sanciones para la persona jurídica y sus representantes por no responder o proporcionar información falsa (por ejemplo, la sociedad mercantil podría solicitar al tribunal una orden de someter las acciones a restricciones, como por ejemplo, la suspensión de dividendos)?
- c) ¿Se encuentran los accionistas obligados a revelar los nombres de la(s) persona(s) en cuyo nombre retienen las acciones? Cuando hay algún cambio en la titularidad o control, ¿están los accionistas obligados a notificar a la sociedad mercantil dentro de un período de tiempo establecido?

⁸⁸ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 8(a).

⁸⁹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 6.

⁹⁰ GAFI (2006), p. 13.

- d) Si los países deciden aplicar este mecanismo, ¿de qué forma conocerán las sociedades mercantiles sus obligaciones? ¿Las autoridades han ofrecido orientación a las sociedades mercantiles o accionistas explicando sus obligaciones, y se encuentra esta guía a disposición del público?
- e) ¿Pueden las autoridades competentes acceder a esta información en el momento oportuno? ¿Cómo pueden las autoridades competentes obtener información sobre el beneficiario final sin alertar a la sociedad mercantil sobre una potencial investigación? ¿Es obligatorio que se pueda acceder a la información sobre el beneficiario final en el país de constitución? ¿Cómo se trata con las sociedades mercantiles que no tienen presencia física en el país de constitución?
- f) ¿Se encuentran las personas jurídicas obligadas a mantener actualizada la lista de sus representantes, incluidos sus roles, funciones y autoridad?

Mecanismo 2(b) – Exigir a las sociedades mercantiles tomar medidas razonables

47. Los países pueden implementar la Recomendación 24 al exigir a las sociedades mercantiles que tomen medidas razonables para obtener y conservar información actualizada sobre el beneficiario final.⁹¹ Los países deben establecer un marco claro y práctico para delinear el sentido de medidas razonables en este caso. La extensión en que las sociedades mercantiles toman medidas para obtener y conservar información actualizada debe ser proporcional al nivel de complejidad de riesgos de LA/FT inducido por la estructura de titularidad de la sociedad mercantil o la naturaleza de los accionistas mayoritarios. Además de las consideraciones señaladas anteriormente en el mecanismo 2, a continuación se presentan algunas consideraciones para los países que adoptan este enfoque:

- a) ¿El país ha identificado y evaluado los riesgos de LA/FT asociados a las personas jurídicas, a fin de que pueda aplicar un enfoque basado en el riesgo como se requiere en las Recomendaciones 1 y 24?
- b) ¿El país ha establecido un marco legal o exigible estableciendo un mecanismo que regula cómo las sociedades mercantiles deben tomar “medidas razonables para obtener y conservar información actualizada sobre el beneficiario final? ¿Se basa en la comprensión del país de los riesgos de LA/FT, a través de una evaluación de riesgos completa? ¿Existen distintos requisitos para diferentes tipos de sociedades mercantiles?
- c) ¿Las sociedades mercantiles tienen flexibilidad para determinar qué medidas son razonables? Si es así, ¿existe un nivel mínimo de acción que la sociedad mercantil debe tomar? ¿Las autoridades han ofrecido a las sociedades mercantiles una orientación clara sobre las medidas que esperan que adopten en determinadas circunstancias? Si la sociedad mercantil está implementando sus medidas basadas en riesgos de LA/FT, ¿las sociedades mercantiles tienen un buen conocimiento de sus riesgos de LA/FT?

⁹¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 8(b).

Recuadro 6. Características Ejemplo – Sociedades mercantiles que conservan información sobre el beneficiario final

Un mecanismo que permite a las sociedades mercantiles conservar, o tomar medidas razonables para conservar información sobre el beneficiario final (BF) podría incluir todas o parte de las siguientes características:

- Las sociedades mercantiles deben conservar información sobre el beneficiario final, y cuentan con la facultad de solicitar información a los accionistas sobre el beneficiario final de las acciones.
- Las sociedades mercantiles pueden tratar de aplicar las restricciones en contra de los accionistas por no proporcionar información sobre el BF a través de tribunales o autoridades competentes, como en relación con los derechos de voto de los accionistas, o la venta de acciones.
- El suministro de información falsa por parte de los accionistas está sujeta a sanciones administrativas o penales disuasivas.
- Los accionistas deben proporcionar información sobre cambios en el beneficiario final sin demora alguna.
- Las sociedades mercantiles deben proporcionar listas de los accionistas y beneficiarios finales a las autoridades competentes de manera oportuna ante la presentación de una solicitud por parte de las mismas.
- El incumplimiento por parte de una sociedad mercantil de proporcionar la información a las autoridades está sujeto a las sanciones, que pueden incluir sanciones administrativas o restricciones a la constitución.
- Se exige conservar listas de accionistas y beneficiarios finales, y siempre, en forma electrónica.
- Cuando las listas de los accionistas y beneficiarios finales son conservadas por un tercero proveedor en nombre de la sociedad mercantil, esta última sigue siendo responsable de las obligaciones.
- Las sociedades mercantiles deben conocer y conservar información sobre su estructura de titularidad, incluida cualquier cadena de titularidad.
- Cuando la información sobre el BF no puede identificarse, las sociedades mercantiles están obligadas a publicar este hecho en su página web.
- Las sociedades mercantiles exentas de conservar información sobre el BF están exentas por el país en base a un bajo riesgo de LA/FT.
- Se exige la conservación de información sobre el beneficiario final en el país de constitución.
- Las sociedades mercantiles y los accionistas conocen sus obligaciones a través de la

prestación de las actividades de orientación y concientización, por ejemplo, mediante el suministro de información a las sociedades mercantiles luego de tu inscripción.

Mecanismo 3 – Utilizar la información existente

48. Los países también pueden implementar la Recomendación 24 al utilizar la información existente para identificar al beneficiario final de las sociedades mercantiles.⁹² Las posibles fuentes de información incluyen: registros mercantiles y otros tipos de registros (como tierra, vehículos de motor y registros de propiedad móvil); instituciones financieras y APNFD; otras autoridades (como los supervisores o las autoridades fiscales; información en poder de bolsas de valores y bases de datos comerciales).⁹³ La identificación por otras autoridades (por ejemplo, autoridades fiscales o supervisores financieros) de información que puede ser útil para fines de ALA/CFT puede ayudar a las sociedades mercantiles a mejorar los mecanismos de cooperación de la sociedad mercantil y mejorar los mecanismos de determinación del beneficiario final. A continuación se presentan algunas consideraciones para los países que adoptan este enfoque:

- a) ¿Las autoridades competentes (en particular las autoridades del orden público) saben dónde se conserva la información sobre el beneficiario final? ¿Tienen acceso oportuno a la misma en caso de ser necesario? ¿Cuentan las autoridades del orden público con poderes suficientes? ¿Existen mecanismos para facilitar el acceso de las autoridades a la información en poder de otras autoridades (por ejemplo, autoridades fiscales, autoridades de supervisión, u oficinas de títulos de tierras) para que pueda ser utilizada de manera efectiva en las investigaciones? ¿Existen mecanismos suficientes para compartir información entre las autoridades competentes?
- b) En relación con la información fiscal, ¿las otras autoridades competentes (en particular autoridades del orden público) tienen conocimiento de la información recopilada y conservada por las autoridades fiscales? La medida en que las autoridades fiscales recopilan información sobre la titularidad y el control de las personas jurídicas varía mucho de un país a otro, dependiendo del régimen fiscal.⁹⁴
- c) ¿Existen bases de datos comerciales disponibles que podrían contener información sobre el beneficiario final? Muchos de los servicios de manejo del riesgo recopilan datos sobre las personas jurídicas, y se utilizan principalmente por el sector privado en la realización de la DDC.

49. También existe una serie de consideraciones específicas cuando se utiliza información de DDC obtenida y conservada por instituciones financieras y APNFD como se indica a continuación:

⁹² Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 8(c).

⁹³ Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), pp. 51 y 77.

⁹⁴ Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 82.

- a) ¿Las instituciones financieras y APNFD implementan adecuadamente las obligaciones de DDC, incluidas las medidas para identificar y verificar la identidad del beneficiario final, como se requiere en las Recomendaciones 10 y 22? ¿Se encuentran las instituciones financieras y APNFD supervisadas adecuadamente (Recomendaciones 26 y 28)?
- b) ¿Se ha proporcionado a las instituciones financieras y APNFD suficiente orientación sobre cómo llevar a cabo correctamente la DDC (Recomendación 34)? Dicha orientación facilitará la aplicación de los requisitos de DDC, mejorando así la calidad y suficiencia de la información sobre el beneficiario final recopilada por estas entidades. Por ejemplo, esa orientación podría identificar los tipos de documentos o recursos que se pueden utilizar para verificar el estatus legal y el control o titularidad directa o indirecta de las personas jurídicas creadas en el país.⁹⁵
- c) ¿Pueden las autoridades competentes acceder a la información de DDC en poder de las instituciones financieras y APNFD en el momento oportuno (Recomendación 30)? ¿Cuentan las autoridades competentes con procesos y procedimientos suficientes, y relaciones establecidas, para evitar demoras indebidas en la recepción de información de las instituciones financieras y APNFD y para asegurar que se acceda a la información en el momento oportuno? ¿Cuentan las instituciones financieras y APNFD con una buena comprensión y conocimiento del derecho comercial para ayudar a determinar el beneficiario final de una estructura jurídica compleja?
- d) ¿De qué manera las autoridades competentes están al tanto de la existencia de cuentas de personas jurídicas mantenidas por una institución financiera (Recomendación 31)? Por ejemplo, ¿cuenta la jurisdicción con un mecanismo para identificar a los titulares de cuentas bancarias o un mecanismo similar que pueda ayudar a las autoridades competentes, con la autorización correspondiente, a identificar a las instituciones financieras pertinentes de manera oportuna?
- e) ¿Cómo se enterarán las autoridades competentes cuales son las APNFD, incluidos los PSFS, de los cuales la persona jurídica es un cliente? ¿Se encuentran los PSFS sujetos a requisitos de registro o licencia, permitiendo que sean identificados y contactados fácilmente?

Recuadro 7. Características Ejemplo – Otras fuentes y un enfoque combinado

Un mecanismo que establece un enfoque combinado para el beneficiario final podría incluir todas o parte de las siguientes características:

- Las instituciones financieras deben realizar la DDC y entender sus obligaciones de DDC con respecto al beneficiario final, y están sujetas a la supervisión de ALA/CFT, en línea con la Recomendación 10.

⁹⁵ Véase la sección VII de este documento para un análisis más amplio de los requisitos de DDC aplicables a las instituciones financieras y APNFD, y de que forma la implementación efectiva de esos requisitos de DDC pueden ayudar a los países a cumplir sus obligaciones en virtud de las Recomendaciones 24 y 25.

- Si el registro mercantil no obtiene y conserva información sobre el beneficiario final, puede contener información relevante para el beneficiario final incluyendo miembros de la junta, alta gerencia y representante de la sociedad mercantil.
- La información sobre el BF en poder de la autoridad fiscal es accesible de manera oportuna para las autoridades competentes, y las autoridades del orden público están al tanto de la información disponible y tienen mecanismos para el acceso oportuno a la misma.
- Las autoridades competentes son capaces de identificar instituciones financieras que pueden contar con información sobre el BF en tiempo y forma, por ejemplo, a través de un registro nacional de cuentas bancarias.
- Las autoridades competentes son capaces de identificar a los PSFS que pueden contar con información sobre el BF en tiempo y forma, por ejemplo a través de un registro central de las transacciones de acciones, o un registro de PSFS, o cualquier otro mecanismo que el supervisor utiliza para identificar los PSFS.
- Otra información precisa y actualizada sobre el beneficiario final disponible en los registros de activos, como tierra, propiedad, vehículos, acciones u otros activos.

OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE SOCIEDADES MERCANTILES

50. Independientemente de cuál de los mecanismos anteriores se utilice, la Recomendación 24 establece específicamente que los países deben asegurar que las sociedades mercantiles cooperen con las autoridades competentes en la medida más plena posible a la hora de determinar al beneficiario final. Los países tienen tres opciones para facilitar este tipo de cooperación que pueden ser utilizados solos o en combinación:⁹⁶

- a) Exigir que una o más personas físicas residente en el país estén autorizadas⁹⁷ por la sociedad mercantil, y que responda ante las autoridades competentes, para ofrecer toda la información básica y la información disponible sobre el beneficiario final, y que preste mayor asistencia a las autoridades cuando sea necesario.
- b) Exigir que las sociedades mercantiles autoricen a un proveedor de servicios societarios (por ejemplo, un abogado, contador u otro PSFS) en el país, y que responda ante las autoridades competentes, para ofrecer toda la información y asistencia a las autoridades competentes.
- c) Adoptar otras medidas comparables que puedan asegurar con eficacia la cooperación de la sociedad mercantil.

⁹⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 9.

⁹⁷ Puede que los miembros de la junta de la sociedad mercantil o alta gerencia no requieran de una autorización específica de la sociedad mercantil.

51. Todas las personas, autoridades y entidades mencionadas con anterioridad, y la propia sociedad mercantil (o sus administradores, liquidadores u otras personas involucradas en la disolución de la sociedad mercantil), deben mantener la información y los registros a los que se hace referencia durante, al menos, cinco años, contados a partir de la fecha en la que la sociedad mercantil es disuelta o deja de existir de otra forma, o cinco años contados a partir de la fecha en la que la sociedad mercantil deja de ser un cliente del intermediario profesional o de la institución financiera.⁹⁸

52. A continuación se presentan algunas consideraciones para los países que aplican estos requisitos:

- a) ¿Las sociedades mercantiles conocen sus obligaciones de dar asistencia a las autoridades? ¿Las autoridades ofrecieron orientación a las sociedades mercantiles que expliquen sus obligaciones, y esta guía se encuentra públicamente disponible?
- b) En los casos en que los países han implementado un mecanismo que permita a las sociedades mercantiles cooperar con las autoridades competentes a través de otra persona en el país, ¿esa persona es fácilmente identificable para las autoridades competentes? ¿Está la persona obligada a responder de manera oportuna a las solicitudes autorizadas de información sobre el beneficiario final por parte de las autoridades competentes? ¿La persona conoce sus obligaciones de mantener y producir información adecuada, precisa y actualizada sobre el beneficiario final a las autoridades?
- c) ¿Existe una autoridad competente responsable de la aplicación de estos requisitos? ¿Existen sanciones efectivas, apropiadas y disuasivas ante el incumplimiento de estos requisitos? ¿Los terceros que son responsables de la cooperación con las autoridades están sujetos a responsabilidad y sanciones en caso de incumplimiento de estas obligaciones?

⁹⁸ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 10.

VI. MEJORA DE LA TRANSPARENCIA DE ESTRUCTURAS JURÍDICAS (RECOMENDACIÓN 25)

53. Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de estructuras jurídicas para el LA/FT, asegurando que las estructuras jurídicas son lo suficientemente transparentes, de conformidad con la Recomendación 25 y su Nota Interpretativa. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos (incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios) que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Esta sección resume las cuestiones clave para su consideración y proporciona orientación a los países para la aplicación de las obligaciones establecidas en la Recomendación 25 para mejorar la transparencia de estructuras jurídicas.

ALCANCE DE LA RECOMENDACIÓN 25

54. La Recomendación 25 se aplica en general a las “estructuras jurídicas”, es decir los fideicomisos expresos⁹⁹ u otros acuerdos similares, incluyendo fiducie, treuhand y trust.¹⁰⁰

55. Gran parte de la Recomendación 25 se centra en la manera de aplicar medidas de ALA /CFT completas a los fideicomisos. Los fideicomisos permiten que la propiedad sea administrada por una persona en nombre de otro, y son una característica tradicional en el *common law*. También existe en algunos países de derecho civil o están administrados por entidades de estos países, y tienen una amplia gama de usos legítimos (por ejemplo, la protección de los beneficiarios, la creación de vehículos de inversión y fondos de pensiones, y la administración de donaciones, legados o caridad). Debido a la facilidad con la que se pueden establecer algunos tipos de fideicomisos, la participación de un profesional externo, como un notario o PSFS no siempre es necesaria para su creación. Los requisitos específicos de registro para fideicomisos no son comunes, aunque la información puede ser requerida en las declaraciones de impuestos si la administración del fideicomiso genera ingresos. Por otra parte, los fideicomisos generalmente no poseen una personalidad jurídica independiente y por lo tanto no pueden realizar transacciones o poseer activos por derecho propio, sino sólo a través de sus fiduciarios.

56. Algunos países han implementado medidas que pueden mejorar la transparencia de los fideicomisos incluyendo: registro constitutivo u otros regímenes regulatorios para fideicomisos benéficos; imposición de responsabilidades sobre las APNFD relevantes, incluyendo abogados o PSFS; imposición de requisitos para involucrar tipos específicos de entidades reguladas en la creación de fideicomisos; recopilación de información por parte de las administraciones fiscales u

⁹⁹ El término *fideicomiso expreso* se define en el glosario de las *Recomendaciones del GAFI* como un fideicomiso creado claramente por el fideicomitente, usualmente en la forma de un documento, (por ejemplo, una escritura fiduciaria). Esto contrasta con los fideicomisos que se hacen realidad mediante la operación de la ley y que no son el resultado de la intención o decisión clara de un fideicomitente de crear un fideicomiso o una estructura jurídica similar (por ejemplo, un fideicomiso constructivo).

¹⁰⁰ Glosario de las *Recomendaciones del GAFI*.

otras autoridades competentes; establecimiento de registros de fiduciarios profesionales; y establecimiento de registros de fideicomisos.

57. En cuanto a otros tipos de estructuras jurídicas con una estructura o función semejante, la Recomendación 25 exige específicamente que los países tomen medidas similares a las que se requieren para los fideicomisos, con la finalidad de alcanzar niveles similares de transparencia. Como mínimo, los países deben asegurar que una información similar a la especificada con respecto a los fideicomisos se registre y se mantenga precisa y actualizada, y que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a esa información.¹⁰¹

COMPRENSIÓN DEL RIESGO ASOCIADO A ESTRUCTURAS JURÍDICAS

58. Como punto de partida, los países deben comprender los mecanismos legales que existen en su jurisdicción y los riesgos de LA/FT asociados. Los países deben llevar a cabo una evaluación del riesgo exhaustiva de estructuras jurídicas, y esto debe formar parte de la evaluación más amplia de los riesgos de LA/FT en el país.¹⁰² Esto debería incluir la consideración de los aspectos contextuales legales y reglamentarios pertinentes propios del país. Como parte de la evaluación del riesgo, se recomienda a los países identificar las tipologías que indican un mayor riesgo mediante la revisión de casos donde fideicomisos y otras estructuras jurídicas se usan de forma indebida con fines delictivos. Al evaluar los riesgos asociados a los diferentes tipos de estructuras jurídicas, los países podrían considerar la evaluación de los riesgos de las jurisdicciones específicas, y los tipos de proveedores de servicios.¹⁰³ Esta evaluación del riesgo debe considerar las amenazas y vulnerabilidades asociadas con estructuras jurídicas que pueden crearse en la jurisdicción, así como las amenazas y vulnerabilidades asociadas con estructuras jurídicas creadas en virtud de la ley de otra jurisdicción y que operan en la jurisdicción donde se realiza la evaluación del riesgo.

REQUISITOS PARA PAÍSES CON LEYES FIDUCIARIAS

59. Los países con leyes fiduciarias¹⁰⁴ deberán exigir a los fiduciarios de cualquier fideicomiso expreso regido por su legislación, obtener y conservar información adecuada, precisa y actualizada sobre el beneficiario final respecto al fideicomiso. Esta información debe ser lo más adecuada, precisa y actualizada como sea posible mediante la actualización en un plazo razonable después de cualquier cambio. En este contexto, la información sobre el beneficiario final incluye:

- a) información sobre la identidad del fideicomitente, fiduciario(s), protector (de haber alguno), beneficiarios o clase de beneficiarios, y cualquier otra persona física que ejerza el control final efectivo sobre el fideicomiso, e

¹⁰¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 9.

¹⁰² En virtud de la Recomendación 1, los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT. Véase GAFI (2012).

¹⁰³ Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 66.

¹⁰⁴ A los efectos de este documento guía, un país con leyes fiduciarias es un país cuya legislación permite la creación y el reconocimiento de fideicomisos.

- b) información básica sobre otros agentes regulados del fideicomiso y proveedores de servicios para el fideicomiso, incluyendo asesores o gerentes de inversión, contadores y asesores fiscales.¹⁰⁵

60. El objetivo de estos requisitos es asegurar que los fiduciarios son siempre responsables de conservar esta información (independientemente del país en el que se encuentre el fiduciario, y sin tener en cuenta donde se encuentra el fideicomiso). En la mayoría de los casos, ésta es la información que el fiduciario normalmente tendría en cualquier caso, ya sea porque conservarla es un requisito legal o una necesidad práctica en el cumplimiento de las responsabilidades de un fiduciario. Es importante asegurarse de que el fiduciario identifica a cualquier persona que posee o controla el fideicomiso bajo cualquier capacidad. Como se ha señalado, la información sobre el beneficiario para estructuras jurídicas incluye información sobre la identidad del fideicomitente, fiduciario(s), protector (de haber alguno), beneficiarios o clase de beneficiarios, y cualquier otra persona física que ejerza el control final efectivo sobre el fideicomiso. Las partes específicas involucradas pueden variar dependiendo de la naturaleza del fideicomiso y los países deben establecer mecanismos basados en la naturaleza de los fideicomisos expresos que se establecen bajo su legislación.

61. Los países no tienen que incluir estos requisitos en la legislación, siempre que existan las obligaciones apropiadas a este efecto para los fiduciarios (por ejemplo, a través del *common law* o la jurisprudencia).¹⁰⁶ No se espera que un país con derecho fiduciario deba hacer cumplir tales requisitos a nivel global en cada fideicomiso sujeto a su derecho. Sólo se trata de una obligación para el fiduciario que se podría hacer cumplir (con sanciones apropiadas) por cualquier autoridad con competencia en materia de fideicomisos.

REQUISITOS COMUNES PARA TODOS LOS PAÍSES

62. La Recomendación 25 incluye requisitos para todos los países, ya sea que cuenten con leyes fiduciarias o no. Las *Recomendaciones del GAFI* reconocen que muchos países no cuentan con leyes fiduciarias y no puede dar reconocimiento legal a los fideicomisos, y no existe ningún requisito para que los países lo hagan. Sin embargo, a pesar de que muchos países no cuentan con leyes fiduciarias y no pueden reconocer fideicomisos, individuos de esos países con frecuencia crean fideicomisos – sujetos a la legislación de otros países– como una forma de administrar sus activos. Esto significa que si un fideicomiso se creó bajo la ley de un país, pero la es administrado (y el fiduciario y los activos del fideicomiso se encuentran) en un país diferente, este último probablemente tenga más contacto con el fideicomiso y sus activos, así como las personas o entidades que participan en el fideicomiso. Por lo tanto, ese país debe ser el país responsable del fideicomiso y aplicar las sanciones correspondientes en caso necesario.

¹⁰⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 1.

¹⁰⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 8.

63. Por esta razón, la Recomendación 25 establece requisitos específicos para todos los países, independientemente de si el país cuenta con una ley fiduciaria. En particular, todos los países deben implementar las siguientes medidas:

- a) Exigir a los fiduciarios que revelen su estatus a las instituciones financieras y APNFD cuando, en calidad de fiduciarios, crean una relación comercial o realizan una transacción ocasional por encima del umbral.¹⁰⁷ El fiduciario debe hacer activamente dicha divulgación (y no sólo a petición de una autoridad competente). No se debe impedir a los fiduciarios hacer esto incluso si, por ejemplo, los términos de la escritura fiduciaria les obligan a ocultar su estado. La única fuente de información sobre el fiduciario que suele estar disponible proviene de la relación comercial entre una institución financiera/APNFD y el fiduciario.
- b) Exigir a los fiduciarios profesionales que mantengan la información durante al menos cinco años luego de que cese su vinculación con el fideicomiso. Se insta a los países a que exijan a los fiduciarios no profesionales y otras autoridades, personas y entidades conservar la información durante el mismo período.¹⁰⁸

OTRAS MEDIDAS POSIBLES

64. Se exhorta a los países a asegurar que otras autoridades relevantes, personas y entidades, conserven información sobre todos los fideicomisos con los que tengan una relación. Las posibles fuentes de información sobre los fideicomisos, fiduciarios y activos fiduciarios son:

- a) registros (por ejemplo, un registro central de fideicomisos o activos fiduciarios) o registros de activos en el caso de tierras, propiedades, vehículos, acciones u otros bienes,
- b) otras autoridades competentes que tienen información sobre los fideicomisos y los fiduciarios (por ejemplo, autoridades fiscales que recopilan información sobre activos e ingresos relativos a los fideicomisos), y,
- c) otros agentes y proveedores de servicios para el fideicomiso, incluyendo asesores o administradores de inversión, abogados o proveedores de servicios fiduciarios y societarios.¹⁰⁹

65. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información en poder de otras autoridades, personas y entidades por parte de instituciones financieras y APNFD.

66. Aunque las medidas anteriores no son obligatorias, los países podrían considerar su aplicación (solas o en combinación) para ayudar a cumplir las normas de la Recomendación 25, de forma tal

¹⁰⁷ Véase la Recomendación 10 para más detalles sobre los umbrales de las transacciones ocasionales.

¹⁰⁸ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 5 (Otras autoridades, personas y entidades que pueden conservar información sobre fideicomisos abarcan registros de fideicomisos, autoridades fiscales, agentes y otros proveedores de servicios para el fideicomiso, incluyendo asesores o administradores de inversión, abogados o PSFS).

¹⁰⁹ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 3.

que los países puedan garantizar que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información sobre el beneficiario final del fideicomiso. A continuación se presentan algunas consideraciones para los países que decidan aplicar este enfoque.

- a) **Registros:** Aunque las Recomendaciones del GAFI no exigen un registro central de los fideicomisos sobre el que deba divulgarse la información relativa a todos los fideicomisos (incluida la información sobre el fideicomitente y beneficiario), podría ser un mecanismo eficaz, ya que proporcionaría información oportuna sobre el fideicomiso (si se mantiene precisa) y podría proporcionar a las autoridades competentes acceso a la información necesaria para la divulgación y la cooperación internacional. Los registros centrales de fideicomisos también garantizan que la información sobre el beneficiario final esté a libre disposición de las autoridades competentes en diferentes jurisdicciones de manera oportuna, sin revelar un fideicomiso bajo investigación. Por ejemplo, el establecimiento de un registro central de fideicomisos puede ser un enfoque eficaz cuando existe un número limitado de fideicomisos en un país. Sin embargo, para algunos países, exigir el registro de los fideicomisos implicaría cambios en la base jurídica de los fideicomisos. En los países del *common law*, por ejemplo, los fideicomisos, a diferencia de sociedades mercantiles, son acuerdos privados que no son creados ni tienen que ser reconocidos por el estado para existir. Aunque la mayoría de los países no exigen el registro de fideicomisos, aún pueden exigir el registro de información sobre fideicomisos (incluida información sobre el fideicomitente y beneficiarios/beneficiarios) por lo menos en algunas circunstancias específicas. Por ejemplo, algunos países exigen que los fideicomisos benéficos se registren como organizaciones de beneficencia, ya sea con un regulador de organizaciones benéficas o con las autoridades fiscales responsables de la administración de las exenciones fiscales dadas a organizaciones de caridad. Estas estructuras se suelen aplicar a los fideicomisos benéficos y a personas jurídicas que son organizaciones benéficas.
- b) **Otras autoridades competentes:** En muchos países, las autoridades fiscales son la fuente más amplia de información sobre el beneficiario final y control de los fideicomisos, aunque sólo tendrán información si el fideicomiso genera obligaciones impositivas en la jurisdicción. Por lo general, si un fideicomiso recibe ingresos por encima de un umbral determinado, el fiduciario debe presentar una declaración de impuestos a las autoridades fiscales en nombre del fideicomiso. Tal declaración de impuestos puede incluir información sobre el fiduciario, fideicomitente, y cada beneficiario del fideicomiso con ingresos tributables del fideicomiso en ese período fiscal. Sin embargo, no todos los países exigen que se incluya información sobre los beneficiarios. Los países deben revisar la información recopilada por otras autoridades y considerar enfoques para garantizar que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información que ya fue recopilada sobre fideicomisos para otros fines. Algunos países tienen acuerdos para el intercambio automático de información fiscal que puede proporcionar un mayor intercambio de información sobre los fideicomisos entre diferentes jurisdicciones. En particular, a través de este sistema, los bancos reportarán cierta información sobre el

beneficiario final a efectos fiscales en forma anual a una autoridad fiscal nacional sobre un fideicomiso que haya abierto una cuenta con el banco, y si el beneficiario es residente de una jurisdicción extranjera. La autoridad fiscal nacional pasará automáticamente esa información a la autoridad fiscal de la jurisdicción extranjera. Si la autoridad fiscal de la jurisdicción extranjera puede transmitir esta información a las demás autoridades competentes, debe ser examinada a la luz de la seguridad de datos y confidencialidad incluidos en el instrumento jurídico que prevé el intercambio automático de información fiscal.

- c) **Otros agentes y proveedores de servicios para el fideicomiso:** La Recomendación 22 exige que todos los abogados, notarios, otros profesionales del derecho independientes y contadores estén sujetos a los requisitos de mantenimiento de registros cuando se estén creando, operando o administrando una estructura jurídica. La Recomendación 22 también exige que todos los PSFS estén sujetos a los requisitos de conservación de registro cuando actúan (o realizan arreglos pertinentes para que otra persona actúe) como un fiduciario de un fideicomiso expreso o realizan una función equivalente para otra forma de estructura jurídica. Los países podrían también considerar un registro central de fideicomisarios profesionales (o cualquier otro mecanismo equivalente) para asegurar que el regulador identifique a todos los fideicomisarios establecidos en una determinada jurisdicción. Esto podría facilitar el acceso oportuno de las autoridades competentes a la información sobre el beneficiario final en poder del fiduciario en el país.

OTROS REQUISITOS Y UN ENFOQUE COMBINADO

67. En muchos países, un enfoque combinado que utiliza varias de estas fuentes de información puede ser el enfoque más eficaz para garantizar que las autoridades competentes puedan acceder a la información de manera oportuna. Un enfoque efectivo es aquel que impide el uso indebido de estructuras jurídicas con fines delictivos e incluye medidas que hagan a las estructuras jurídicas lo suficientemente transparentes, garantizando que la información precisa y actualizada básica y sobre el beneficiario final se encuentra a disposición de las autoridades competentes en el momento oportuno.¹¹⁰ Las personas que no cumplan con sus obligaciones establecidas en consonancia con las *Recomendaciones del GAFI* pueden ser pasibles de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas. Este sistema asegura que las autoridades competentes tengan acceso oportuno a la información en poder de las partes que recopilan y mantienen información básica y sobre el beneficiario final. Independientemente del enfoque que se elija, los países deben garantizar que existen responsabilidades claras y considerar estas características de un sistema eficaz en el desarrollo y la implementación de mecanismos según esta guía para la aplicación de la Recomendación 25.

68. Los países deben hacer responsables a los fiduciarios por no cumplir con sus obligaciones como se indicó anteriormente, o que sean pasibles de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas (ya sean penales, civiles o administrativas) por incumplimiento. Los países deben también asegurar que existen sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, ya sean penales, civiles o

¹¹⁰ Véase el Resultado Inmediato 5 de la *Metodología del GAFI*, GAFI (2013a).

administrativas, por no otorgar a las autoridades competentes el acceso oportuno a la información con respecto al fideicomiso.¹¹¹

Recuadro 8. Características Ejemplo – Fideicomisos y otras estructuras jurídicas

Un mecanismo para asegurar la disponibilidad de información sobre el beneficiario final de fideicomisos y otras estructuras jurídicas podría incluir las siguientes características en todo o en parte:

- Los fiduciarios deben obtener y conservar información sobre el fiduciario, fideicomitente, protector (de haber alguno), beneficiarios o clase de beneficiarios, así como cualquier otra persona que ejerza el control final efectivo sobre el fideicomiso.
- Los fiduciarios deben conservar la información en formato electrónico, y están obligados a proporcionársela a las autoridades competentes ante su pedido en un plazo de tiempo.
- Las obligaciones de los fiduciarios profesionales son supervisadas y ejecutadas por una autoridad competente y fiduciarios son pasibles de sanciones proporcionales y disuasivas por incumplimiento de conservar la información requerida, o por no otorgar a las autoridades competentes el acceso oportuno a la información relativa al fideicomiso.
- Los fiduciarios de fideicomisos expresos deben revelar su status a las instituciones financieras. Se pueden aplicar sanciones por proporcionar información falsa, tales como sanciones administrativas.
- Los PSFS, abogados y contadores llevan a cabo la DDC y entienden sus obligaciones de DDC con respecto al beneficiario final, y están sujetos de supervisión de ALA/CFT, en concordancia con la R. 10.
- Un país ha establecido un registro central de fideicomisos que incluye información sobre el fiduciario, fideicomitente, protector (de haber alguno), beneficiarios o clase de beneficiarios, y cualquier otra persona que ejerza el control sobre el fideicomiso. Las características ejemplo identificadas anteriormente en relación con un registro mercantil son relevantes.

¹¹¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 11.

VII. RELACIÓN ENTRE LAS OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO FINAL Y OTRAS RECOMENDACIONES (REQUISITOS DE TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA Y DDC)

69. Una forma de cumplir con las obligaciones establecidas en las Recomendaciones 24 y 25 es confiar en la información de DDC recopilada y conservada por instituciones financieras y/o APNFD de conformidad con las Recomendaciones 10 y 22, junto con las facultades de las autoridades del orden público adecuadas para obtener acceso a esa información.¹¹² Sin embargo, contar con las facultades adecuadas para obtener información sobre el beneficiario final no es suficiente para satisfacer los requisitos de las Recomendaciones 24 y 25, si en primer lugar esa información no se obtiene y conserva. Por lo tanto, bajo este enfoque, la aplicación efectiva de los requisitos de DDC de las Recomendaciones 10 y 22 sobre los beneficiarios finales se relaciona directamente con las obligaciones establecidas en las Recomendaciones 24 y 5.

70. En virtud de las recomendaciones 10 y 22, las instituciones financieras y APNFD están obligadas a aplicar medidas de DDC,¹¹³ incluyendo la identificación y verificación de la identidad de sus clientes, cuando:

- a) Establecen relaciones comerciales.¹¹⁴
- b) Efectúan transacciones ocasionales por encima de USD/EUR 15.000 o transferencias electrónicas en las circunstancias abordadas por la Nota Interpretativa a la Recomendación 16.
- c) Existe una sospecha de LA/FT.
- d) La institución financiera/APNFD tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación del cliente obtenidos previamente.

71. En virtud de las Recomendaciones 10 y 22, los países deben exigir a las instituciones financieras y APNFD identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera y APNFD estén convencidas de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas, esto debe incluir la identidad de las personas físicas (de haber alguna) que al final son las que tienen una participación mayoritaria en la titularidad, o en la medida en que exista una duda acerca de si las personas con participación mayoritaria en la titularidad son beneficiarios finales o la identidad de las personas físicas (de haber alguna) que ejercen el control de la persona jurídica o la identidad de las personas físicas (en su caso) que ejercen el control de la persona jurídica a través de otros medios. Cuando no se identifique a ninguna persona física, esto debe incluir a la persona física relevante que ocupa el

¹¹² Ver guía sobre la Recomendación 24 y 25 a continuación para obtener más detalles.

¹¹³ Para mayor guía sobre la aplicación del enfoque basado en el riesgo para la DDC, consulte la Guía de Enfoque Basado en Riesgos del GAFI.

¹¹⁴ Las *Recomendaciones del GAFI* no definen esta noción. Se deja que los países decidan si se establecen relaciones comerciales.

puesto de funcionario administrativo superior.¹¹⁵ Para las estructuras jurídicas, esto debe incluir la identidad del fideicomitente, fiduciario(s), protector (de haber alguno), beneficiarios o clases de beneficiarios, o cualquier otra persona física que ejerza el control sobre el fideicomiso.¹¹⁶

72. Además, los países deben exigir a las instituciones financieras y APNFD entender la estructura de titularidad y control del cliente. Deben realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.¹¹⁷ Para asegurar que las instituciones financieras y APNFD entienden los riesgos de LA/FT en relación con los vehículos corporativos, los países deben tomar medidas para identificar y evaluar los riesgos y asegurar la disponibilidad de la información.¹¹⁸ Debe exigirse a las instituciones financieras y APNFD que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC por un período de al menos 5 años, en línea con la Recomendación 11.¹¹⁹ Al aceptar negocios a través de un tercero, la institución financiera o APNFD siempre debe asegurarse de obtener información sobre el beneficiario final del cliente en forma inmediata. Las copias de la documentación subyacente que confirman la información del BF y el cliente deben estar disponibles para la institución financiera o APNFD al primer requerimiento conforme a lo previsto por la R. 17.

73. Al considerar la aplicación de los requisitos de DDC en el marco de las estructuras jurídicas, se exige a la institución financiera:

- a) Identificar y verificar la identidad del cliente (por ejemplo, un fideicomiso).
- b) Identificar y verificar la identidad de cualquier persona que actúe en nombre del cliente, por ejemplo, el fiduciario del fideicomiso, y verificar que cualquier persona que pretenda actuar en nombre del cliente esté autorizada.¹²⁰

74. Todos los países deben tomar medidas para asegurar que los fiduciarios revelen su estatus a las instituciones financieras y APNFD cuando, en calidad de fiduciarios, crean una relación comercial o realizan una transacción ocasional por encima del umbral.¹²¹ La institución financiera también tiene la obligación de identificar a los beneficiarios finales del fideicomiso y tomar medidas razonables para verificar la identidad de dichas personas. Para un fideicomiso, esto significaría

¹¹⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 10, párrafo 5(b)(i). Este proceso se describe con más detalle anteriormente en el párrafo 32.

¹¹⁶ Nota Interpretativa a la Recomendación 10, párrafo 5(b)(ii).

¹¹⁷ Las obligaciones de DDC se describen en su totalidad en la Recomendación 10 y la Nota Interpretativa a R.10.

¹¹⁸ Nota Interpretativa a la Recomendación 1, párrafo 3.

¹¹⁹ Por ejemplo, en el contexto de la implementación de NI R.10, párrafo 5(b)(i), los casos se debe documentar en caso de duda en cuanto a si las personas con participación mayoritaria en la titularidad son beneficiarios finales o si una persona física ejerce el control mediante participaciones en la titularidad.

¹²⁰ Nota Interpretativa a la Recomendación 10, párrafos 1 y 4.

¹²¹ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 2.

verificar la identidad del fideicomitente, fiduciario(s), protector (de haber alguno), los beneficiarios o clases de beneficiarios, y cualquier otra persona física que ejerza un control efectivo final sobre el fideicomiso (incluyendo mediante una cadena de control/titularidad). Como se señaló anteriormente, las instituciones financieras deben entender la estructura de titularidad y control del fideicomiso (que puede establecerse en la escritura fiduciaria).¹²²

75. También es fundamental contar con la supervisión y el seguimiento efectivos de las instituciones financieras y APNFD¹²³ para garantizar el cumplimiento de los requisitos de DDC. La aplicación de los requisitos de DDC debe formar parte de cualquier mecanismo global para aumentar la transparencia de los vehículos corporativos. Es particularmente importante ampliar estos requisitos a las sociedades mercantiles y profesiones que suelen estar involucradas en la creación y administración de vehículos corporativos (tales como abogados, notarios, contadores y PSFS).

TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS Y BENEFICIARIO FINAL COMO PARTE DE LA DDC

76. En relación con las transferencias electrónicas, las circunstancias abordadas por la Nota Interpretativa a la Recomendación 16 incluyen las transferencias electrónicas por encima de USD/EUR 1.000.¹²⁴ Esto significa que las instituciones financieras deben aplicar la DDC al realizar transferencias electrónicas transfronterizas por encima de USD/EUR 1.000, incluido el requisito de identificar y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final del originador o beneficiario, como se indicó anteriormente. Además, la Recomendación 16 también exige a las instituciones financieras adoptar medidas adicionales, tales como la recopilación de cierta información sobre el originador y garantizar que esta información acompañe a una transferencia bancaria.¹²⁵

PROVEEDORES DE SERVICIOS FIDUCIARIOS Y SOCIETARIOS (PSFS)

77. En muchos países, los servicios fiduciarios y societarios (como la creación y administración de sociedades mercantiles) son ofrecidos por una gama de diferentes tipos de entidades, incluyendo profesionales regulados, tales como abogados y contadores. Aunque los abogados y contadores suelen estar sujetos a las regulaciones de su profesión o negocio principal, no siempre están sujetos a requisitos integrales de ALA/CFT y DDC. Además, en muchos países, los servicios fiduciarios y societarios también los ofrecen otras sociedades mercantiles que se especializan en la prestación de servicios fiduciarios y societarios, pero que no pueden ser reguladas en relación con su profesión o negocio. Ante la ausencia de regulación específica de ALA/CFT y un supervisor designado, dichos especialistas pueden quedar sin regulación alguna. Los PSFS juegan un papel importante en la realización de la DDC sobre sus clientes, tanto durante el establecimiento de vehículos corporativos como en la gestión en curso.

¹²² Nota Interpretativa a la Recomendación 10, párrafos 5 y 5(b)(ii).

¹²³ Véase la definición de APNFD en el Glosario de las *Recomendaciones del GAFI*.

¹²⁴ Nota Interpretativa a la Recomendación 16, párrafo 5.

¹²⁵ Nota Interpretativa a la Recomendación 16, párrafos 11-18.

78. La falta de regulación ALA/CFT de profesionales del derecho y PSFS limita la capacidad de un país para garantizar la transparencia de vehículos corporativos en virtud de las Recomendaciones 24 y 25. Otro desafío común es que, incluso cuando los profesionales del derecho y PSFS están sujetos a requisitos de ALA/CFT, suelen existir deficiencias en la forma en que se aplican las obligaciones de DDC con respecto al beneficiario final. La supervisión del cumplimiento de estos requisitos en general es ineficaz. Por estas razones, la información sobre el beneficiario final de estructuras jurídicas puede no estar disponible. Para abordar estos problemas, los países deben asegurarse que se exija a todos los profesionales del derecho y PSFS que apliquen la DDC de conformidad con la Recomendación 22.¹²⁶

CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PROFESIÓN LEGAL

79. Otra de las cuestiones (como abogados suelen actuar como fiduciarios y/o nominados) es que, cuando los abogados tienen obligaciones ALA/CFT, con frecuencia surgen cuestiones prácticas en relación con el secreto profesional. En efecto, el derecho de un cliente a obtener representación y asesoramiento legal, ser sincero con su asesor legal y no temer la divulgación posterior de esas conversaciones en perjuicio suyo es una característica importante de la profesión de abogado.¹²⁷ El alcance del privilegio y secreto profesional legal suele incluirse en el derecho constitucional o es reconocido por el *common law*, y está vinculado a los derechos fundamentales establecidos en tratados u otras obligaciones internacionales.¹²⁸ El alcance del privilegio y secreto profesional legal depende del marco constitucional y legal de cada país, y en algunos sistemas federales, de cada estado o provincia en el país. Además, el alcance del privilegio y secreto profesional legal, y las obligaciones asociadas, también pueden variar a través de diferentes tipos de profesionales del derecho dentro de un país y los tipos de servicios que ofrecen a la estructura jurídica.

80. Sin embargo, los investigadores han descubierto que un obstáculo frecuente para acceder a la información sobre vehículos corporativos es el uso del privilegio del cliente a negarse a divulgar información pertinente al beneficiario final y control de un vehículo corporativo.¹²⁹ Según el estudio reciente del GAFI sobre Vulnerabilidades de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de Profesionales del Derecho, el secreto o el privilegio profesional legal podrían impedir y retrasar la investigación penal.¹³⁰ Esto es adecuado cuando tales afirmaciones se realizan correctamente y de acuerdo con la ley. Sin embargo, algunos de los estudios demuestran que en algunos casos se realizan reclamos de privilegios muy amplios que exceden las disposiciones de protección generalmente

¹²⁶ Para ayudar a los países, el GAFI ha publicado la *Guía de Enfoque Basado en Riesgos para PSFS* (2009). El GAFI está actualizando esta guía de acuerdo con las recomendaciones del GAFI revisadas.

¹²⁷ Esto se reconoce como un aspecto del derecho fundamental de acceso a la justicia establecido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Este derecho está reconocido en las *Recomendaciones del GAFI* que excluyen la información cubierta por el secreto o privilegio profesional legal de la obligación de presentar un reporte de operación sospechosa y dispone que es competencia de cada país en cuanto a lo que cubren esos términos.

¹²⁸ GAFI (2013b).

¹²⁹ Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 94.

¹³⁰ GAFI (2013b), p. 31.

entendidas en el país correspondiente. Para ayudar a resolver estos problemas, las autoridades competentes y los organismos profesionales deben trabajar para garantizar que exista una comprensión clara y compartida del alcance del privilegio y secreto profesional legal en sus propios países.¹³¹ En particular, los países deben asegurarse de que existe una entendimiento claro de lo que está o no cubierto para garantizar que las investigaciones que involucran vehículos corporativos sospechosos no se vean obstaculizadas de manera inapropiada.¹³²

¹³¹ GAFI (2013b), p. 85. Para ayudar a los países, el GAFI ha publicado la *Guía de Enfoque Basado en Riesgos para Profesionales del Derecho* (2008). El GAFI está actualizando esta guía de acuerdo con las recomendaciones del GAFI revisadas.

¹³² Informe StAR ONUDD/Banco Mundial (2011), p. 106.

VIII. ACCESO A INFORMACIÓN POR PARTE DE AUTORIDADES COMPETENTES

81. Las autoridades competentes y en particular las autoridades del orden público, deben contar con todas las facultades necesarias para obtener acceso a tiempo a:

- a) la información básica y sobre el beneficiario final de personas jurídicas en poder de partes relevantes, y
- b) la información en poder de los fiduciarios y otras partes,¹³³ en particular la información en manos de las instituciones financieras y las APNFD sobre: (a) el beneficiario final; (b) la residencia del fiduciario; y (c) los activos que están en poder de la institución financiera o las APNFD o que son manejados por la institución financiera o la APNFD, con respecto a fiduciarios con los que tienen una relación comercial o para quienes realizan una transacción ocasional.¹³⁴

82. La cooperación entre entidades gubernamentales que conservan dicha información es esencial y los mecanismos de comunicación deben establecerse en leyes o reglamentos para garantizar que la información en poder de otras entidades del gobierno esté disponible oportunamente. Para facilitar la aplicación de estos requisitos, es útil para las autoridades competentes (en particular las autoridades del orden público):

Conocer cuál es la información básica y sobre el beneficiario final disponible en el país y las partes relevantes que la conservan, y entender las leyes de su país en cuanto a fideicomisos y otras estructuras legales.

83. Los resultados de las evaluaciones mutuas del GAFI han puesto en relieve el hecho de que en muchos países, las autoridades del orden público y otras autoridades competentes cuentan con facultades y competencias adecuadas para obtener información. Sin embargo, esas facultades por sí mismas no son suficientes para cumplir con los requisitos de las Recomendaciones 24 y 25, si en primer lugar no se recopila y conserva la información adecuada sobre el beneficiario final. En consecuencia, es esencial que los países también implementen medidas para garantizar la recopilación y conservación de información precisa sobre el beneficiario final de vehículos corporativos en el país (véanse las secciones IV, V y VI de este documento para conocer ejemplos de este tipo de medidas).

¹³³ Nota Interpretativa a la Recomendación 24, párrafo 12.

¹³⁴ Nota Interpretativa a la Recomendación 25, párrafo 4.

IX. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

84. Los beneficiarios finales y PSFS para cualquier vehículo corporativo particular pueden residir fuera de la jurisdicción donde se crea el vehículo corporativo. Una preocupación común para las autoridades del orden público es la dificultad de obtener información sobre beneficiarios de sociedades mercantiles y fideicomisos extranjeros, y poca, o ninguna, cooperación en la identificación del beneficiario final en algunos países. Como resultado, los criminales optan por ocultar su identidad detrás de una cadena de diferentes sociedades mercantiles que se crean en distintas jurisdicciones. Para solucionar este problema, los países donde se establecen los vehículos corporativos deberían ser capaces de obtener información básica e información sobre el beneficiario final (incluso de aquellos beneficiarios finales residentes en el extranjero), y conservar dicha información de modo que pueda utilizarse en las investigaciones. A su vez, los países donde residen los beneficiarios finales y/o PSFS necesitan responder a pedidos de identificación de beneficiarios finales de personas o estructuras jurídicas. Esto debe incluir la plena cooperación de las autoridades jurisdiccionales en la localización de los beneficiarios finales que son buscados en virtud de una investigación internacional de LA/FT. El intercambio de información con una contraparte extranjera es un componente crítico de las medidas para obtener información sobre un vehículo corporativo. También se observa que la capacidad de las autoridades para acceder a la información relativa a los beneficiarios finales de personas y estructuras jurídicas en jurisdicciones extranjeras es un aspecto clave para mejorar la transparencia a los efectos fiscales.

85. Los requisitos generales de cooperación internacional de las *Recomendaciones del GAFI*¹³⁵ también se aplican a información sobre el beneficiario final. Sin embargo, para asegurar la existencia de una mejora en el nivel práctico de la cooperación internacional, las Recomendaciones 24 y 25 contienen requisitos específicos para proporcionar cooperación en la identificación del beneficiario final de los vehículos corporativos. Esto incluye:

- a) Facilitar el acceso por las autoridades competentes extranjeras a la información básica en poder de los registros mercantiles (por ejemplo, haciendo que la información esté disponible en línea, o si no se encuentra disponible en línea, contando con un mecanismo eficiente a través del cual las autoridades extranjeras pueden solicitar información).
- b) Facilitar el acceso por las autoridades competentes extranjeras a la información en poder de los registros u otras autoridades internas sobre estructuras jurídicas.
- c) Intercambio de información sobre los accionistas (incluyendo cuando está en manos de la sociedad mercantil o bolsa de valores) para permitir que las autoridades extranjeras se muevan rápidamente a lo largo de una cadena de beneficiario final, y la información disponible a nivel interno en los fideicomisos u otras estructuras jurídicas.
- d) Usar las facultades de las autoridades competentes para obtener información sobre el beneficiario final en nombre de contrapartes extranjeras (por ejemplo, a pedido de las autoridades extranjeras, no sólo cuando realizan sus propias investigaciones).

¹³⁵ Según lo establecido en las Recomendaciones 37-40.

86. Como punto de partida, las autoridades competentes podrían considerar ofrecer a sus homólogos extranjeros información sobre cómo pueden acceder a la información a disposición del público. Por ejemplo, los países deben contar con mecanismos para identificar y describir los diferentes tipos, formas y características básicas de las personas jurídicas en el país. Además, la información básica y/o sobre el beneficiario final en manos de varios registros o de las propias sociedades mercantiles puede estar disponible públicamente y ser accesible a través de Internet. Las autoridades competentes podrían considerar la posibilidad de una guía paso a paso sobre la forma de acceder a esta información, en particular con los países que realizan solicitudes frecuentes en este sentido. Esto permitiría a las autoridades del orden público y otras autoridades competentes a verificar, como primer paso, la información que está a disposición del público antes de hacer una solicitud formal de información, como por ejemplo mediante la asistencia legal mutua. Las autoridades competentes también deberían considerar establecer procedimientos para facilitar las solicitudes de sus homólogos extranjeros. Esto puede incluir procedimientos para facilitar el acceso a la información en poder de otras autoridades y sociedades mercantiles nacionales.

87. A fin de supervisar el cumplimiento de estas obligaciones para las personas y estructuras jurídicas, los países tienen la obligación de monitorear la calidad de la asistencia que reciben de otros países.¹³⁶

¹³⁶ Según Párrafo 19 de la Recomendación 24 y Párrafo 10 de la Recomendación 25.

X. CONCLUSIÓN

88. A medida que las instituciones financieras y APNFD implementan medidas ALA/CFT, los vehículos corporativos son cada vez más atractivos para los criminales con el fin de disfrazar su identidad y distanciarse de sus activos ilícitos. El aumento de la transparencia de los vehículos corporativos es una manera eficaz de prevenir su uso indebido con fines delictivos, entre ellos por la comisión de delitos como blanqueo de activos o financiamiento del terrorismo, corrupción, fraude fiscal, tráfico y otros delitos relacionados con el crimen organizado. El GAFI ha fortalecido las Recomendaciones del GAFI para asegurar que los países apliquen medidas destinadas a mejorar la disponibilidad de información básica y sobre el beneficiario final de vehículos corporativos. Esto asegurará que las autoridades competentes obtengan la información que necesitan para las investigaciones que involucren vehículos corporativos sospechosos.

89. El GAFI reconoce que existen desafíos importantes en la implementación de medidas para prevenir el uso indebido de vehículos corporativos y ofrece esta guía para ayudar a los países en sus esfuerzos. Si bien esta guía respalda la implementación de las Recomendaciones 24 y 25, otras normas tales como los requisitos de DDC son también relevantes en este ámbito, y los países deben adoptar un enfoque holístico para garantizar la transparencia de vehículos corporativos.

90. Los países continúan desarrollando mecanismos eficaces y buenas prácticas para garantizar la transparencia, especialmente en lo que respecta a los estándares sobre beneficiario final de las Recomendaciones del GAFI revisadas en 2012. El GAFI mantiene su compromiso de trabajar para apoyar los esfuerzos de los países en implementar mecanismos eficaces para aumentar la transparencia de los vehículos corporativos. En este sentido, el GAFI seguirá de cerca la evolución en este campo, y trabajará con la comunidad internacional para garantizar que los países puedan aprender y beneficiarse de la experiencia práctica de los demás.

BIBLIOGRAFÍA

FATF (2006), The Misuse of Corporate Vehicles, including Trust and Company Service Providers [Uso Indevido de Vehículos Corporativos, incluidos Proveedores de Servicios Fiduciarios y Societarios], París, Francia www.fatfgafi.org/documents/documents/themisuseofcorporatevehiclesincludingtrustandcompanyserviceproviders.html

FATF & CFATF (2010), Money Laundering Using Trust and Company Service Providers [Lavado de Activos Usando Proveedores de Servicios Fiduciarios y Societarios], París, Francia www.fatfgafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingtrustandcompanyserviceproviders.html

FATF (2012), FATF Recommendations [Recomendaciones del GAFI], París, Francia www.fatfgafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html

FATF (2012), FATF Guidance: National money laundering and terrorist financing risk assessment [Guía del GAFI: Evaluación nacional de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo], París, Francia www.fatfgafi.org/documents/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

FATF (2013a), FATF Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems [Metodología del GAFI para evaluar el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT], París, Francia.

FATF (2013b), Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals [Vulnerabilidades de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de Profesionales del Derecho], París, Francia www.fatf-gafi.org/documents/documents/mltf-vulnerabilities-legalprofessionals.html

World Bank / UNODC StAR Report (2011) [Informe StAR ONUDD/Banco Mundial], E van der Does de Willebois, EM Halter, RA Harrison, Ji Won Park and JC Sharman (2011), *"The Puppet Masters: How the Corrupt Use of Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About it"* [Puppet Masters: Uso Indevido de Estructuras Jurídicas para Esconder Activos Robados y Qué Hacer al Respecto], Iniciativa StAR de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial.

ANEXO 1

TABLA 1 – RECOMENDACIÓN 24 – GENERALIDADES SOBRE LOS REQUISITOS BÁSICOS¹³⁷

Obligaciones iniciales (NI R. 24.2)		
- Entender los diferentes tipos de personas jurídicas en el país y describir los procesos para crearlas y obtener información básica y sobre el beneficiario final. Poner a disposición del público dicha información. - Entender y evaluar los riesgos de LA/FT asociados a los diferentes tipos de personas jurídicas.		
Implementar medidas para mejorar la transparencia de sociedades mercantiles (NI R. 24.3-10, 13-15)		
Información básica de sociedades mercantiles		
Los países deben: Establecer un registro de sociedades mercantiles.	Las sociedades mercantiles deben: - Registrar la información básica de la sociedad mercantil. - Conservar un registro de accionistas actualizado.	Los registros de las sociedades mercantiles deben: Registrar la información básica de la sociedad mercantil.
Información sobre el beneficiario final de sociedades mercantiles		
Los países deben utilizar uno o más de los siguientes mecanismos:		
Mecanismo 1 – Registros de Sociedades Mercantiles Obtener y conservar información actualizada sobre el beneficiario final de las sociedades mercantiles	Mecanismo 2a – Sociedades Mercantiles - Obtener y conservar información actualizada sobre el beneficiario final, o Mecanismo 2b – Sociedades Mercantiles - Tomar medidas razonables para identificar a los beneficiarios finales.	Mecanismo 3 – Utilizar información existente conservada por: Registros IF y APNFD, incluyendo información de DDC (R. 10/22) Sociedades mercantiles Otras autoridades competentes (supervisores, autoridades fiscales) Bolsas de valores
Otras medidas para mejorar la transparencia de sociedades mercantiles (independientemente del mecanismo elegido)		
- Exigir a las sociedades mercantiles que cooperen con las autoridades competentes, incluyendo exigir que una persona física y/o APNFD en el país esté autorizada para cooperar con las autoridades en nombre de la sociedad mercantil, y/u otras medidas razonables. - Exigir a las sociedades mercantiles y otras conservar los registros al menos 5 años.		
Implementar medidas para superar obstáculos a la transparencia de sociedades mercantiles		
Acciones al portador y certificados de acciones al portador: Prohibirlas	Accionistas y directores nominales: Exigir a los nominales revelar a la	

¹³⁷ Esta tabla representa una visión general de los requisitos de la Recomendación 24 y no limita ni altera los requisitos de forma alguna.

• Convertirlas en acciones nominativas o certificados de acciones • Inmovilizarlas, o • Exigir a accionistas con participación mayoritaria que notifiquen a la sociedad mercantil para que ésta pueda actualizar sus registros.	sociedad mercantil que ellos son nominales, y la identidad de la persona que lo nominó. • Licenciar a los nominales licenciados, y exigirles que conserven registros de la persona que lo nominó.
Implementar medidas para mejorar la transparencia de fundaciones, Anstalt y sociedades de responsabilidad limitada (NI R. 24.16)	
Tomar medidas similares a las que se requieren para sociedades mercantiles, tomando en cuenta sus diferentes formas y estructuras.	
Implementar medidas para mejorar la transparencia de otros tipos de personas jurídicas (NI R. 24.17)	
Implementar medidas determinadas sobre la base de un enfoque basado en el riesgo, teniendo en cuenta los riesgos de LA/FT asociados con otros tipos de personas jurídicas, y sus diferentes formas y estructuras. • Otros tipos de personas jurídicas deberán registrar y conservar información básica precisa y actualizada similar a la solicitada para sociedades mercantiles (mínimo). • Información adecuada, precisa y actualizada sobre el beneficiario final también debe estar disponible. • El objetivo es alcanzar niveles adecuados de transparencia, tomado en cuenta el nivel de riesgo.	
Requisitos fundamentales a ser implementados para todas las personas jurídicas (NI R. 24.11 y 18)	
• Asegurar que la información básica y sobre el beneficiario final sea precisa y actualizada. • Establecer sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas por incumplimiento.	
Facultades de las autoridades del orden público y otras autoridades competentes (NI R. 24.12)	
Asegurar que las autoridades del orden público y otras autoridades competentes cuenten con todas las facultades necesarias para poder obtener acceso a tiempo a la información básica y sobre el beneficiario final de personas jurídicas.	
Cooperación Internacional (NI R. 24.19)	
Prestar cooperación internacional respecto a la información básica y sobre beneficiario final (R. 37-40).	

TABLA 2 – RECOMENDACIÓN 25 – GENERALIDADES SOBRE LOS REQUISITOS BÁSICOS Y OTRAS MEDIDAS¹³⁸

Implementar medidas para mejorar la transparencia de los fideicomisos (NI R. 25.1-3, 5)
Países con leyes fiduciarias
• Exigir a los <i>fiduciarios que conserven información sobre el beneficiario final</i> de las partes del fideicomiso (incluyendo fideicomitente, fiduciario(s), protector, beneficiarios o clase de beneficiarios, y cualquier otra persona que ejerza el control final efectivo sobre el fideicomiso). • Exigir a los <i>fiduciarios que conserven información básica sobre otros agentes regulados del fideicomiso y proveedores de servicios para el fideicomiso</i>.
Todos los países
• Exigir que los <i>fiduciarios revelen su estatus</i> a las instituciones financieras y APNFD con las que realizan operaciones comerciales. • Exigir que los <i>fiduciarios profesionales mantengan la información</i> sobre el fideicomiso al menos 5 años.
Otras medidas posibles
Se exhorta a los países a asegurar que otras autoridades y entidades que realicen operaciones con fideicomisos conserven información sobre los mismos. Las fuentes de información abarcan: • Registros como un registro de fideicomisos o registros de activos en el caso de tierras u otros bienes. • Otras autoridades competentes como autoridades fiscales. • Otros agentes y proveedores de servicios para el fideicomiso como asesores o administradores de inversión, abogados o proveedores de servicios fiduciarios y societarios. Considerar medidas para <i>facilitar el acceso por parte de las instituciones financieras/ APNFD</i> a la información sobre los fideicomisos en poder de otros.
Implementar medidas para mejorar la transparencia de estructuras jurídicas similares (NI R. 25.9)
Adoptar medidas similares a las que se requieren para los fideicomisos, con la finalidad de alcanzar niveles similares de transparencia. • Como mínimo, asegurar que una <i>información similar se registre y se mantenga precisa y actualizada</i>, y que las autoridades competentes tengan <i>acceso oportuno</i> a esa información.
Requisitos fundamentales que deben aplicarse a todas las estructuras jurídicas (NI R. 25.6-8, 11)
• Asegurar que toda información básica y sobre el beneficiario final se mantenga <i>precisa y actualizada</i>. • Establecer <i>sanciones</i> eficaces, proporcionales y disuasivas por incumplimiento.
Facultades de las autoridades del orden público y otras autoridades competentes (NI R. 25.4)
Asegurar que las autoridades del orden público y otras autoridades competentes cuentan con <i>todas las facultades necesarias</i> para obtener acceso a tiempo a la información básica y sobre beneficiario

¹³⁸ Esta tabla representa una visión general de los requisitos de la Recomendación 25 y no limita ni altera los requisitos de forma alguna.

final de estructuras jurídicas, independientemente de la parte que conserve dicha información.

Cooperación internacional (NI R. 25.10)

Prestar cooperación internacional respecto a la información básica y sobre beneficiario final (R. 37-40).

**MONEDAS VIRTUALES – DEFINICIONES CLAVES Y
RIESGOS POTENCIALES DE LA/FT**

ACRÓNIMOS

ALA/CFT	Anti-Lavado de Activos / Contra la Financiación del Terrorismo
BCE	Banco Central Europeo
GAFI	Grupo de Acción Financiera
NPPS	Guía sobre el enfoque basado en el riesgo para Tarjetas Prepagas, Pagos Móviles y Pagos por Internet. (NPPS, por sus siglas en inglés).

MONEDAS VIRTUALES – DEFINICIONES CLAVES Y RIESGOS POTENCIALES DE LA/FT¹

INTRODUCCIÓN

Las monedas virtuales descentralizadas matemáticamente fundamentadas—especialmente Bitcoin²—han ido ganado cada vez más atención; han surgido dos tendencias argumentativas populares al respecto: (1) las monedas virtuales son el futuro de los sistemas de pago; y (2) las monedas virtuales proporcionan una nueva y poderosa herramienta para que criminales, financiadores del terrorismo y otros evasores de sanciones puedan mover y almacenar fondos ilícitos, fuera del alcance de las fuerzas del orden y otras autoridades.³ En este contexto, este documento se basa en la Guía sobre Nuevos Productos y Servicios de Pago (NPPS, por sus siglas en inglés) (GAFI, 2013) sugiriendo un marco conceptual para comprender y hacer frente a los riesgos de LA/FT asociados con un tipo de sistema de pago basado en Internet: las monedas virtuales. En concreto, el documento propone un compendio de definiciones comunes que clarifique qué es moneda virtual y que clasifique los diferentes tipos de moneda virtual en función de sus diferentes modelos de negocio y métodos de operación,⁴ e identifique a los participantes en los sistemas típicos de moneda virtual. También se aplican los factores de riesgo establecidos en la Sección IV (A) de la Guía de 2013 sobre NPPS a tipos específicos de monedas virtuales para identificar riesgos potenciales; del mismo modo se describen algunas investigaciones y esfuerzos recientes llevados a cabo por las fuerzas del orden en relación a casos donde se vieron involucradas monedas virtuales.

Mientras que la Guía sobre NPPS de 2013 trataba ampliamente los servicios de pago por Internet, no definía “moneda digital,” “moneda virtual,” o “dinero electrónico.” Tampoco se centraba en las monedas virtuales como un elemento distinto a los sistemas de pago basados en Internet que facilitan transacciones en dinero real (dinero fiduciario o moneda nacional) (por ejemplo, Pay-Pal, Alipay, o Google Checkout). De igual modo no se hacía referencia a las monedas virtuales convertibles descentralizadas, como Bitcoin. La Guía de 2013 señalaba también que, “[d]ada la naturaleza en desarrollo de las monedas alternativas en línea, el GAFI puede considerar seguir trabajando en este ámbito en el futuro” (Guía sobre NPPS 2013, p. 11, párr. 29). A este respecto se inició un proyecto a corto plazo sobre tipología con los siguientes objetivos:

- Desarrollar una matriz de riesgo para monedas virtuales (o quizás, más ampliamente, para monedas virtuales y dinero electrónico).
- Promover un mayor entendimiento de las partes involucradas en el sistema de monedas virtuales y la forma en que las monedas virtuales pueden ser usadas para operar sistemas de pago; y
- Alentar una discusión sobre la implementación de regulaciones ALA/CFT basadas en el riesgo en este área.

Este proyecto de tipologías podría ir más allá y derivar en un trabajo sobre políticas como la creación de una guía suplementaria para aplicar un enfoque basado en el riesgo a las monedas virtuales que podría incorporar el vocabulario propuesto, la matriz de riesgo desarrollado por el proyecto de tipologías, y explicar cómo se aplican las Recomendaciones del GAFI específicas en el contexto de monedas virtuales.

DEFINICIONES CLAVES:

Un conjunto común de términos que reflejen cómo operan las monedas virtuales es un primer paso esencial para que los funcionarios del gobierno, las agencias de aplicación de la ley, y las entidades del sector privado puedan analizar los riesgos potenciales de LA/FT de las monedas virtuales como nuevo método de pago. Como reguladores y agentes del orden público de todo el mundo empiezan a lidiar con los desafíos que presentan las monedas virtuales, se ha hecho evidente que carecemos de un vocabulario común que refleje con precisión las diferentes formas que las monedas virtuales pueden tomar. El siguiente conjunto de términos pretende fomentar el debate entre los miembros del GAFI. Es importante tener en cuenta que este vocabulario puede cambiar a medida que las monedas virtuales evolucionan y que los reguladores, las agencias de aplicación de la ley, y los funcionarios del gobierno sigan considerando los desafíos que las monedas virtuales presenten. No obstante, el vocabulario propuesto tiene como objetivo proporcionar un lenguaje común para el desarrollo de herramientas conceptuales para ayudarnos a comprender mejor cómo funcionan las monedas virtuales, y los riesgos y beneficios potenciales que comprenden.

MONEDA VIRTUAL

Moneda virtual es una representación digital⁵ de valor que puede ser comerciada digitalmente y funciona como (1) un medio de cambio; y/o (2) una unidad de cuenta; y/o (3) un depósito de valor, pero no tiene curso legal (es decir, cuando se ofrece a un acreedor, es una oferta válida y legal de pago)⁶ en ninguna jurisdicción.⁷ Ninguna jurisdicción emite o garantiza las monedas virtuales, y cumple con las funciones antes mencionadas por común acuerdo de la comunidad de sus usuarios. La moneda virtual se distingue del **dinero fiduciario** (también conocido como “**moneda real**”, “**dinero real**” o “**moneda nacional**”), porque éste funciona como la moneda y el papel moneda de un país designado como dinero de curso legal, que circula, se utiliza y acepta como medio de intercambio en el país emisor. Es diferente del **dinero electrónico** puesto que éste es una representación digital del dinero fiduciario usado electrónicamente para transferir el valor denominado en dinero fiduciario. El dinero electrónico funciona como un mecanismo de transferencia digital para el dinero fiduciario, es decir, transfiere electrónicamente un valor que tiene la condición de moneda de curso legal.

Moneda digital puede hacer referencia a una representación digital de cualquier moneda virtual (no dinero fiduciario) o de dinero electrónico (dinero fiduciario) y por ello a menudo su uso es intercambiable con el término “moneda virtual”. Para evitar confusión en este documento, sólo se usan los términos “moneda virtual” o “dinero electrónico.”

MONEDA VIRTUAL CONVERTIBLE VERSUS NO CONVERTIBLE

Este documento propone dividir las monedas virtuales en dos tipos básicos: moneda virtual convertible y no convertible.⁸ Aunque el documento utiliza como sinónimos “no convertible” y “cerrada”, y “convertible” y “abierta”, debe hacerse énfasis en que la noción de “moneda convertible” no implica en ningún caso la convertibilidad ex officio (por ejemplo en el caso del patrón oro), sino más bien una convertibilidad de facto (por ejemplo, por el hecho de que un mercado exista). Por ello, una moneda virtual es “convertible” siempre y cuando participantes privados las oferten y otros las acepten, ya que la “convertibilidad” no está garantizada en absoluto por ley.

Moneda virtual convertible (o abierta) tiene un valor equivalente en moneda real y puede ser intercambiada una y otra vez por dinero real.⁹ Algunos ejemplos incluyen: Bitcoin, e-Gold (fuera de uso), Liberty Reserve (fuera de uso), Second Life Linden Dollars, y WebMoney.¹⁰

Moneda virtual no convertible (o cerrada) pretende ser específica de un dominio o mundo virtual particular, como los videojuegos de rol multijugador excepcionales en línea (MMORPG, por sus siglas en inglés), o Amazon.com, y en virtud de las normas que regulan su uso, no se puede cambiar por dinero real. Algunos ejemplos incluyen: Project Entropia Dollars, Q Coins, y World of Warcraft Gold.

Cabe señalar que, aunque en virtud de los términos establecidos por el administrador una moneda no convertible sólo puede ser transferida oficialmente dentro de un entorno virtual específico y aunque en ningún caso pueda ser convertible, es posible que pueda surgir un mercado negro secundario no oficial que proporcione una oportunidad de intercambiar la moneda virtual “no convertible” por moneda fiduciaria u otra moneda virtual. Por lo general, el administrador aplicará sanciones (incluyendo la terminación de la membresía y/o confiscación de las restantes monedas virtuales) a aquellos que busquen crear o utilizar un mercado secundario en contra de las reglas de la moneda.¹¹ El desarrollo de un mercado negro secundario robusto de una moneda virtual “no convertible” puede, de hecho, transformarla en una moneda virtual convertible. Por tanto, el hecho de ser no convertible no significa que sea necesariamente estática.

MONEDAS VIRTUALES CENTRALIZADAS VERSUS DESCENTRALIZADAS

Todas las monedas virtuales no convertibles son centralizadas: por definición, son emitidas por una autoridad central que establece normas que las hacen no convertibles. Por el contrario, las monedas virtuales convertibles pueden ser cualquiera de los dos sub-tipos: centralizadas o descentralizadas.

Las **Monedas Virtuales Centralizadas** tienen una autoridad administrativa única (administrador), es decir, una tercera parte¹² que controla el sistema. Un administrador emite la moneda, establece las normas para su utilización, mantiene un libro de contabilidad central de pago, y tiene autoridad para canjear la moneda (retirla de la circulación). La tasa de cambio de una moneda virtual convertible puede ser variable, es decir, determinada por la oferta y la demanda de la moneda virtual, o fija, es decir, fijada por el administrador según un valor establecido medido en dinero real o cualquier reserva de valor del mundo real, como el oro o una cesta de divisas. En la actualidad, la gran mayoría de las

transacciones de pago en moneda virtual implican monedas virtuales centralizadas, por ejemplo: E-gold (fuera de uso), Liberty Reserve dollars/euros (fuera de uso), Second Life "Linden dollars", PerfectMoney, WebMoney "WM units", y World of Warcraft gold.

Las **Monedas Virtuales Descentralizadas (también conocidas como criptomonedas)** son monedas virtuales de código abierto fundamentadas matemáticamente que funcionan en una red de pares distribuida,¹³ sin autoridad central administradora, de vigilancia o de supervisión. Por ejemplos: Bitcoin, LiteCoin y Ripple.¹⁴

La **Criptomoneda** se refiere a una moneda virtual convertible descentralizada fundamentada matemáticamente y que está protegida por criptografía, es decir, que incorpora los principios de la criptografía para implementar una economía de la información segura, descentralizada y distribuida. Las criptomonedas se basan en llaves públicas y privadas para transferir el valor de una persona (individuo o entidad) a otra, y debe ser criptográficamente firmado cada vez que se transfiere. La seguridad, la integridad y la armonía de los libros de contabilidad de la criptomoneda están garantizadas por una red de partes mutuamente desconfiadas (en Bitcoin se conocen como mineros) que protegen la red a cambio de la obtención de una tasa distribuida aleatoriamente (en Bitcoin, un pequeño número de nuevas unidades de bitcoins llamado "recompensa de bloque" y en algunos casos, también las tasas por transacción que pagan los usuarios como incentivo para que los mineros incluyan sus transacciones en el próximo bloque). Se han definido decenas de especificaciones sobre las criptomonedas; la mayoría se derivan de Bitcoin, y utilizan un sistema de prueba de trabajo para validar las transacciones y mantener la cadena de bloques. Si bien Bitcoin significó la primera implementación del protocolo de una criptomoneda, hay un creciente interés en el desarrollo de métodos de prueba alternativos y potencialmente más eficientes, como los sistemas basados en la prueba de participación.

Bitcoin, lanzado en 2009, fue la primera moneda virtual convertible descentralizada, y la primera criptomoneda. Los bitcoins son unidades de cuenta compuestos de secuencias alfanuméricas únicas que constituyen unidades de moneda y que tienen valor sólo porque usuarios individuales están dispuestos a pagar por ellos. Los bitcoins se comercian digitalmente entre los usuarios contando con un alto grado de anonimato y se pueden cambiar (comprar o canjear) por dólares estadounidenses, euros y otras monedas fiduciarias o virtuales. Cualquier persona puede descargar el software gratuito de código abierto de un sitio Web para enviar, recibir y almacenar bitcoins, así como para monitorear las transacciones de bitcoins. Los usuarios también pueden obtener direcciones de Bitcoin, que funcionan como cuentas, en un intercambiador de Bitcoin o servicio de monedero en línea. Las transacciones (flujos de fondos) están públicamente disponibles en un registro de transacciones compartidas e identificadas por la dirección Bitcoin, una secuencia alfanumérica que no está sistemáticamente conectada a un individuo. Por ello, se dice que Bitcoin es "pseudo-anónimo". Bitcoin tiene un tope de 21 millones de unidades (pero cada unidad puede dividirse en unidades más pequeñas), proyectadas a alcanzarse en 2140¹⁵. A fecha de abril de 2014, había casi 12 millones y medio de bitcoins, con un valor total de poco más de U\$D 5.5 mil millones, de acuerdo al promedio de la tasa de cambio de dicha fecha.

Altcoin es cualquier moneda virtual convertible descentralizada fundamentada matemáticamente distinta al Bitcoin—la original. Algunos ejemplos actuales son: Ripple, PeerCoin, Lite-coin, zerocoin,

anoncoin y dogecoin. Según consta, a fecha de 2 de abril de 2014, un intercambiador popular (Cryptsy) intercambiaba más de 100 monedas virtuales diferentes (Popper, N., 2013).

Programas de Anonimato (Herramienta de Anonimato) se refiere a las herramientas y servicios, tales como redes oscuras y mezcladores, diseñados para ocultar el origen de una transacción Bitcoin y facilitar el anonimato. (Ejemplos: Tor (red oscura), Monedero Oscuro (red oscura), Lavandería Bitcoin (mezclador)).

Mezclador (Servicio de Lavandería, Conmutador) es un tipo de programa de anonimato que oscurece la cadena de transacciones en la cadena de bloques vinculando todas las transacciones a la misma dirección Bitcoin y enviándolas juntas de una manera que parezca que hubieran sido enviadas desde otra dirección. Un mezclador o conmutador envía transacciones a través de una serie compleja y semi-aleatoria de transacciones ficticias que hace que sea extremadamente difícil la vinculación de monedas virtuales específicas (direcciones) con una transacción en particular. Los servicios de mezcladores operan cuando reciben instrucciones de un usuario para enviar fondos a una dirección Bitcoin en particular. El servicio de mezcla “combina” esta transacción con otras transacciones del usuario, de tal manera que deja poco claro el destinatario de la transferencia que el usuario intenta hacer. (Ejemplos: Bitmixer.io, SharedCoin, Blockchain.info, Bitcoin Laundry, Bitlaunder, Easycoin).

Tor (originalmente, The Onion Router) es una red distribuida clandestina de computadoras en Internet que oculta las direcciones IP verdaderas, y por lo tanto las identidades de los usuarios de la red, mediante el enrutamiento de comunicaciones/transacciones a través de múltiples ordenadores en todo el mundo y envolviéndolos en numerosas capas de cifrado. Tor hace que sea muy difícil localizar físicamente las computadoras que alojan o acceden a sitios web en la red. Esta dificultad puede ser exacerbada por el uso de conmutadores o programas de anonimato adicionales en la red Tor. Tor es una de varias redes de computadoras distribuidas clandestinamente, a menudo referida como red oscura, cypherspace, Web Profunda, o redes anónimas, y que son utilizadas por personas para acceder a contenidos de una manera diseñada para ocultar su identidad y la actividad asociada a ellos en Internet.

Monedero Oscuro es un monedero virtual dentro del navegador, disponible en Chrome (y potencialmente en Firefox), que busca garantizar el anonimato de las transacciones Bitcoin mediante la incorporación de las siguientes características: auto-anonimato (mezclador), comercialización descentralizada, plataformas incensurables de micromecenadgo, plataformas de valores e información de mercados negros, y sitios de mercados descentralizados similares a la Ruta de la Seda.

Almacenamiento en frío se refiere a una billetera Bitcoin off-line, es decir, una billetera Bitcoin que no está conectada a Internet. El almacenamiento en frío está destinado a ayudar a proteger de la piratería y el robo la moneda virtual almacenada.

Almacenamiento en caliente se refiere a una billetera Bitcoin on-line. Debido a que está conectado a Internet, el almacenamiento en caliente es más vulnerable a la piratería/robo que el almacenamiento en frío.

Sistema de Cambio Local (LETS, por sus siglas en inglés) es una organización económica organizada a nivel local que permite a sus miembros intercambiar bienes y servicios con el resto del grupo. LETS usa una moneda creada localmente para denominar unidades de valor que pueden ser objeto de comercio o intercambio a cambio de bienes o servicios. Teóricamente, los bitcoins podrían ser adoptados como moneda local utilizada dentro de un LETS. (Ejemplos: Ithica Dollars o Mazacoin).

PARTICIPANTES EN EL SISTEMA DE MONEDA VIRTUAL

Un **intercambiador (también llamado a veces servicio de intercambio de moneda virtual)** es una persona o entidad que ejerce una actividad en el intercambio de moneda virtual por dinero real, fondos, u otras formas de moneda virtual, así como metales preciosos, y viceversa, a cambio de una tasa (comisión). Los intercambiadores generalmente aceptan una amplia gama de pagos, incluyendo dinero en efectivo, giros, tarjetas de crédito, y otras monedas virtuales, y pueden estar afiliados al administrador o no afiliados, o ser un proveedor externo. Los intercambiadores pueden funcionar como bolsa u oficina de cambio. Las personas suelen utilizar intercambiadores para depositar y retirar dinero de cuentas en moneda virtual.

Un **administrador** es una persona o entidad involucrada en el proceso de emisión (puesta en circulación) de una moneda virtual centralizada, estableciendo las normas para su uso, manteniendo un libro de contabilidad central de pago, y disponiendo de la autoridad para canjear (retirar de la circulación) la moneda virtual.

Un **usuario** es una persona/entidad que obtiene dinero virtual y lo utiliza para comprar bienes o servicios reales o virtuales, enviar transferencias en su capacidad personal a otra persona (para uso personal), o que mantiene la moneda virtual como una inversión (personal). Los usuarios pueden obtener la moneda virtual de varias maneras. Por ejemplo, (1) pueden comprar moneda virtual usando dinero real (en un intercambiador o en el caso de algunas monedas virtuales centralizadas directamente al administrador/emisor); (2) pueden participar en actividades específicas a través de las cuales perciben pagos en moneda virtual (por ejemplo, responder a una promoción, completar una encuesta en línea, proporcionar un bien o un servicio real o virtual); (3) con algunas monedas virtuales descentralizadas (por ejemplo Bitcoin), a través de la auto-generación de unidades de moneda mediante la "minería" (ver definición de minero más abajo), y recibéndolas como regalo, como recompensa, o como parte de una distribución inicial gratuita.

Un **minero** es una persona o entidad que participa en una red de moneda virtual descentralizada mediante la ejecución de un software especial para resolver complejos algoritmos en una prueba de trabajo distribuida u otro sistema de prueba distribuido utilizado para validar las transacciones en el sistema de moneda virtual. Los mineros pueden ser usuarios, si se autogeneran una moneda virtual convertible únicamente para sus propios fines, por ejemplo, para mantener la inversión, para pagar una obligación existente o para comprar bienes y servicios. Los mineros también pueden participar en un sistema de moneda virtual como intercambiadores, generando moneda virtual como un negocio con el fin de venderla por moneda fiduciaria u otra moneda virtual.

Billetera virtual es un medio (aplicación de software u otro mecanismo/medio) para guardar, almacenar y transferir bitcoins u otra moneda virtual.

Un proveedor de billetera es una entidad que ofrece una billetera de dinero virtual (es decir, un medio (aplicación de software u otro mecanismo/medio) para guardar, almacenar y transferir bitcoins u otra moneda virtual). Una billetera contiene las llaves privadas del usuario que permiten al usuario gastar moneda virtual asignada a la dirección de moneda virtual en la cadena de bloque. Un proveedor de billetera facilita la participación en un sistema de moneda virtual permitiendo a los usuarios, intercambiadores y comerciantes llevar a cabo más fácilmente las transacciones en monedas virtuales. El proveedor de billetera mantiene el saldo de la moneda virtual del cliente y, generalmente, ofrece almacenamiento y seguridad en transacciones. Por ejemplo, más allá de proporcionar direcciones de bitcoins, la billetera puede ofrecer encriptación, protección de firma mediante múltiples llaves (multi-llaves), copia de seguridad/almacenamiento en frío, y mezcladores. Todas las billeteras Bitcoin pueden interoperar entre sí. Las billeteras pueden almacenarse tanto on-line ("almacenamiento en caliente") como off-line ("almacenamiento en frío"). (Ejemplos: Coinbase, Multibit, o Bitcoin Wallet).

Además, algunas **otras entidades** pueden participar en un sistema de moneda virtual y pueden estar afiliadas con intercambiadores y/o administradores, o ser independientes. Entre estos se incluyen los **proveedores de servicios de administración Web (también conocidos como administradores de sitios web)**; **remitentes de pagos de terceros** que facilitan la aceptación de comerciantes; **desarrolladores de software**; y **proveedores de aplicaciones** (algunas de las "otras entidades" mencionadas en este párrafo podría encuadrarse en alguna de las categorías indicadas anteriormente). El desarrollo de aplicaciones y softwares pueden servir por un lado para propósitos legítimos, por ejemplo, para facilitar la aceptación del comerciante y los pagos del cliente, o para responder a las preocupaciones legítimas de privacidad; por otro lado también pueden servir para fines ilícitos, por ejemplo, un desarrollador u operador de un mezclador puede dirigirse a usuarios con propósitos ilícitos con productos diseñados para evitar el escrutinio de los reguladores y de las agencias de aplicación de la ley.

Hay que destacar que esta lista de participantes no es exhaustiva. Por otra parte, dado el rápido desarrollo de las tecnologías de las monedas virtuales y los modelos de negocios, podrían surgir participantes adicionales dentro de los sistemas de moneda virtual y plantear riesgos potenciales de LA/FT.

Taxonomía de las Monedas Virtuales

	Centralizada	Descentralizada
Convertible	Administrador, intercambiador, usuario, terceras partes; puede ser cambiada por dinero real. Ejemplo: WebMoney	Intercambiadores, usuarios (no administrador), terceras partes no fiables; puede ser cambiado por dinero real. Ejemplo: Bitcoin

No convertible	Administrador, intercambiador, usuario, terceras partes; no puede ser cambiada por dinero real. Ejemplo: World of Warcraft Gold	No existe
-----------------------	---	-----------

USOS LEGÍTIMOS

Al igual que otros nuevos métodos de pago, la moneda virtual tiene usos legítimos; existen destacadas empresas de capital de riesgo que invierten en moneda virtual de nueva creación. La moneda virtual tiene el potencial tanto para mejorar la eficiencia de pago, como para reducir los costos de transacción para los pagos y transferencias de fondos. Por ejemplo, Bitcoin funciona como una moneda global que puede evitar los cargos por cambio, y es actualmente procesada a tasas/cargos menores que las tarjetas de crédito y débito tradicionales, y puede potencialmente proporcionar un beneficio a los sistemas de pago en línea existentes, como Paypal.¹⁶ La moneda virtual puede facilitar los micropagos, permitiendo a los negocios monetizar en Internet bienes y servicios de muy bajo costo como juegos de una sola partida o descargas de música. Actualmente, desde un punto de vista práctico, estos productos no pueden venderse a un bajo costo apropiado por unidad debido a los altos costos de transacción asociados, por ejemplo, con pagos con tarjeta de crédito o débito. Las monedas virtuales pueden del mismo modo facilitar las remesas internacionales y promover la inclusión financiera de otras maneras, a medida que se desarrollan nuevos productos y servicios basados en monedas virtuales que puedan servir potencialmente a las personas poco bancarizadas o desbancarizadas. Las monedas virtual—en particular Bitcoin—pueden también mantenerse con la finalidad de servir como inversión. Estos beneficios potenciales deben ser analizados cuidadosamente, incluyendo si se mantendrán las ventajas en costos si la moneda virtual quedase sujeta a requisitos regulatorios similares a los que se aplican a otros métodos de pago, y/o si estarán incluidas las tasas de cambio para hacer un retiro en moneda fiduciaria, y si la volatilidad, la protección del consumidor y otros factores¹⁷ limitan su potencial en términos de inclusión financiera.

RIESGOS POTENCIALES

Las monedas virtuales convertibles que pueden ser canjeadas por dinero real o por otras monedas virtuales son potencialmente vulnerables a abusos por lavado de dinero y financiación del terrorismo por muchos de los motivos señalados en la guía de NPPS de 2013. En primer lugar, pueden permitir mayor anonimato que los métodos de pago tradicionales que no usan dinero en efectivo. Las monedas virtuales pueden ser intercambiadas en Internet, y se caracterizan generalmente por las relaciones entre clientes no presenciales y por permitir la financiación anónima (uso de efectivo o de terceros a través de intercambiadores virtuales que no identifiquen correctamente la fuente de financiación). También pueden permitir las transferencias anónimas, si el remitente y el destinatario no se identifican adecuadamente.

Los sistemas descentralizados son especialmente vulnerables a los riesgos de anonimato. Por ejemplo, por diseño, las direcciones Bitcoin que funcionan como cuentas no tienen nombres ni otra identificación

del cliente, además el sistema no tiene ningún servidor o proveedor de servicios central. El protocolo de Bitcoin ni requiere, ni proporciona la identificación y verificación de los participante, tampoco genera registros del historial de transacciones asociadas a identidades del mundo real. No hay ningún órgano de control central, y o software anti-lavado de activos para monitorear e identificar transacciones sospechosas. Las fuerzas del orden no puede identificar una ubicación central o entidad (administrador) para fines investigativos o de embargo de activos (aunque las autoridades pueden dirigirse a intercambiadores individuales para conseguir información de clientes que puedan tener). Por lo tanto, esto ofrece un nivel potencial de anonimato que se ha probado imposible con otros métodos de pago como tarjetas de crédito y débito tradicionales o sistemas de pago en línea más antiguos, como PayPal.

El alcance global de la moneda virtual hace que se incremente de igual forma sus riesgos potenciales de LA/FT. Se pueden acceder a los sistemas de moneda virtual a través de Internet (incluyendo los teléfonos celulares) y se pueden utilizar para hacer pagos transfronterizos y transferencias de fondos. Además, las monedas virtuales se basan por lo general en infraestructuras complejas que involucran a varias entidades, a menudo repartidas en varios países, para transferir fondos o ejecutar pagos. Esta segmentación de los servicios implica que la responsabilidad de cumplimiento de la normativa anti-lavado de activo y contra la financiación del terrorismo, así como la supervisión quede poco clara. Por otra parte, los registros de clientes y de transacciones pueden ser mantenidos por distintas entidades, a menudo en diferentes jurisdicciones, lo que hace más difícil que las fuerzas del orden y los reguladores puedan tener acceso a ellos. Este problema se ve agravado por la rápida evolución de la tecnología de las monedas virtuales descentralizadas y de los modelos de negocio, incluido el número cambiante y los tipos/roles de los participantes que prestan servicios en los sistemas de pagos en moneda virtual. Es importante destacar que los componentes de un sistema de moneda virtual pueden estar ubicados en jurisdicciones que no cuenten con adecuados controles ALA/CFT. Los sistemas de monedas virtuales centralizados podrían ser cómplices de lavado de dinero y deliberadamente podrían buscar jurisdicciones con regímenes ALA/CFT débiles. Las monedas virtuales convertibles descentralizadas que permiten transacciones anónimas de persona a persona pueden parecer existir en un universo digital totalmente fuera del alcance de cualquier país en particular.

ACCIONES LEGALES QUE IMPLICAN MONEDA VIRTUAL

Las fuerzas del orden ya están identificando casos que involucran el abuso de monedas virtuales para lavar dinero. Algunos ejemplos incluyen:

LIBERTY RESERVE

Hasta la fecha ha sido el mayor caso de lavado de dinero en línea de la historia. En mayo de 2013, el Departamento de Justicia de EE.UU. acusó a Liberty Reserve, un transmisor de dinero con sede en Costa Rica, y siete de sus directivos y empleados por operar un negocio de transferencia de dinero no registrado y de lavado de dinero para facilitar el movimiento de más de U\$D 6 mil millones en ganancias ilícitas. En una acción coordinada, el Departamento del Tesoro identificó Liberty Reserve

como una institución financiera de riesgo en materia de lavado de activos según la Sección 311 del USA PATRIOT Act. Finalmente, la empresa fue cesada del sistema financiero de EE.UU.

Establecida en 2006, Liberty Reserve fue diseñada para evitar el escrutinio regulatorio y de cumplimiento de la ley, y para ayudar a los criminales a distribuir, almacenar y blanquear el producto del fraude de tarjetas de crédito, robo de identidad, fraude de inversiones, piratería informática, tráfico de narcóticos y pornografía infantil, ya que permitía la realización de transacciones financieras anónimas y no rastreables. Operando a una escala enorme, tenía más de un millón de usuarios en todo el mundo, incluyendo más de 200.000 en los Estados Unidos, y manejaba aproximadamente 55 millones de transacciones, casi todas las cuales eran ilegales. Tenía su propia moneda virtual, Liberty Dollars (LR), pero en el paso final del proceso de las operaciones, las transferencias estaban denominadas y almacenadas en dinero real (dólares estadounidenses).

Para utilizar la moneda LR, un usuario abría una cuenta a través de la página Web de Liberty Reserve. A pesar de que Liberty Reserve requería ostensiblemente la información básica de identificación, no validaba luego las identidades. Los usuarios establecían rutinariamente cuentas bajo nombres falsos, incluyendo nombres descaradamente criminales ("Russia Hackers", "Hacker Account", "Joe Bogus") y direcciones descaradamente falsas ("Fake 123 Main Street, Completely Made Up City, Nueva York"). Para agregar una capa adicional de anonimato, Liberty Reserve requería que los usuarios hicieran depósitos y retiros a través de terceros intercambiadores recomendados—generalmente empresas transmisoras de dinero sin licencia que operan en Rusia y en varios países con una débil supervisión y regulación gubernamental en materia de lavado de dinero hasta ese momento, como el caso de Malasia, Nigeria y Vietnam. Al evitar los depósitos directos y retiros de los usuarios, Liberty Reserve evadía la recopilación de información sobre ellos a través de transacciones bancarias o cualquier otra actividad que pudiera crear un registro. Una vez establecida una cuenta, un usuario podía realizar transacciones con otros usuarios de Liberty Reserve transfiriendo LR desde su cuenta a la de los otros usuarios, incluidos "mercaderes" de sociedades pantalla que aceptasen LR como pago. Por una "cuota de privacidad" extra (75 centavos de dólar por transacción), los usuarios podían ocultar sus números de cuenta de Liberty Reserve al transferir fondos, haciendo que las transferencias fueran completamente imposible de rastrear. Después de enterarse de que estaba siendo investigada por las fuerzas del orden de los EE.UU., Liberty Reserve fingió cerrar en Costa Rica, pero continuó operando a través de un conjunto de empresas ficticias, moviendo millones a través de sus cuentas en Australia, Chipre, China, Hong Kong, Marruecos, Rusia, España, y otros lugares.¹⁸

SILK ROAD (Ruta de la Seda)

En septiembre de 2013, el Departamento de Justicia de EE.UU. inició una denuncia criminal acusando al supuesto propietario y operador de la Ruta de la Seda, un sitio oculto diseñado para permitir a sus usuarios comprar y vender drogas ilegales, armas, información de identidades robadas, y otros bienes y servicios ilegales de forma anónima y fuera del alcance de las fuerzas del orden, donde se manejaban conspiraciones de tráfico de drogas, piratería informática y lavado de dinero. El Departamento de Justicia también se apoderó de la página Web y de aproximadamente 173.991 bitcoins de equipos informáticos incautados por un valor de más de U\$D 33.6 millones en el momento de la incautación. El

acusado fue detenido en San Francisco en octubre y acusado en febrero de 2014; la investigación está en curso.

Lanzada en enero de 2011, la Ruta de la Seda funcionaba como un bazar global de mercado negro cibernético que mediaba en las transacciones criminales anónimas y era utilizada por varios miles de traficantes de drogas y otros vendedores ilegales para distribuir bienes y servicios ilegales a más de cien mil compradores, un tercio de los cuales se cree que han estado en los Estados Unidos. Supuestamente generó ingresos totales por ventas de aproximadamente U\$D 1,2 mil millones de dólares (más de 9,5 millones de bitcoins) y aproximadamente U\$D 80 millones (más de 600.000 bitcoins) en comisiones para la Ruta de la Seda. Cientos de millones de dólares fueron lavados a través de estas transacciones (tomando como referencia el valor del bitcoin en la fecha de incautación). Las comisiones oscilaban entre el 8 y el 15 por ciento del precio de venta total.

La Ruta de la Seda disfrutaba de anonimato operando en la red Tor oculta y aceptando sólo bitcoins como medio de pago. Usando bitcoins como moneda exclusiva la Ruta de la Seda permitía a los compradores y vendedores ocultar aún más su identidad, ya que los remitentes y destinatarios de transacciones de bitcoins entre pares (P2P) se identificaban sólo por la dirección/cuenta anónima de bitcoin. Por otra parte, los usuarios podían obtener un número ilimitado de direcciones de bitcoin y utilizar una diferente para cada transacción, oscureciendo aún más el rastro de ganancias ilícitas. Los usuarios también podían utilizar "programas de anonimato" adicionales, más allá del servicio de mezcladores/conmutadores integrado en las transacciones de la Ruta de la Seda (véase más adelante).

El sistema de pagos de la Ruta de la Seda funcionaba como un banco interno de Bitcoin, donde cada usuario tenía que tener una cuenta con el fin de llevar a cabo transacciones en el sitio. Cada usuario tenía al menos una dirección de Bitcoin de la Ruta de la Seda (y potencialmente miles) asociadas con la cuenta de la Ruta de la Seda del usuario, almacenada en billeteras mantenidas en servidores controlados por la Ruta de la Seda. Para realizar una compra, el usuario obtenía bitcoins (normalmente a través de un intercambiador de bitcoins) y los enviaba a una dirección Bitcoin asociada con su cuenta de la Ruta de la Seda para financiar la cuenta. Cuando se hacía una compra, la Ruta de la Seda transfería los bitcoins del usuario a una cuenta de depósito en garantía y se mantenía, en espera de la finalización de la transacción, y luego se transferían los bitcoins del usuario/comprador de la cuenta de depósito en garantía a la dirección de Bitcoins de la Ruta de la Seda del proveedor. Como un paso más, la Ruta de la Seda empleaba un "mezclador/conmutador" por cada compra que, como el sitio explica, "enví[a] todos los pagos a través de una compleja serie semi-aleatoria de transacciones ficticias ... - por lo que es casi imposible vincular el pago con cualquier [bit]coin que sale del sitio."

WESTERN EXPRESS INTERNATIONAL

Una investigación de ocho años de un grupo de la delincuencia informática multinacional con sede en Internet (Western Express Cybercrime Express), terminó en condenas o declaraciones de culpabilidad de 16 de sus miembros por su participación en un esquema global de robo/fraude cibernético de identidad. Los miembros del grupo cibercriminal interactuaron y se comunicaron principalmente a

través de Internet mediante Webs de verificación de identidad dedicadas al robo de tarjeta de crédito e información de identificación personal, y usaba identidades falsas, cuentas de mensajería instantánea anónimas, cuentas de correo electrónico anónimas, y cuentas en moneda digitales anónimas para ocultar la existencia y el propósito de la empresa criminal, evitar ser detectados por las autoridades y los organismos reguladores, y mantener su anonimato.

La empresa criminal estaba compuesta por vendedores, compradores, proveedores de servicios de delitos informáticos, y personas encargadas de mover dinero ubicadas en numerosos países, desde Ucrania y a través de Europa del Este hacia los Estados Unidos. Los vendedores vendieron casi 100.000 números de tarjetas de crédito robadas y otra información de identificación personal a través de Internet, y recibían el pago en su mayoría en e-Gold y WebMoney. Los compradores utilizaban las identidades robadas para falsificar tarjetas de crédito y comprar mercancía costosa que traficaban (incluso a través de esquemas de re- envío), cometiendo otros delitos, como robo, posesión criminal de propiedad robada, y fraude, y generando ingresos procedentes del fraude de tarjetas de crédito de alrededor de U\$D 5 millones. Los proveedores de servicios de delitos informáticos promovieron, facilitaron y ayudaron en la compra, venta y uso fraudulento de números de tarjetas de crédito robados y otra información de identificación personal por la prestación de servicios informáticos a los vendedores y los compradores. Las personas que movían dinero blanquearon ganancias ilícitas del grupo criminal usando alta tecnología, moviendo más de U\$D 35 millones a través de varias cuentas.

El centro de toda la operación era Western Express International, Inc., una corporación de Nueva York con sede en Manhattan que operaba como un intercambiador de moneda virtual y transmisor de dinero sin registrar para coordinar y facilitar los métodos de pago por Internet utilizados por la empresa criminal, y para lavar las ganancias del grupo. Una de las más grandes casas de cambio virtuales en los Estados Unidos, Western Express International intercambió un total de U\$D 15 millones en WebMoney y U\$D 20 millones en e-Gold para el grupo cibercriminal y utilizaron bancos y transmisores de dinero tradicionales para mover grandes sumas de dinero. También proporcionó información y asistencia a través de sus sitios Web (incluyendo Dengiforum.com y Paycard2000.com) sobre formas de mover dinero anónimamente y fuera del alcance de los requisitos de presentación de informes.

Western Express Internacional y su propietario/operador, un ciudadano ucraniano, se declararon culpable en febrero de 2013 en el Estado de Nueva York por lavado de dinero, fraude y delitos de conspiración. (En febrero de 2006, Western Express también fue acusado de tener una casa de cambio/servicio de transferencias ilegales.) Otros tres acusados fueron condenados tras un juicio en junio de 2013; varios declarantes también se declararon culpable en agosto de 2009. Dos acusados permanecen prófugos. La investigación fue realizada conjuntamente por el Servicio Secreto de los EE.UU. y la Oficina del Fiscal del Distrito de Manhattan (en Nueva York), y fue procesado con éxito por éste último.¹⁹

NOTAS

1. El primer borrador de este documento fue preparado conjuntamente por Australia, Canadá, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos para las reuniones del GAFI en febrero de 2014. Después de dicha reunión se invitó a todas las delegaciones a formular comentarios sobre el borrador con miras a la adopción de un documento final en la próxima reunión. Se recibieron comentarios de 10 delegaciones, y éstos han sido tomados en cuenta en la preparación de esta revisión.
2. “Bitcoin” (en mayúsculas) se refiere tanto al software abierto usado para crear la moneda virtual y la red de pares (P2P) resultante; “bitcoin” (en minúsculas) se refiere a las unidades individuales de la moneda virtual.
3. Debe tenerse en cuenta que muchos observadores, entre los cuales se incluyen el ex Presidente de la Reserva Federal de los EE.UU., Alan Greenspan, y Nout Wellink, un ex Presidente del Banco Central alemán, y el Premio Nobel de Economía Robert Shiller, piensan que las monedas virtuales son una moda pasajera o una burbuja, semejante a la fiebre del Tulipán del siglo XVII en los Países Bajos.
4. La moneda virtual es un elemento complejo que no sólo implica temas de LA/FT, sino que también implica otros temas regulatorios, incluyendo la protección del consumidor, la seguridad prudencial, los impuestos y solidez regulatoria, y las normas de seguridad de redes. El vocabulario propuesto es por lo tanto relevante a través de una serie de jurisdicciones regulatorias complementarias. La adopción de términos consistentes y una comprensión conceptual común sobre moneda virtual por parte de todas las entidades gubernamentales pertinentes es importante para evitar la duplicación de esfuerzos y/o el trabajo con propósitos cruzados no deseados, y facilita la capacidad de las autoridades gubernamentales de aprovechar sus diferentes perspectivas y áreas de conocimiento con el fin de identificar y abordar con mayor eficacia los asuntos relacionados con las monedas virtuales.
5. **Representación digital** es una representación de algo en forma de dato digital, es decir, datos informáticos representados con el uso de valores (discontinuos) discretos que conforman la información, a diferencia de las señales continuas, o análogas que funcionan de manera continua o representan información utilizando una función continua. Un objeto físico, como una memoria externa o una moneda Bitcoin, puede contener una representación digital de moneda virtual, pero en última instancia, la moneda sólo funciona como tal si está conectada digitalmente, vía Internet, al sistema de moneda virtual.
6. Tener curso legal no requiere necesariamente que una entidad o individuo acepte el pago en un determinado tipo de moneda de curso legal. Por ejemplo, en muchas jurisdicciones, una empresa privada, persona, u organización es libre de desarrollar políticas internas sobre la conveniencia o no de aceptar el dinero físico o monedas (efectivo) como pago por bienes y / o servicios.
7. Esta definición difiere de la proporcionada en 2012 por el Banco Central Europeo (BCE), la cual definía moneda virtual “como un tipo de dinero digital no regulado emitido y normalmente controlado por sus desarrolladores, y usado y aceptado entre los miembros de una comunidad virtual específica” BCE, *Esquemas de Moneda Virtual* (Octubre de 2012), p.6. El BCE reconoce en la p. 13 de dicho informe que su “definición puede necesitar ser adaptada en el futuro si las características fundamentales cambiasen.” La definición del BCE parece ahora demasiado limitada, ya que las monedas virtuales descentralizadas matemáticamente fundamentadas, tales como el Bitcoin no son emitidas y controladas por un desarrollador central, y algunas jurisdicciones (Estados Unidos, Suecia, y Tailandia) ahora regulan las monedas virtuales.
8. Esta categorización difiere de la clasificación en tres partes del BCE, el cual divide las monedas virtuales en tres tipos: “Tipo 1 . . . se refiere[e] esquemas cerrados de moneda virtual . . . usados en juegos en línea. Tipo 2 . . . [se refiere a] esquemas [que] tienen un flujo unidireccional (normalmente una entrada), es decir, que hay una tasa de conversión por la compra de la moneda virtual, que puede . . . ser usada para comprar bienes o servicios virtuales . . . (y excepcionalmente también . . . bienes y servicios reales) . . . Tipo 3 [se refiere a] esquemas . . . [con] flujos bidireccionales, es decir, la moneda virtual . . . funciona como cualquier . . . moneda convertible [real], con . . . tasas de cambio [compra y venta]. . . [y] puede . . . ser usada para comprar [ambos] bienes y

servicios virtuales . . . [y] reales.” (BCE *Esquemas de Monedas Virtuales*, p. 6.). Este documento de trabajo adopta una clasificación más simple y dividida porque actualmente, sólo las monedas virtuales (totalmente) convertibles que pueden ser usadas para transferir valor dentro y fuera del sector financiero formal presentan riesgos significantes de LA/FT. Esto se debe a que el lavado de activos requiere: la conversión o transferencia (de fondos ilícitos), la ocultación o encubrimiento de la fuente/origen (de los fondos ilícitos), o la adquisición/posesión/uso (de fondos ilícitos).

9. Algunas monedas virtuales convertibles pueden ser directamente cambiadas a través del administrador que las emite (directamente cambiadas); otras deben ser cambiadas a través de intercambiadores de moneda virtual (intercambiador externo).
10. Por ejemplo, WebMoney es una moneda virtual porque (activos) “con valor” son transferidos y almacenados en forma de moneda no fiduciaria. Las unidades de medida de los derechos de propiedad de los valores almacenados por el garante son WebMoney Title Units (WM) del tipo correspondiente. <http://wmtransfer.com/eng/about/>
11. Por ejemplo, a pesar de las medidas de disuasión, varios intercambios permiten convertir World of Warcraft Gold en el mercado negro.
12. Un tercero es una persona o entidad que está involucrada en una transacción, pero no es uno de los actores principales y no está afiliado con los otros dos participantes en la transacción, es decir, un tercero funciona como una entidad neutral entre los principales actores (por ejemplo, el emisor y el receptor, el comprador y el vendedor) en un negocio o transacción financiera. La participación de un tercero varía con el tipo de negocio o transacción financiera. Por ejemplo, un portal de pago en línea, como PayPal, actúa como un tercero en una transacción de venta. Un vendedor ofrece un bien o servicio; un comprador utiliza una tarjeta de crédito o débito introducida mediante el servicio de pago de PayPal, y el tercero completa la transferencia financiera. Del mismo modo, en una transacción de bienes raíces, una empresa de depósitos en garantía externa actúa como agente neutral entre el comprador y el vendedor, encargándose de reunir los documentos por parte del vendedor y el dinero del comprador que ambos participantes principales necesitan intercambiar para completar la transacción.
13. Distribuido es un término técnico que se refiere a una característica esencial de las monedas virtuales descentralizadas matemáticamente fundamentadas: las transacciones son validadas por un sistema de prueba de trabajo *distribuido*. Cada transacción se *distribuye* entre una red de participantes que ejecutan el algoritmo para validar la transacción.
14. Además de la creación inicial y emisión de ripple coins (RXP), Ripple funciona como una moneda virtual descentralizada. Los fundadores de Ripple crearon los 100 mil millones de monedas ripple y retuvieron 20 mil millones de ellas, para ser distribuidas por una entidad independiente, Ripple Labs. Sin embargo, todas las transacciones son verificadas por una red informática descentralizada, utilizando el protocolo de código abierto de Ripple, y son registradas en un libro compartido que es una base de datos constantemente actualizada de las cuentas y transacciones Ripple.
15. En 2140, la recompensa de bloque dejará de estar disponible y los mineros serán recompensados sólo mediante tasas pagadas por cada transacción.
16. Por ejemplo, PayPal está buscando activamente aceptar bitcoins en su plataforma, y JP Morgan Chase ha presentado una solicitud de patente en EE.UU. de un sistema de pago electrónico en línea utilizando un protocolo de moneda virtual matemáticamente fundamentada que permita a los usuarios realizar pagos anónimos sin proporcionar un número de cuenta o nombre, con la moneda virtual que se almacena en las computadoras JPMC y verificado a través de un registro compartido, al igual que 'la cadena de bloques' en el sistema Bitcoin.
17. Por ejemplo, queda por ver si los sistemas de moneda virtual pueden proporcionar un camino a otros servicios financieros, como el crédito y los seguros.
18. La investigación y desmantelamiento de Liberty Reserve acarrió la acción de las fuerzas del orden de 18 países y jurisdicciones para frenar el producto del delito, decomisar los dominios, e incautar los servidores. Entre estos

países se encuentran: Costa Rica, Países Bajos, España, Marruecos, Suecia, Suiza, Chipre, Australia, China, Hong Kong, Noruega, Letonia, Luxemburgo, Reino Unido, Rusia, Canadá y los Estados Unidos.

19. La investigación de la Ruta de la Seda involucró a múltiples agencias de aplicación de la ley estadounidenses, liderada por la División Informática y de Operaciones Especiales de Nueva York de la Oficina Federal de Investigación (FBI), y el Cuerpo de Intervención contra el Crimen Organizado relacionado con las Drogas de Nueva York de la Administración del Control de Drogas (DEA) (compuesta por agentes y oficiales de la DEA, del Servicio de Rentas Internas (IRS), el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York, Migraciones y Aduanas (ICE), Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI), la Policía Estatal de Nueva York, la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos, los Servicios Secretos estadounidenses, el Servicio de Mariscales de Estados Unidos, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), y el Departamento de Impuestos de Nueva York), con la asistencia y apoyo de la oficina del ICE-HIS de Chicago, el Departamento de Justicia de Crímenes Informáticos y Propiedad Intelectual y de Confiscación de Bienes y la Sección de Lavado de Activos, la Oficina del Fiscal del Distrito Sur de Nueva York, y fuerzas del orden público extranjeras, particularmente la Policía Metropolitana e Reykjavik de la República de Islandia, y la Oficina Central de la República de Francia para la Lucha contra el Crimen Relacionado con la Tecnología de la Información y la Comunicación.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

FATF (2013), *FATF Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services*, FATF, Paris

www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/rba-npps-2013.html

Popper, N. (2013), "In Bitcoin's Orbit: Rival Virtual Currencies vie for Acceptance", en *New York Times*, *Dealbook*, (Nov. 24, 2013) http://dealbook.nytimes.com/2013/11/24/in-bitcoins-orbit-rival-virtual-currencies-vie-for-acceptance/?_r=0

**MEDIDAS ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA EL
FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO E INCLUSIÓN
FINANCIERA**

SIGLAS

ALA/CFT	Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
AMIF	Asociación Mundial para la Inclusión Financiera
APG	Grupo Asia-Pacífico contra el Lavado de Activos
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
CSC	Conozca a su Cliente
DDC	Debida Diligencia del Cliente
EBR	Enfoque Basado en el Riesgo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GREG	Grupo Regional Estilo GAFI
NI	Nota Interpretativa
NI R. X	Nota Interpretativa a la Recomendación X
PBC	Países con Baja Capacidad
PEP	Persona Expuesta Políticamente
PIE	Planificación para una Implementación Estratégica
ROS	Reporte de Operación Sospechosa

RESUMEN EJECUTIVO

La promoción de sistemas y servicios financieros formales es fundamental para cualquier régimen ALA/CFT eficaz e integral. Sin embargo, la aplicación de un enfoque demasiado cauteloso a salvaguardas ALA/CFT puede tener la consecuencia no deseada de excluir a actividades comerciales y consumidores legítimos del sistema financiero formal. Por tanto, el GAFI ha definido una Guía para brindar apoyo en el diseño de medidas ALA/CFT que cumplan con la meta nacional de inclusión financiera, sin poner en peligro las medidas existentes para combatir la delincuencia. Los principales objetivos del documento son el desarrollo de una comprensión común de los Estándares del GAFI¹³⁹ relevantes en cuanto a la promoción de la inclusión financiera y hacer explícita la flexibilidad que ofrecen los Estándares, en particular, el enfoque basado en el riesgo (EBR), permitiendo a las jurisdicciones crear controles eficaces y adecuados.

La Guía se publicó inicialmente en 2011 y fue revisada tras la adopción de la nueva serie de Recomendaciones del GAFI en 2012. No es vinculante y no anula la competencia de las autoridades nacionales. Destaca la necesidad de informar mejor a los evaluadores y los países evaluados sobre la dimensión de la inclusión financiera de los marcos nacionales ALA/CFT.

La Guía se centra en facilitar el acceso a servicios formales para grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados. Explora ampliamente las iniciativas adoptadas en los países en desarrollo, donde el desafío es mayor. El análisis se basa en una serie de experiencias e iniciativas de diversos países para hacer frente a la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT.

La Guía se basa en la importante suposición de que los grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados, tanto en países en desarrollo como desarrollados no deben clasificarse *automáticamente* como representantes de un riesgo menor de LA/FT.

La Guía ofrece una visión general del EBR, que es un elemento central de los Estándares 2012. El mayor reconocimiento de un enfoque basado en el riesgo para implementar las medidas ALA/CFT -incluyendo, en particular, un enfoque que tenga en cuenta los riesgos de la exclusión económica y los beneficios de atraer personas al sistema financiero formal- será un paso clave para los países que desean construir un sistema financiero más inclusivo. La aplicación del EBR se basará en una evaluación de riesgos que ayudará a los países y las instituciones financieras a comprender, identificar y evaluar riesgos y aplicar medidas de mitigación y gestión de acuerdo al riesgo. Esto puede incluir riesgos bajos, que podrían beneficiarse de una exención y riesgos menores, a los que podrían aplicarse medidas ALA/CFT simplificadas.

¹³⁹ Los Estándares del GAFI se componen de las Recomendaciones del GAFI y sus Notas Interpretativas.

La Guía revisa los diferentes pasos del proceso ALA/CFT (debida diligencia del cliente (DDC), requisitos de mantenimiento de registros, reporte de operaciones sospechosas, uso de agentes, controles internos), y para cada uno de ellos indica cómo pueden leerse e interpretarse los Estándares para apoyar la inclusión financiera. En este contexto:

- Para la DDC debe realizarse una distinción entre la identificación pura y los pasos de verificación. Se puede introducir un EBR para llevar a cabo los requisitos de DDC. Se describen ejemplos de escenarios de riesgo menores y medidas de DDC simplificadas.
- Los países suelen definir “documentos de fuentes independientes y confiables” que pueden utilizarse para verificar la identidad de los clientes, y las instituciones financieras también pueden definir un enfoque basado en el riesgo con procesos de verificación proporcionados para el riesgo de LA/FT.
- El GAFI permite medidas de DDC simplificadas (aunque no su ausencia ni exención) donde hay un menor riesgo de LA/FT. Los estándares de DDC simplificados pueden decidirse a nivel país, en base al riesgo, o a nivel institución financiera. Cada institución financiera debe saber quiénes son los clientes, a qué se dedican, y si pueden o no estar involucrados en actividades delictivas o ser conductos para productos del delito.
- En un EBR sería aceptable para inferir el propósito y la naturaleza de la relación comercial del tipo de transacción o relación comercial establecida.
- El monitoreo continuo de la debida diligencia y la relación comercial se debe realizar a través de un análisis manual o electrónico. Se permite un EBR, con el grado de seguimiento basado en los riesgos asociados con un cliente, una cuenta, y productos o servicios utilizados. Las autoridades reguladoras deben ser conscientes y tener debidamente en cuenta las determinaciones (umbrales monetarios o de otro tipo, a ser revisados regularmente) realizadas por las entidades financieras.
- Se exige realizar monitoreos para detectar posibles operaciones inusuales o potencialmente sospechosas, con cualquier sospecha real que conduce a la eliminación de cualquier umbral o excepción. La DDC simplificada podría mitigarse por un monitoreo de transacciones más cercano, reconociendo, sin embargo, que la ausencia de información suficiente debido a una escasa DDC podría limitar la utilidad del monitoreo.
- Se exige que las instituciones financieras mantengan, al menos, la información sobre documentos de identificación por un mínimo de cinco años. Las opciones disponibles son la digitalización de documentos, mantener copias electrónicas, o simplemente registrar detalles de referencia.
- Un EBR en general no se aplica a la presentación de informes de actividades sospechosas. Pero un EBR podría ser apropiado para el propósito de identificar actividades sospechosas. Las transacciones con grupos vulnerables por lo general no están sujetas a monitoreo independiente o específico, pero algunas instituciones financieras han desarrollado indicadores específicos para identificar actividades sospechosas.

- Se pueden utilizar agentes, de hecho o en la práctica, para llevar a cabo las obligaciones de identificación y verificación, siendo la norma prevaleciente que las instituciones financieras tienen la relación comercial y son responsables por ella, y en última instancia son responsables por el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT por parte de los agentes. Se recomienda equilibrar las preocupaciones regulatorias sobre los agentes con el objetivo de la inclusión financiera. Por último, los sistemas de monitoreo de transacciones deben cubrir lo que realizan los agentes.

El GAFI seguirá trabajando para garantizar que la inclusión financiera y los objetivos ALA/CFT se refuercen mutuamente.

INTRODUCCIÓN - ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Observaciones Preliminares

1. La iniciativa de esta Guía se inició bajo la Presidencia del GAFI de México en 2010, tras el interés despertado por la Presidencia de los Países Bajos. En junio de 2010, el GAFI instaló el tema de la inclusión financiera en su programa y se comprometió a examinar los posibles desafíos que plantean los requisitos antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) para el objetivo de lograr la inclusión financiera¹⁴⁰. El interés del GAFI en la inclusión financiera está impulsado por su objetivo de proteger la integridad del sistema financiero mundial, que implica cubrir la amplia gama de transacciones que suponen los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las jurisdicciones que se han comprometido con las Recomendaciones del GAFI. En ocasión de la renovación del mandato del GAFI en 2012, los Ministros del GAFI declararon que la exclusión financiera representa un riesgo real para lograr la aplicación efectiva de las Recomendaciones del GAFI¹⁴¹.

2. Además del objetivo de promover el acceso a servicios financieros formales, reduciendo así el uso de mecanismos financieros que están fuera del control de las autoridades, el GAFI tiene un fuerte interés en la articulación de una guía que apoye la inclusión financiera. Muchos de los países que forman parte de la red del GAFI, en especial las jurisdicciones que pueden considerarse mercados emergentes, países en desarrollo o Países con Baja Capacidad (PBC)¹⁴² tienen que lidiar con los desafíos de alinear los objetivos de inclusión financiera y de integridad financiera. Para los mercados desarrollados y economías maduras garantizar que las categorías socialmente vulnerables de la población tengan acceso a servicios financieros es también una importante preocupación política. El GAFI reconoce que las medidas ALA/CFT se

¹⁴⁰ Con motivo del 20 aniversario de las Recomendaciones del GAFI en junio de 2010, el GAFI analizó el tema de la inclusión financiera en el primer día de su Reunión Plenaria. Véase el sitio web del GAFI (www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/)

¹⁴¹ www.fatf-gafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html. Aunque no esté definido en la Declaración Ministerial, la exclusión financiera y sus riesgos surgen cuando las personas no tienen acceso efectivo a los servicios financieros formales apropiados y asequibles y, por lo tanto tienen que recurrir a servicios financieros de proveedores informales en la economía monetaria. Los riesgos incluyen los delitos financieros cometidos por proveedores de servicios informales, amenazas a la integridad de los servicios financieros formales (ya que las investigaciones de debida diligencia fallan cuando el rastro del dinero desaparecen en la economía monetaria), la exclusión social y la pobreza extrema persistente, y los riesgos de protección del consumidor, ya que los proveedores informales normalmente no están sujetos a las normas de protección del consumidor aplicables y sus clientes prácticamente no tienen recursos cuando fallan las transacciones.

Cuando se utilice el término “riesgo de exclusión financiera”, se refiere a los riesgos que supone para los objetivos de LA/FT, salvo que el contexto indique lo contrario.

¹⁴² Véase GAFI (2008), pp. 5 y 6, para conocer los criterios utilizados para definir Países con Baja Capacidad.

pueden implementar de forma tal que pueden debilitar los objetivos de inclusión financiera. Los reguladores y proveedores de servicios financieros se beneficiarían de pautas claras y ejemplos de aplicación de los requisitos ALA/CFT utilizando la flexibilidad ofrecida por las Recomendaciones del GAFI.

3. En respuesta a las llamadas internacionales para considerar los requisitos ALA/CFT en el contexto de la inclusión financiera, el GAFI ha trabajado en coordinación con el Grupo Asia-Pacífico contra el Lavado de Activos (APG) y el Banco Mundial para crear esta guía. No sólo se buscaron las perspectivas de los miembros y observadores del GAFI, sino también en términos más generales participantes externos al GAFI y APG (jurisdicciones individuales y otros Grupos Regionales Estilo GAFI (GREG)) y el sector privado, a través del Foro Consultivo del Sector Privado del GAFI¹⁴³. Se aprobó la primera versión de la Guía en junio 2011, basada en las Recomendaciones del GAFI 2003.

4. El GAFI cree que esta Guía contribuye en gran medida al objetivo común adoptado por el G-20 para llevar adelante la labor de inclusión financiera, incluida la implementación del Plan de Acción para la Inclusión Financiera¹⁴⁴, aprobado en la Cumbre del G-20 2010 en Corea del Sur. La Cumbre de 2010 decidió poner en marcha la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (AMIF) como mecanismo de aplicación principal. La AMIF es una plataforma inclusiva para los países del G-20, países externos al G-20, y partes interesadas pertinentes destinadas a promover los “Principios de Inclusión Financiera Innovadora”¹⁴⁵ a través de múltiples canales, incluido el fomento de los órganos normativos a tener plenamente en cuenta estos principios¹⁴⁶. El Libro Blanco de Organismos Normativos Mundiales e Inclusión Financiera para el Pobre - Hacia Estándares Proporcionales y Guía, aprobado por la AMIF en septiembre de 2011 toma nota de los pasos dados por cinco organismos normativos internacionales, cuyas actividades guardan relación con la inclusión financiera¹⁴⁷, para integrar la inclusión financiera en sus estándares y guías. También subraya la importancia crítica de adoptar un enfoque proporcionado a la regulación que refleje (i) los riesgos de exclusión financiera, (ii) los riesgos de aumentar la inclusión financiera y (iii) el contexto del país, en particular, los países que tienen altos niveles de

¹⁴³ Véase la lista de miembros del Grupo de Proyecto en el Anexo 1.

¹⁴⁴ www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion.

¹⁴⁵ Véase el Anexo 2.

¹⁴⁶ Uno de los tres subgrupos del AMIF establecidos, el “Subgrupo de Organismos de Normalización y Principios del G20”, se dedica a promover el compromiso con los organismos de normalización y para la aplicación de los Principios.

¹⁴⁷ Además de GAFI, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación, la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

exclusión financiera y baja capacidad regulatoria¹⁴⁸. El Libro Blanco celebró la aprobación de la Guía 2011 del GAFI y destacó la posición de liderazgo adoptada por el GAFI para facilitar la aplicación de sus Recomendaciones teniendo en cuenta la inclusión financiera

5. La presente Guía aprovecha los estudios conexos realizados por diversos grupos que se ocupan de los aspectos más amplios de la inclusión financiera, puntos de vista de expertos, consulta con partes interesadas y la recopilación de experiencias de jurisdicciones por medio de cuestionarios.

6. Después de una amplia consulta con los sectores público y privado, esta Guía fue adoptada por el GAFI en su Reunión Plenaria de febrero 2013¹⁴⁹.

Alcance de la Guía de Febrero 2013

7. La versión de junio 2011 de la Guía se desarrolló en el marco de las Recomendaciones del GAFI 2003. Esta segunda versión de la Guía busca reflejar los cambios introducidos por las Recomendaciones revisadas, adoptadas el 16 de febrero de 2012¹⁵⁰.

8. Uno de los principales cambios introducidos por las nuevas Recomendaciones es el refuerzo del enfoque basado en el riesgo (EBR), como principio general y fundamental de todos los sistemas ALA/CFT. Esto significa que se espera que tanto los países como las instituciones financieras puedan entender, identificar y evaluar los riesgos, tomar medidas adecuadas para mitigarlos y asignar recursos de manera eficiente, centrándose en las áreas de mayor riesgo. El mayor reconocimiento de un enfoque de acuerdo al riesgo para implementar medidas ALA/CFT -incluyendo, en particular, un enfoque que tenga en cuenta los riesgos de exclusión financiera y los beneficios de incorporar personas en el sistema financiero formal- será un paso clave para los países que desean construir un sistema financiero más inclusivo.

9. La Guía examina los requisitos existentes más relevantes cuando se habla de la relación entre las políticas ALA/CFT y el objetivo de la inclusión financiera. También se refiere a otras iniciativas que el GAFI ha lanzado y que tienen importantes vínculos con la inclusión financiera¹⁵¹.

Objetivos de la Guía

10. Esta Guía proporciona un marco general para ayudar a las jurisdicciones en la implementación de un sistema ALA/CFT consistente con el objetivo de la inclusión financiera.

¹⁴⁸ Varios de los órganos normativos discutidos en el Libro Blanco han tomado medidas para incorporar un enfoque proporcionado, incluyendo la modificación de normas y la articulación de la guía para avanzar en la inclusión financiera.

¹⁴⁹ Se espera que la Guía sea aprobada por el APG en su reunión anual en julio 2013.

¹⁵⁰ GAFI (2012).

¹⁵¹ El GAFI sigue trabajando, por ejemplo, en el tema de Nuevos Métodos de Pago. GAFI (2013b).

Su objetivo es apoyar a las autoridades competentes en el desarrollo de un conjunto de medidas ALA/CFT integrales y equilibradas basadas en el entorno de riesgo de LA/FT en el que sus sistemas financieros operan. También tiene como objetivo promover el desarrollo de una comprensión común de las Recomendaciones del GAFI que son relevantes al promover la inclusión financiera y clarificar la flexibilidad que ofrecen, en particular, a través del enfoque basado en el riesgo. Por último, el documento comparte las iniciativas de países para hacer frente a la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT. Se ha de señalar que las experiencias de esos países se presentan sólo con fines informativos. La mayoría de ellas no han sido evaluadas contra las Recomendaciones del GAFI, y su presentación, por tanto, no equivale a una aprobación por parte del GAFI.

11. Esta Guía no explora cómo la inclusión financiera debe integrarse en el proceso y la metodología de evaluación mutua. Sin embargo, pone de relieve la necesidad de informar mejor a los evaluadores y los países evaluados sobre el principio de que la exclusión financiera podría socavar la eficacia de un régimen ALA/CFT dada, entre otras cosas, la dificultad de detección (y el cumplimiento de la legislación aplicable) en el sector informal¹⁵². Nivel de exclusión financiera de un país es parte de los factores contextuales o cuestiones a tener en cuenta al evaluar la eficacia de régimen ALA/CFT de un país, en particular de sus medidas preventivas.

12. Esta Guía se centra en los grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados. Considera experiencias de países desarrollados y en desarrollo, aunque se centra más en las iniciativas adoptadas en los países en desarrollo donde el desafío es mayor. Debido a que los países en desarrollo y desarrollados difieren en cuanto al origen y alcance de la exclusión financiera, así como las posibles formas de enfrentar los desafíos relacionados, esta Guía trata de abordar una serie de situaciones a las que deberían referirse las jurisdicciones dependiendo de su nivel de desarrollo económico¹⁵³.

Destinatarios

13. La Guía está dirigida a:

- El sector público, en concreto:

¹⁵² La naturaleza precisa y el impacto del riesgo de exclusión financiera difieren de un país a otro. La identificación y la evaluación de los riesgos relevantes dependen además, de la política y los objetivos regulatorios amenazados. La inclusión financiera puede, por ejemplo, impactar en los objetivos relacionados con la integridad financiera y la protección de los consumidores (véase la nota al pie 2). Mientras que el regulador ALA/CFT y el GAFI por ejemplo, pueden centrarse en los riesgos de integridad financiera, el regulador bancario puede centrarse en los riesgos de estabilidad que se plantean por la exclusión financiera. Véase GCAPP (2012).

¹⁵³ Véase el Anexo 3 para ejemplos de acciones de países para apoyar la inclusión financiera.

- Legisladores, reguladores y supervisores ALA/CFT cuya tarea es la aplicación de las Recomendaciones del GAFI.
- Legisladores, reguladores y supervisores financieros que están involucrados en la promoción de la inclusión financiera.
- El sector privado, en concreto las empresas, en particular las instituciones financieras, que ofrecen servicios y productos financieros a grupos marginados y otros grupos vulnerables, incluyendo los grupos de bajos ingresos e indocumentados, en jurisdicciones desarrolladas y en desarrollo.

14. Muchos aspectos de este documento también pueden ser útiles para un público más amplio que incluye organizaciones de apoyo a grupos excluidos y marginados económicamente¹⁵⁴, quienes se dedican a la prestación de asistencia técnica; y otros actores internacionales que tratan el tema de la inclusión financiera.

Estado y Contenido de la Guía

15. Esta Guía es no vinculante. No revisa la naturaleza y el nivel de los requisitos del GAFI, pero es consistente con el EBR y la flexibilidad prevista en las Recomendaciones del GAFI por el EBR. No tiene la intención de proporcionar un modelo único para la promoción de la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT pero busca compartir experiencias que jurisdicciones y empresas individuales pueden considerar. Existen diversas experiencias de países para manejar una variedad de situaciones y circunstancias económicas. Diferentes factores dan lugar a la exclusión de varias partes de la población de ciertos sectores financieros. En consecuencia, deben adoptarse diferentes soluciones para hacer frente a los factores específicos que actúan como barreras para las poblaciones específicas en cuanto a servicios/productos financieros específicos.

16. Junto con las pautas establecidas en este documento y para aspectos más específicos, las jurisdicciones también deben referirse a la documentación existente disponible sobre el tema¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Incluyendo los que conducen programas y campañas de alfabetización.

¹⁵⁵ Véase Bibliografía y fuentes.

CAPÍTULO 1 – DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

¿Qué es la Inclusión Financiera?

17. Si bien no existe un consenso sobre la importancia de la inclusión financiera, su definición puede variar en función del contexto nacional y los actores involucrados. Desde “bancarización de no bancarizados” hasta “banca sin sucursales”, una variedad de frases se suelen usar como sinónimos cercanos de inclusión financiera, cuando en realidad se describen aspectos específicos de un concepto más amplio. En términos generales, la inclusión financiera implica proporcionar acceso a una gama adecuada de servicios financieros seguros, convenientes y asequibles a los grupos vulnerables y desfavorecidos, entre ellos personas con bajos ingresos, rurales e indocumentadas, que han sido marginados o excluidos del sector financiero formal. La inclusión financiera también implica poner una gama más amplia de productos y servicios financieros a disposición de personas que en la actualidad sólo tienen acceso a productos financieros básicos. La inclusión financiera también se puede definir como la garantía de acceso a productos y servicios financieros adecuados a un costo accesible de una manera justa y transparente. Para fines ALA/CFT, es esencial que estos productos y servicios financieros se proporcionen a través de instituciones financieras¹⁵⁶ sujetas a una regulación adecuada de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI.

Estado de la Inclusión Financiera

18. Aproximadamente 2,5 mil millones de adultos en todo el mundo carecen de acceso a una cuenta bancaria formal, lo que equivale al 50% de la población adulta del mundo¹⁵⁷. La mayoría de estas personas se concentran en las economías en desarrollo, donde la penetración de cuentas en una institución financiera formal en 2011¹⁵⁸ fue del 41% en promedio, pero con grandes disparidades entre regiones, que van desde el 18% en el Oriente Medio y África del Norte a 39% en América Latina y el Caribe¹⁵⁹. Además, el 22% de los

¹⁵⁶ El término “instituciones financieras” que se utiliza en este documento se refiere a la definición del Glosario del GAFI. Las instituciones financieras están autorizadas o registradas ante una autoridad de supervisión y sujetas a examen o supervisión de cumplimiento de las leyes nacionales ALA/CFT.

¹⁵⁷ De acuerdo con los últimos datos disponibles de la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, hay 5,08 mil millones de adultos de 15 años y más en todo el mundo. Banco Mundial (n.d.).

¹⁵⁸ Banco Mundial (n.d.), Global Findex, Nota # 1. Una institución financiera formal se define por Global Findex del Banco Mundial como banco, cooperativa de crédito, cooperativa, oficina de correos, o institución de microfinanzas.

¹⁵⁹ Banco Mundial (n.d.). La base de datos Global Findex se basa en una encuesta Gallup World Poll 2011. La metodología de recolección de datos utilizada por Gallup es valiosa, ya que permite la comparación entre países. Sin embargo, las empresas clasificadas como “instituciones financieras formales” varían a través de los 148 países encuestados, lo que puede explicar algunas de las inconsistencias entre los datos de Global Findex y otras fuentes de datos

adultos de todo el mundo informan haber ahorrado en una institución financiera formal en 2011, mientras que el 9% dice haber originado un nuevo préstamo formal¹⁶⁰.

19. El problema de la exclusión financiera es mayor si el foco se centra en las personas pobres que viven con menos de USD2 dólares al día, ya que su ingreso no sólo es bajo, sino también irregular y, por tanto, son más vulnerables a las perturbaciones e incertidumbres externas de sus flujos de efectivo. Entre las personas que viven con menos de USD 2 al día, sólo el 23% tiene acceso a una cuenta formal¹⁶¹. Sin embargo, los estudios han demostrado que un número de personas pobres en países en desarrollo han desarrollado vidas financieras sofisticadas, realizando transacciones a través de sistemas de remesas fuera del sector bancario formal, ahorrando y adquiriendo préstamos con la vista puesta en el futuro y creando “portafolios financieros” complejos usando principalmente herramientas informales¹⁶².

20. En lo que se refiere a las remesas, se estima que los flujos registrados oficialmente a países en desarrollo han alcanzado los USD 372 mil millones en 2011, un incremento del 12,1% respecto a 2010. Se espera que el crecimiento continúe a un ritmo de 7-8% anual hasta llegar a USD 467 mil millones para el año 2014¹⁶³. Sin embargo, algunos expertos sugieren que si se incluyeran los flujos informales y declarados por menos cantidad, el monto total de las remesas de migrantes sería considerablemente mayor - posiblemente hasta dos y tres veces superior¹⁶⁴.

La Diversidad de los Grupos Excluidos y Marginados Económicamente

21. Los grupos desfavorecidos y otros grupos vulnerables, incluidos los hogares de bajos ingresos, personas discapacitadas, personas de comunidades rurales e inmigrantes indocumentados en jurisdicciones desarrolladas y en desarrollo, tienen más probabilidades de ser excluidos del sector financiero formal. Los “marginados” son los que actualmente tienen acceso a algunos servicios financieros, pero de una manera muy limitada. Por ejemplo, alguien puede tener acceso a un proveedor de servicios de transferencia de dinero o valores, pero no a un banco. “Marginado” también puede significar que un individuo o grupo técnicamente tiene acceso, pero no se utiliza debido a otras barreras, como problemas en el cumplimiento de la documentación u otros requisitos, el desconocimiento, percepciones incorrectas, conocimientos limitados, alto costo, etc. Los clientes marginados representan una categoría muy heterogénea, con diferentes perfiles de riesgo en diferentes jurisdicciones. *Como consecuencia, no pueden ser clasificados como clientes de bajo riesgo sobre la base de que*

¹⁶⁰ Banco Mundial (n.d.).

¹⁶¹ Banco Mundial (n.d.).

¹⁶² Collins, D., *et al* (2009).

¹⁶³ Banco Mundial (2012a).

¹⁶⁴ FIDA (2006).

están excluidos económicamente. Se requiere una gestión del riesgo adecuada para hacer frente a esta diversidad.

Desafíos de la Exclusión Financiera

22. Existen muchas razones por las cuales personas o grupos no pueden sacar el máximo provecho de los principales proveedores de servicios financieros. El Banco Mundial ha publicado recientemente un estudio¹⁶⁵ que muestra que a nivel mundial la razón más frecuentemente citada por no tener una cuenta es la falta de dinero suficiente para adquirir una. Las siguientes razones más comúnmente citados son que los bancos o cuentas son demasiado caros y que otro miembro de la familia ya tiene acceso a una cuenta (una respuesta que identifica a usuarios indirectos). Las otras razones reportadas incluyen que los bancos se encuentran demasiado lejos, la falta de documentación adecuada, la falta de confianza en los bancos, y motivos religiosos.

Figura 1. Barreras auto-informadas para el uso de cuentas formales
Barreras indicadas por personas que no poseen cuentas como razón para no tener una cuenta (%)



Nota: Los encuestados podían elegir más de una razón. Los datos para “sin dinero suficiente” se refiere al porcentaje de adultos que informó sólo esa razón.

Fuente: Demirguc-Kunt, A., y Klapper, L. (2012)

¹⁶⁵ Banco Mundial (n.d.).

23. En cuanto a la falta de documentación adecuada, el informe menciona que los requisitos de documentación estrictos para la apertura de una cuenta pueden excluir a los trabajadores en activos en zonas rurales o en la economía informal, que son menos propensos a tener nóminas o pruebas formales de domicilio. En el África subsahariana, los requisitos de documentación potencialmente reducen la proporción de adultos con una cuenta en hasta un 23%.

24. El informe llega a la conclusión de que muchas de las barreras para una cuenta en los servicios financieros formales podrían abordarse mediante políticas públicas, lo que podría allanar el camino para mejorar el acceso financiero. El GAFI considera que la presente Guía contribuirá a eliminar los obstáculos existentes y percibidos y clarificar la forma de aplicar los requisitos ALA/CFT, incluyendo los requisitos de documentación, en un contexto de inclusión financiera.

25. El Banco Mundial también señala que en la mayoría de las jurisdicciones, la apertura de una cuenta bancaria, la obtención de un préstamo, el retiro de dinero o la realización de un pago aún requieren ir a una sucursal bancaria, cajero automático, o terminal de punto de venta. Sin embargo, estos puntos de acceso se limitan generalmente en los países en desarrollo y la falta de acceso físico (distancia) se menciona como una barrera importante. La clave es encontrar canales de envío alternativos aunque estos pueden variar, dependiendo de los destinatarios. La inclusión financiera también requiere cambiar hábitos financieros. A este respecto, un enfoque exitoso es centrarse en cambiar la forma en que el gobierno realiza los pagos como salarios, pensiones y prestaciones sociales y médicos, en los países desarrollados y en desarrollo. Una serie de iniciativas se han tomado en los últimos años para canalizar los pagos del Gobierno a Individuos (G2P, por sus siglas en inglés), especialmente las prestaciones de protección social, a través de cuentas bancarias¹⁶⁶.

26. Existen también nuevos grupos excluidos económicamente como resultado de la introducción de requisitos ALA/CFT inapropiados que no toman en cuenta el posible impacto negativo de tales requisitos. En algunos casos, los nuevos requisitos ALA/CFT implican que los servicios para los clientes existentes que no pudieran proporcionar los documentos necesarios tenían que terminarse¹⁶⁷. En otros casos puede significar que los clientes potenciales no fueron capaces de entrar en el sistema financiero formal.

27. Por tanto, la inclusión financiera es un desafío multidimensional, del cual los requisitos ALA/CFT son un aspecto importante, pero sólo uno entre muchos otros. Resolver la cuestión ALA/CFT no va a resolver el problema de la exclusión financiera, pero es un componente en

¹⁶⁶ Véanse las experiencias de los países en el Anexo 5, así como el recientemente lanzado “*Better than Cash Alliance*” <http://betterthancash.org/>, y Banco Mundial (2012b).

¹⁶⁷ Este fue por ejemplo el caso en Sudáfrica en relación con los solicitantes de asilo después de que el Centro de Inteligencia Financiera publicó una Comunicación de Cumplimiento Público indicando que los documentos que el gobierno emitió a los solicitantes de asilo no eran apropiados para la apertura de cuentas.

un marco propicio. Al mismo tiempo, no se puede ignorar el hecho de que la exclusión financiera es un riesgo de LA/FT y que la inclusión financiera puede contribuir a un régimen ALA/CFT más efectivo.

Equilibrio de los Requisitos ALA/CFT e Inclusión Financiera

28. El impacto ALA/CFT en la capacidad de personas social y económicamente vulnerables para acceder a los servicios financieros ha sido objeto de debate durante muchos años. En 2005, el Banco Mundial apoyó un estudio para considerar el impacto ALA/CFT en los países en desarrollo seleccionados. El informe fue publicado en 2008 y llegó a la conclusión de que *“Las medidas que aseguran que más clientes usen los servicios financieros formales, aumentan el alcance y la eficacia de los controles ALA/CFT”*¹⁶⁸. Otros estudios, como el realizado por el GCAPP en 2009¹⁶⁹, llegaron a la conclusión de que las medidas ALA/CFT pueden afectar negativamente el acceso a, y el uso de, servicios financieros si esas medidas no están diseñadas cuidadosamente.

29. En consecuencia, la promoción de sistemas y servicios financieros formales es fundamental para cualquier régimen ALA/CFT eficaz e integral. La inclusión financiera y un régimen ALA/CFT eficaz pueden y deben ser objetivos de política nacional complementarios con objetivos de política de apoyo mutuo. Del mismo modo, las Recomendaciones del GAFI tienen flexibilidad, permitiendo a las jurisdicciones embarcar controles eficaces y adecuados que tengan en cuenta la importancia de ampliar el acceso a los servicios financieros, así como los diversos niveles y tipos de riesgos que representan los diferentes productos y canales de envío. El desafío es encontrar el nivel adecuado de protección para un entorno financiero en particular.

30. Además, en los últimos años se han creado nuevos productos y servicios financieros que pueden contribuir a ampliar el acceso a nuevos mercados y clientes¹⁷⁰. Hasta la fecha, los desafíos han aparecido en la forma de aplicar eficazmente los mecanismos ALA/CFT a estos nuevos productos y servicios. Esto es particularmente evidente en la banca sin sucursales y y los servicios financieros móviles¹⁷¹.

31. Las obligaciones ALA/CFT pueden aumentar el costo de hacer negocios, que podría ser asumido por las instituciones financieras, reduciendo las ganancias potenciales y haciéndolo menos atractivo para el sector privado llegar a la población no bancarizada y proporcionarles productos y servicios financieros esenciales. Los costos también pueden transferirse a los clientes, lo que podría desalentar a algunos de usar el sistema financiero formal, sobre todo si las opciones informales son más baratas e igual de confiables. Si un cliente no cuenta con una

¹⁶⁸ Bester, H., *et al* (2008).

¹⁶⁹ Isern, J. y De Koker, L. (2009): De Koker, L. (2006).

¹⁷⁰ Véase el Anexo 5 para más detalles.

¹⁷¹ Véase GAFI (2013b).

forma de identificación emitida por el gobierno, por ejemplo, una institución financiera puede que tenga que utilizar otros métodos más costosos para verificar la identificación, lo que podría ser un desincentivo para servir a ciertos clientes. Para algunas categorías de clientes potenciales, y en especial para los grupos vulnerables y de bajos ingresos, esto crea una barrera adicional a la inclusión financiera¹⁷².

32. Una economía emergente que sea atractiva para el dinero limpio también está disponible para transacciones ilícitas. Los proveedores alternativos pueden convertirse así en un conducto listo para las transacciones ilícitas que son difíciles de detectar para las autoridades gubernamentales y que socavan los esfuerzos ALA/CFT. Sin embargo, a través de un diálogo con las autoridades nacionales y la industria financiera, y sobre la base de la flexibilidad disponible en las Recomendaciones del GAFI, se pueden encontrar posibles soluciones en la satisfacción de las necesidades de los excluidos económicamente en el cumplimiento de los requisitos del GAFI. Los desafíos que enfrentan los reguladores, proveedores de servicios financieros y en última instancia a los clientes en este sentido se analizan con más detalle en el Capítulo 2.

¹⁷² Las obligaciones ALA/CFT desproporcionadas también tienen un impacto negativo sobre la innovación que tiene lugar dentro de la industria de servicios financieros regulados. Las evaluaciones de impacto y la consulta de la industria pueden ayudar a mitigar los efectos negativos no deseados.

CAPÍTULO 2 - GUÍA DE ACCIONES PARA RESPALDAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

I. Observaciones Preliminares

33. El GAFI ha identificado una serie de medidas que las instituciones financieras o cualquier otra profesión sujeta a requisitos ALA/CFT deben adoptar sobre la base de la legislación nacional para prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Estas medidas, conocidas como “medidas preventivas”, han sido diseñadas por el GAFI para proteger a las instituciones financieras de abusos, y ayudarlas a adoptar controles y procedimientos adecuados. Aunque estas medidas crean requisitos exigentes, han sido elaboradas con cierto grado de flexibilidad para que los países construyan sus regímenes ALA/CFT de una manera que se adapte a las circunstancias nacionales. Uno de los principales cambios introducidos por las Recomendaciones del GAFI 2012 fue fortalecer y hacer hincapié en un primer principio integral de Enfoque Basado en el Riesgo (EBR) que se aplica a las Recomendaciones del GAFI y proporciona el marco general para su aplicación. Por lo tanto, los países serán capaces de construir regímenes ALA/CFT que aborden específicamente sus mayores riesgos de LA/FT identificados, teniendo en cuenta la importancia de la inclusión financiera, tanto desde una perspectiva ALA/CFT y como desde un punto de vista de política social.

34. Si bien las Recomendaciones del GAFI 2003 también tenían la intención de alentar a los países a aplicar un EBR, e imponía ciertas obligaciones relacionadas al EBR, una revisión de los resultados de las evaluaciones de los países realizadas entre 2005 y 2011 (entre el GAFI y la comunidad GREG) muestra que muy pocos países aprovecharon esta flexibilidad. Más bien, la mayoría de los países han introducido un enfoque uniforme con los mismos requisitos ALA/CFT aplicables a todas las instituciones financieras, clientes, productos y servicios. Esto puede haber obstaculizado los esfuerzos de inclusión financiera de los proveedores financieros. A nivel cliente, los clientes que realizan transacciones de valores limitados y pequeños (riesgo potencialmente menor) a menudo deben cumplir con los mismos requisitos de debida diligencia del cliente que clientes de alto riesgo, quienes frecuentemente realizan operaciones de gran envergadura.

35. Además de los importantes desafíos de capacidad y coordinación de recursos en los países en desarrollo, una de las razones por las cuales el EBR aún no ha sido ampliamente aceptado es que puede que no se entienda en su totalidad. Una explicación más clara y la comprensión de los elementos centrales de las Recomendaciones del GAFI y del EBR pueden respaldar los esfuerzos de los países para adaptar sus regímenes ALA/CFT a nivel nacional y desarrollar un marco ALA/CFT que fomente la inclusión financiera. Este Capítulo (i) explica los elementos más relevantes de las Recomendaciones del GAFI y el EBR, (ii) proporciona posibles modelos innovadores de legislación y (iii) brinda ejemplos de prácticas comerciales que pueden ayudar a promover una mejor inclusión financiera.

II. Descripción General del Enfoque Basado en el Riesgo del GAFI¹⁷³

36. Las Recomendaciones revisadas hacen que el EBR sea central en la aplicación de los requisitos del GAFI y comienzan con una recomendación específica sobre la necesidad de comprender, identificar y evaluar los riesgos y la aplicación de medidas de mitigación y gestión de acuerdo al riesgo, a través de un EBR (Recomendación 1).

37. El principio general de un EBR es que donde hay mayores riesgos, los países deben exigir a las instituciones financieras a tomar medidas intensificadas para gestionar y mitigar esos riesgos y que, en consecuencia, cuando los riesgos son menores (y no hay sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo) se podrían permitir medidas simplificadas. Esto significa que los países pueden y deben (en parte, para hacer frente a los riesgos emergentes de exclusión financiera) alejarse una solución única para todos y adaptar su régimen ALA/CFT a su contexto específico nacional de riesgo. Bajo el EBR, la intensidad de las medidas ALA/CFT depende del nivel y la naturaleza de los riesgos identificados. El EBR *exige* a los países a adoptar un enfoque más intensificado y centrado en las áreas donde hay mayores riesgos (obligación para los países), les *permite* tener un enfoque simplificado donde hay menores riesgos (opción para los países), y crea excepciones a ciertos requisitos si el bajo riesgo está probado y se cumplen otras condiciones¹⁷⁴. Permite a los países, dentro del marco de requisitos del GAFI, adoptar un conjunto más flexible de medidas con el fin de orientar sus recursos de manera más eficaz y aplicar medidas preventivas que sean proporcionales a la naturaleza de los riesgos, con el fin de centrar sus esfuerzos en la forma más efectiva.

38. Adoptar un enfoque basado en el riesgo para las salvaguardas ALA/CFT puede ayudar a los países a crear un sistema financiero más inclusivo al permitir que las instituciones financieras apliquen ciertas medidas simplificadas ALA/CFT a quienes puedan presentar un riesgo más bajo de LA/FT. Esto evitará tener requisitos excesivos, desproporcionados e innecesarios, incluidos los que pueden dificultar el acceso a servicios adecuados para los grupos marginados, tal como se describe en el Capítulo 1. Al aumentar la inclusión financiera, un enfoque proporcionado puede reducir el alcance de las transacciones realizadas a través del sistema financiero informal, lejos del control regulatorio y de supervisión.

39. Potencialmente existen consecuencias negativas si los controles diseñados para riesgos normales y los riesgos más altos también se aplican a situaciones en las que los riesgos son

¹⁷³ Para más información sobre el enfoque basado en el riesgo (EBR), desarrollado por el GAFI, consultar la Guía de EBR que el GAFI ha publicado desde 2007 en cooperación con el sector financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas. Los informes están disponibles en el sitio web del GAFI (www.fatf-gafi.org). Estos documentos se actualizan para reflejar los cambios introducidos en las nuevas Recomendaciones.

¹⁷⁴ El término situaciones de “bajo riesgo” se refiere a los casos que pueden calificar para una exención de las Recomendaciones del GAFI, mientras que un régimen ALA/CFT simplificado puede aplicar a casos de “menor riesgo”.

menores¹⁷⁵. Este enfoque de “sobre-cumplimiento” por parte de los reguladores y las instituciones financieras podría exacerbar el riesgo de exclusión financiera, lo que aumenta el riesgo general de LA/FT. Los reguladores/supervisores deben desempeñar un papel y proporcionar orientación adicional cuando las instituciones sobreestiman los riesgos de LA/FT o adoptan medidas de control excesivamente conservadoras¹⁷⁶.

Desarrollo de una evaluación de riesgos - Un paso clave para identificar situaciones de bajo riesgo y riesgo menores

40. La aplicación del EBR, como se indica en la Recomendación 1, exige como punto de partida que los países tomen las medidas adecuadas para comprender, identificar y evaluar los riesgos de LA/FT para diferentes segmentos de mercado, intermediarios y productos de manera continua¹⁷⁷. Esto incluye a supervisores u otras autoridades que evalúan riesgos relevantes a sus funciones. Igualmente, las instituciones financieras están obligadas, en virtud de la Recomendación 1, a entender, identificar y evaluar los riesgos de LA/FT relevantes para sus actividades.

41. Los países pueden utilizar diferentes medios para llevar a cabo las evaluaciones de riesgos. No existe una metodología única o universal para la realización de una evaluación del riesgo de LA/FT. Algunos países pueden utilizar un enfoque único para el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, otros pueden desarrollar diferentes evaluaciones de los dos tipos de riesgos o evaluaciones específicas para diferentes sectores y actividades, o en función de los temas (por ejemplo, productos de la corrupción relacionados al LA). Existe flexibilidad en cuanto a la forma de realizar estas evaluaciones. Las evaluaciones de riesgos sectoriales, multisectoriales o temáticos, que requieran menos recursos, podrían ser el punto de partida para los países en desarrollo. Lo importante es que las evaluaciones sean de amplio alcance, reflejen una buena comprensión de los riesgos y se coordinen a nivel nacional.

42. La *Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo*¹⁷⁸ define conceptos clave y esboza las sucesivas etapas necesarias para llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos:

Cuadro 1. Acerca de la definición de riesgo

El riesgo puede ser visto como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y

¹⁷⁵ De Koker, L. y Symington, J. (2011).

¹⁷⁶ Chatain, P. L., *et al* (2009); De Koker, L. y Symington, J. (2011).

¹⁷⁷ Esta Guía no examina en detalle los desafíos que un país puede enfrentar al realizar evaluaciones de riesgos y amenazas - véase GAFI (2013). Esta Guía se refiere a los desafíos que enfrentan los países para identificar y evaluar los riesgos de LA/FT de algunas de sus instituciones financieras o actividades financieras.

¹⁷⁸ GAFI (2013).

consecuencia. Idealmente, una evaluación de riesgos implica la realización de juicios sobre los tres elementos, y sus consecuencias.

Una **amenaza** es una persona o grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de causar daño a, por ejemplo, el estado, la sociedad, la economía, etc. En el contexto de LA/FT esto incluye delincuentes, grupos terroristas y sus facilitadores, sus fondos, así como actividades de LA/FT pasadas, presentes y futuras. La **amenaza** se describió anteriormente como uno de los factores relacionados con el riesgo, y por lo general sirve como un punto de partida esencial para desarrollar una comprensión del riesgo de LA/FT. Por esta razón, tener una comprensión del entorno en el que los delitos determinantes están comprometidos y el producto del delito se genera para identificar su naturaleza (y si es posible el tamaño o volumen) es importante con el fin de llevar a cabo una evaluación del riesgo de LA/FT. En algunos casos, ciertos tipos de evaluaciones de amenazas podrían servir como precursores para la evaluación del riesgo de LA/FT¹.

- El concepto de **vulnerabilidades** como se utiliza en la evaluación de riesgos comprende aquellas cosas que pueden ser explotadas por la amenaza o que puede apoyar o facilitar sus actividades. En el contexto de la evaluación del riesgo de LA/FT, mirando a las **vulnerabilidades** como algo diferente a las **amenazas**, significa centrarse en, por ejemplo, los factores que representan debilidades en los sistemas o controles ALA/CFT o ciertas características de un país. También pueden incluir las características de un sector en particular, un producto financiero o el tipo de servicio que los hace atractivos para los propósitos de LA o FT.
- **Consecuencia** refiere al impacto o daño que el LA o FT pueden causar e incluye el efecto de la actividad criminal y terrorista subyacente en instituciones y sistemas financieros, así como la economía y la sociedad en general. Las consecuencias de LA o FT pueden ser a corto o largo plazo en naturaleza y también en relación a las poblaciones, comunidades específicas, el entorno empresarial, o intereses nacionales o internacionales, así como la reputación y el atractivo del sector financiero de un país.

Nota

¹ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha publicado una *Guía sobre la Preparación y Uso de Evaluaciones sobre el Crimen Organizado y Grave* ("El Manual SOCTA"), que proporciona información útil sobre la realización de algunas de las evaluaciones nacionales de riesgos.

Cuadro 2. Acerca del proceso de evaluación de riesgos

El proceso de evaluación de riesgos se puede dividir en una serie de actividades o etapas:

- En términos generales, el proceso de **identificación** en el contexto de una evaluación del riesgo de LA/FT comienza mediante el desarrollo de una lista inicial de riesgos potenciales o factores de riesgos¹ que los países enfrentan en la lucha contra el LA/FT. Idealmente en esta etapa, el proceso de identificación debe intentar ser integral. Sin

embargo, también debe ser dinámico en el sentido de que los riesgos nuevos o no detectados previamente que se identifiquen puedan ser considerados en cualquier etapa en el proceso.

- El **análisis** yace en el corazón del proceso de evaluación del riesgo de LA/FT. Se trata de la consideración de la naturaleza, fuentes, probabilidad y consecuencias de los riesgos o factores de riesgo identificados. En última instancia, el objetivo de esta etapa es obtener una comprensión integral de cada uno de los riesgos, como una combinación de amenaza, vulnerabilidad y consecuencia con el fin de trabajar hacia la asignación de algún tipo de valor o importancia relativa a los mismos. El análisis del riesgo puede llevarse a cabo con mayor o menor detalle, en función del tipo de riesgo y el propósito de la evaluación de riesgos, así como basarse en la información, datos y recursos disponibles.

La **evaluación** en el contexto del proceso de evaluación del riesgo de LA/FT consiste en tomar los riesgos analizados en la etapa anterior para determinar prioridades para abordarlos, teniendo en cuenta la finalidad establecida en el inicio del proceso de evaluación. Las prioridades pueden contribuir al desarrollo de una estrategia para su mitigación.

Nota

- ¹ El término factores de riesgo se utiliza para referirse a las amenazas o vulnerabilidades específicas que sean las causas, fuentes o conductores de riesgos de LA o FT.

43. La evaluación nacional de riesgos proporcionará información útil para identificar situaciones de bajo riesgo que podrían beneficiarse de una exención, y las situaciones de riesgos menores para las cuales se pueden aplicar medidas ALA/CFT simplificadas. En las Recomendaciones del GAFI 2012, el GAFI da ejemplos de circunstancias donde los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo podrían ser considerados como bajos, en relación con determinadas categorías de clientes, países o zonas geográficas, o productos, servicios, transacciones o canales de envío (NI R. 10 par. 17)¹⁷⁹. El menor nivel de riesgo está determinado en gran medida por el contexto nacional o local y el entorno específico del cliente. En la mayoría de los casos, una combinación de varios factores (como el nivel de ingresos del cliente, el sector empresarial en el que opera el cliente, la exposición de la región a amenazas de LA/FT, etc.), en lugar de un solo elemento, puede ser necesaria. Por tanto, la evaluación del riesgo debe determinar los criterios comunes de acuerdo a cuáles son los riesgos que podrían considerarse bajos para un mercado determinado.

44. En un contexto de inclusión financiera, los grupos recién bancarizados y vulnerables suelen llevar a cabo un número limitado de transacciones de valores básicos, bajos. Por lo tanto, pueden presentar un menor riesgo de LA/FT y esto podría ser reconocido como tal por

¹⁷⁹ Véase el párrafo 69.

la evaluación de riesgos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los clientes marginados representan una categoría muy heterogénea, con diferentes perfiles de riesgo en las diferentes jurisdicciones. Como consecuencia, no pueden ser clasificados como clientes de bajo riesgo, sobre la única base de que son personas de bajos ingresos y que han sido recientemente integradas en el sistema financiero formal. Los países tendrán que aclarar en qué condiciones y para qué tipo de productos y transacciones un cliente puede estar sujeto a un régimen ALA/CFT simplificado.

45. La Nota Interpretativa a la Recomendación 1 (NI R. 1) exige a los países comunicar los resultados de la evaluación del riesgo de LA/FT a las instituciones financieras, para que éstas puedan utilizar la evaluación nacional del riesgo para determinar el nivel y la naturaleza del entorno de riesgo en que operan, e integren estos datos en su propio perfil de riesgo. Este análisis ayudará a las instituciones financieras a identificar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que son relevantes para su negocio. Las instituciones financieras individuales también deben tener en cuenta otros indicadores de riesgo (por ejemplo, sus operaciones específicas, la escala de sus negocios, los riesgos en relación con los tipos de clientes, países o zonas geográficas, ciertos productos, servicios, transacciones o canales de envío) para determinar su propia exposición global al riesgo.

46. Es importante destacar que no hay ningún requisito o expectativa, de que el EBR de una institución deba involucrar un complejo conjunto de procedimientos. Las circunstancias particulares de negocio de una empresa, en particular el riesgo de lavado de activos / financiamiento del terrorismo determinarán cómo se debería implementar un EBR: debe diseñar e implementar controles para gestionar y mitigar los riesgos, controlar y, en su caso, mejorar el funcionamiento eficaz de estos controles y registrar las medidas que se han implementado y el motivo. El enfoque adecuado es, en última instancia, una cuestión de criterio por parte de las instituciones financieras, el personal experto y la alta dirección. Mientras que no existe un conjunto de medidas para detectar y prevenir el lavado de activos o financiamiento del terrorismo, un EBR puede servir para equilibrar y centrar los recursos que estén siendo aplicados por las empresas individuales con una evaluación realista de las amenazas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo amenazas que enfrenta la empresa.

47. Este mapeo y calificación de riesgos permitirá a las instituciones financieras determinar los escenarios de riesgo más bajos en relación con determinados grupos de clientes o productos de inclusión financiera¹⁸⁰. Sobre esta base, se puede aplicar un régimen ALA/CFT simplificado y proporcionado, con sujeción a las condiciones establecidas por las Recomendaciones del GAFI, y si el país donde opera la entidad financiera permite a la aplicación de un régimen simplificado. Un conjunto simplificado de requisitos de DDC, en su

¹⁸⁰ Se deben recopilar datos sobre el abuso criminal de productos financieros de bajo riesgo y analizarse para determinar si las evaluaciones reflejan adecuadamente los riesgos planteados. Véase De Koker, L. (2009).

caso, facilita el acceso a los servicios financieros formales a la población no bancarizada y marginada de manera rentable para las instituciones financieras, al tiempo que mitiga los riesgos de exclusión financiera a los objetivos nacionales ALA/CFT.

48. El APG y el Banco Mundial han desarrollado una plantilla de evaluación nacional de riesgo ALA/CFT como parte del Marco de Planificación para una Implementación Estratégica (PIE) para ayudar a las jurisdicciones en la aplicación de las medidas recomendadas a partir de sus informes de evaluación mutua.¹⁸¹ Están en el proceso de revisión del Marco PIE para reflejar las Recomendaciones del GAFI 2012. El Banco Mundial y el FMI también han desarrollado otras herramientas y metodologías de evaluación de riesgos. La herramienta del Banco Mundial contiene un módulo específico para la evaluación de riesgos de productos financieros que está diseñado para facilitar la inclusión financiera¹⁸².

49. La mayoría de los países aún no han tratado de llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos¹⁸³. Para una serie de jurisdicciones, especialmente los Países con Baja Capacidad donde gran parte de la población no está bancarizada, esto presentará grandes desafíos, a la luz de sus capacidades y limitaciones estructurales y la falta de datos significativos para informar el proceso de evaluación de riesgos. El GAFI reconoce que el tamaño y la complejidad del país, su entorno de LA/FT, la madurez y la sofisticación del régimen ALA/CFT, y su capacidad general y las limitaciones estructurales pueden influir en el desarrollo de una plena comprensión de riesgos de LA/FT a nivel nacional. Cuando la capacidad de las instituciones financieras individuales, en particular los pequeños proveedores de servicios, es demasiado limitada para llevar a cabo una evaluación del riesgo institucional por su cuenta, el país puede considerar permitir que esas instituciones lleven a cabo, y se basen, en evaluaciones de riesgos sectoriales conjuntas o multisectoriales.

50. El GAFI reconoce que la aplicación de un EBR a la financiación del terrorismo tiene tanto similitudes como diferencias en comparación con el lavado de activos. Ambos requieren un proceso para identificar, comprender y evaluar los riesgos. Sin embargo, las características del financiamiento del terrorismo significa que los riesgos pueden ser difíciles de evaluar y las estrategias de implementación pueden ser un desafío debido a consideraciones tales como el valor relativamente bajo de las transacciones involucradas en la financiación del terrorismo, o el hecho de que los fondos pueden provenir de fuentes legales. La *Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo* incluye indicadores de riesgo específicos con respecto al financiamiento del terrorismo, como la historia sin resolver de la actividad de financiación del terrorismo o regulación limitada de sistemas de transferencia de dinero o valores¹⁸⁴:

¹⁸¹ Véase el Anexo 6 I.

¹⁸² Véase el Anexo 6. I y II.

¹⁸³ Véase GAFI (2013), Anexo III, ejemplos de Australia, Países Bajos, Suiza y los EE.UU.

¹⁸⁴ Véase GAFI (2013), Anexo I y II.

III. La flexibilidad ofrecida por las Recomendaciones del GAFI en escenarios de bajo riesgo probado: las exenciones

51. Según lo permitido por las Recomendaciones del GAFI (NI R. 1, par. 2), un país puede tomar en cuenta el riesgo, y decidir no aplicar ciertas medidas ALA/CFT a un tipo particular de institución o actividad financiera, o Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), siempre que se cumplan ciertas condiciones.

52. El GAFI no ha prescrito ninguna forma jurídica específica en la que los países deben introducir estas exenciones. Sea cual sea la forma que adopten, las regulaciones nacionales de aplicación deben ser claras e inequívocas en cuanto a las condiciones y los posibles beneficiarios de las exenciones.

53. *Instituciones y actividades financieras incluidas* - En la definición de las instituciones financieras¹⁸⁵, el GAFI proporciona una lista de las actividades financieras u operaciones que se incluyen a los efectos ALA/CFT.

Cuadro 2. Definición del GAFI de “instituciones financieras”

Instituciones financieras significa toda persona física o jurídica que realiza como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones para, o en nombre de, un cliente:

1. Toma de depósitos y otros fondos reintegrables del público.¹
2. Préstamo.²
3. Arrendamiento financiero o leasing.³
4. Transferencia de dinero o valores.⁴
5. Emisión y administración de medios de pago (ej.: tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico).
6. Garantías y compromisos financieros.
7. Compra y venta de:
 - (a) instrumentos del mercado de dinero (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.);
 - (b) moneda extranjera;
 - (c) instrumentos de canje, tasas de interés e índices;
 - (d) valores transferibles;
 - (e) negociación a futuro de productos primarios.

¹⁸⁵ Véase el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, GAFI (2012).

8. Participación en emisiones de valores y prestación de servicios financieros relacionados con esas emisiones.
9. Gestión de carteras individuales y colectivas.
10. Custodia y administración de efectivo o valores líquidos en nombre de terceros.
11. Otras formas de inversión, administración o gestión de fondos o de dinero en nombre de terceros.
12. Suscripción y colocación de seguros de vida y otros seguros relacionados con la inversión.⁵
13. Cambio de moneda y divisas.

Notas:

¹ Esto abarca también a la banca privada.

² Esto incluye, entre otras cosas: créditos personales, créditos hipotecarios, factoraje, con o sin recurso, y financiamiento de operaciones comerciales (incluyendo pérdidas).

³ Ello no abarca los acuerdos de arrendamiento financiero relacionado con los bienes de consumo.

⁴ Esto no se aplica a las personas naturales o jurídicas que suministran a las instituciones financieras solamente mensajes u otro tipo de sistemas de apoyo para la transmisión de fondos. Véase Nota Interpretativa de la Recomendación 16.

⁵ Ello se aplica tanto a las empresas de seguros como a los intermediarios de seguros (agentes y corredores).

54. *Requisitos de exención* – La NI R. 1, par. 6 indica que hay dos situaciones distintas en que los países pueden decidir no aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI que exigen a las instituciones financieras tomar ciertas acciones:

- existe un bajo riesgo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; esto ocurre en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas; y tiene que ver con un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD; o
- una persona natural o jurídica lleva a cabo una actividad financiera (que no sea la transferencia de dinero o valores) de manera ocasional o muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos), de manera tal que existe un bajo riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

3.1. LA EXENCIÓN DE UN “BAJO RIESGO PROBADO”

55. Las Recomendaciones del GAFI (ni r. 1, par 6a) permiten a los países tomar la decisión de no aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI para las instituciones financieras, siempre que:

- exista un bajo riesgo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo;
- esto ocurre en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas; y
- tiene que ver con un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD.

56. Los principales desafíos para los países que deseen hacer uso de la exención de bajo riesgo probado serán demostrar las circunstancias limitadas y justificadas relacionadas con un tipo específico de entidad financiera, APNFD, o actividad y aportar justificación de que existe un riesgo bajo de LA/FT. La justificación debe basarse en una evaluación adecuada del riesgo¹⁸⁶ y el nivel de detalle dependerá de la gama y posible impacto de la exención.

57. En la mayoría de las jurisdicciones, las actuales exenciones o limitaciones a la aplicación de requisitos ALA/CFT a ciertas actividades financieras se basan fundamentalmente en una “percepción” de bajo riesgo debido al tamaño o naturaleza (por ejemplo, de arrendamiento, factorización, seguros de vida) de la actividad con poca o ninguna evidencia que apoye la clasificación de riesgo. Sólo unas pocas jurisdicciones han llevado a cabo evaluaciones de riesgo antes de eximir a un sector. El Banco Mundial ha desarrollado una herramienta para evaluar el riesgo de LA de los productos de inclusión financiera que puede ayudar a los países a llevar a cabo las evaluaciones de riesgos requeridas¹⁸⁷.

3.2. LA EXENCIÓN “DE MINIMIS”

58. Las Recomendaciones del GAFI permiten a los países no aplicar las obligaciones ALA/CFT cuando una persona física o jurídica lleva a cabo una actividad financiera (que no sea la transferencia de dinero o valores) de manera ocasional o muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos), de manera tal que existe un bajo riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Los servicios de transferencia de dinero o valores no pueden beneficiarse de la exención (NI R. 1, par. 6b).

59. Si bien el criterio de que la actividad financiera debe llevarse a cabo “*de manera ocasional o muy limitada*” deja espacio para la interpretación, los países que opten por aplicar la exención *de minimis* deben ser capaces de demostrar una relación de causa y efecto entre la naturaleza ocasional o muy limitada de la actividad financiera y el bajo nivel de riesgo de LA/FT evaluado. Cuando un país decide eximir a determinadas personas físicas o jurídicas de los requisitos ALA/CFT debido a que se involucran en la actividad financiera de manera ocasional o muy limitada, la responsabilidad está en el país para establecer que se cumplan las condiciones establecidas en las Recomendaciones del GAFI.

¹⁸⁶ Véase párrafo 40 y siguientes.

¹⁸⁷ Véase el Anexo 6 II para más detalle.

60. La Comisión Europea ha tratado de definir el concepto de “actividad financiera llevada a cabo de manera ocasional o muy limitada” de forma sistemática en el Artículo 2(2) de la Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el lavado de activos y financiamiento del terrorismo¹⁸⁸. Esto proporciona una flexibilidad¹⁸⁹ similar a la que figura en la definición del GAFI de instituciones financieras. El Artículo 4 de la Directiva 2006/70/CE¹⁹⁰, que contiene medidas de aplicación para la Directiva 2005/60/CE establece los criterios técnicos de los procedimientos simplificados de debida diligencia del cliente y para eximir a una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada. Utilizando ese marco legal y sus garantías, algunos miembros de la UE han optado por este tipo de exenciones.

Por ejemplo, la Regulación de Lavado de Activos 2007 del Reino Unido prevé un escenario de este tipo (Anexo 2):

- a. A los efectos de la regulación 4(1)(e) y (2), una persona ha de considerarse que participa en una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada si se cumplen todas las condiciones siguientes:
 - (a) el volumen total anual de facturación de la persona en relación con la actividad financiera no supera las £ 64.000;
 - (b) la actividad financiera es limitada en relación con cualquier cliente a no más de una transacción superior a EUR 1.000 si la transacción se lleva a cabo en una sola operación, o una serie de operaciones que parecen estar vinculadas;
 - (c) la actividad financiera no supera el 5% de la facturación total anual de la persona;
 - (d) la actividad financiera sea secundaria y directamente relacionada con la actividad principal de la persona;
 - (e) la actividad financiera no es la transmisión o envío de dinero (o toda representación de valor monetario) por cualquier medio;

¹⁸⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

¹⁸⁹ “Los Estados miembros podrán decidir si las personas físicas y jurídicas que se dedican a una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada y cuando exista escaso riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, no entran en el ámbito del Artículo 3(1) o (2)”, es decir que no son las entidades financieras o de crédito según se definen en la Directiva

¹⁹⁰ La Directiva 2006/70/CE de 1 de agosto de 2006 establece la aplicación de medidas para la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la definición de “personas expuestas políticamente” y los criterios técnicos para procedimientos simplificados de debida diligencia del cliente y de exención por razones de actividad financiera de manera ocasional o muy limitada http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L_214/L_21420060804en00290035.pdf

- (f) La actividad principal de la persona no es la de una persona dentro de la regulación 3(1)(a) a (f) o (h)¹⁹¹;
- (g) la actividad financiera sólo se proporciona a clientes de la actividad principal de la persona y no se ofrece al público.

¹⁹¹ Es decir, las siguientes personas (a) la entidades de crédito; (b) entidades financieras; (c) auditores, profesionales de la insolvencia, contadores externos y asesores fiscales; (d) profesionales jurídicos independientes; proveedores de servicios societarios y fiduciarios; (f) agentes del estado; y (h) casinos.

IV. Las Recomendaciones del GAFI a la Luz de los Objetivos de Inclusión Financiera

4.1. DEBIDA DILIGENCIA DEL CLIENTE (RECOMENDACIÓN 10)

61. Según las Recomendaciones del GAFI, las instituciones financieras deben aplicar medidas de debida diligencia del cliente (DDC) con el fin de identificar a sus clientes y determinar la información pertinente para realizar negocios financieros con ellos. Los requisitos de DDC están destinados a garantizar que las instituciones financieras puedan de manera efectiva identificar¹⁹², verificar y supervisar a sus clientes y las operaciones financieras en las que participen, en relación con los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que plantean.

62. Los tres elementos básicos de “identificación”, “verificación” y “monitoreo” están interrelacionados y estrechamente asociados en las Recomendaciones del GAFI. Los mismos están destinados a reforzarse mutuamente para que la institución financiera construya el conocimiento del cliente que es crucial desde una perspectiva ALA/CFT.

63. Las Recomendaciones del GAFI revisadas no han modificado los requisitos básicos de DDC. Sin embargo, aclaran cómo el amplio principio de EBR se refiere a la aplicación de medidas de DDC. En particular, y de especial relevancia para la inclusión financiera, las Recomendaciones del GAFI revisadas proporcionan indicadores para identificar posibles factores de riesgo menores (NI R. 10, par.16 a 18), y ejemplos de medidas de diligencia debida simplificadas que permite el EBR (NI R. 10, par.21.). Estos casos pretenden ser solamente ejemplos, y no deben interpretarse como exhaustivos u obligatorios.

Circunstancias en las que debe aplicarse la DDC

64. En virtud de las Recomendaciones del GAFI, todas las instituciones financieras que están sujetas a obligaciones ALA/CFT están obligadas a aplicar medidas de DDC, incluyendo la identificación y verificación de la identidad de sus clientes, cuando:

- establecen relaciones comerciales¹⁹³;
- realizan transacciones ocasionales por encima de USD/EUR 15.000 o están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16;

¹⁹² La Recomendación 10 del GAFI no permite que las instituciones financieras mantengan cuentas anónimas o cuentas bajo nombres obviamente ficticios.

¹⁹³ Las Recomendaciones del GAFI no definen esta noción. Se deja a los países decidir si se establece el negocio.

- existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o
- la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.

Medidas de DDC - general

65. De conformidad con estos umbrales de transacción y otros criterios, las instituciones, profesiones y empresas sujetas a obligaciones ALA/CFT deben:

- a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.
- b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.
- c) Entender y, cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.
- d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

66. La aplicación de estas medidas de DDC es un desafío para los proveedores de servicios financieros, en particular las instituciones financieras que tratan con los clientes “pequeños” y aquellos Países con Baja Capacidad. Es esencial distinguir entre identificación del cliente y verificación de la identificación. La identificación del cliente implica la recopilación de información sobre el (futuro) cliente para identificarlo. En esta etapa, no se recopila ninguna documentación de identificación. Por el contrario, la verificación de la identificación del cliente requiere la comprobación de información, datos o documentación de fuente independiente y confiable para confirmar la veracidad de la información de identificación que se obtuvo durante el proceso de identificación.

67. Los comentarios de la industria destacan una serie de dificultades prácticas respecto a los requisitos de identificación y verificación, la mayoría de los cuales se presentan de conformidad con los requisitos regulatorios o jurídicos nacionales, y no las Recomendaciones del GAFI. Por ejemplo, en un escenario normal de DDC, las Recomendaciones del GAFI no requieren que se recopile información en cuestiones tales como ocupación, ingresos o dirección, que algunos regímenes nacionales ALA/CFT exigen, aunque puede ser razonable en muchas circunstancias buscar esta información para que pueda darse el monitoreo efectivo de transacciones inusuales. Del mismo modo, aunque la mayoría de los países especifican el uso

de un pasaporte o tarjeta de identificación emitida por el gobierno como uno de los métodos que pueden utilizarse para verificar la identidad de los clientes, las Recomendaciones del GAFI permiten que los países utilicen otros documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables. Esta flexibilidad es particularmente relevante para la inclusión financiera, ya que los trabajadores inmigrantes de bajos ingresos, por ejemplo, a menudo carecen de documentos de identificación estándar. Los requisitos de DDC rígidos, que insisten en los documentos de identificación emitidos por el gobierno, adoptados por algunos países o instituciones financieras, han actuado como barreras para estas poblaciones desfavorecidas al momento de obtener acceso al sistema financiero formal.

Medidas de DDC - escenarios de riesgo menor

68. Las Recomendaciones del GAFI revisadas permiten medidas simplificadas de DDC donde existe un menor riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (NI R. 1, par. 5 y NI R. 10, par. 16 a 18 y par.21). Esta es una opción que está abierta a todos los países. Las jurisdicciones pueden considerar el establecimiento de un régimen de DDC simplificado para productos y clientes de menor riesgo específicamente definidos. Los países también pueden permitir a las instituciones financieras decidir la aplicación de medidas de DDC simplificadas en situaciones de bajo riesgo, en función de su propio análisis de riesgos institucional. En cualquier caso, no se permiten medidas de DDC simplificadas si existe alguna sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, o cuando existen escenarios de mayor riesgo específicos.

69. *Ejemplos de situaciones de riesgo menor.* El GAFI da ejemplos de situaciones en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo podría considerarse como potencialmente menor, en relación con determinados tipos de clientes, países o áreas geográficas, o productos, servicios, transacciones o canales de envío (NI R. 10, par. 17). Los ejemplos no son prescriptivos y no constituyen una lista exhaustiva. El GAFI incluye explícitamente como un ejemplo de riesgo menor *“productos o servicios financieros que ofrecen servicios definidos y limitados apropiadamente a ciertos tipos de clientes, para así incrementar el acceso para propósitos de inclusión financiera”*. Esto significa que podría ser razonable aplicar medidas simplificadas de DDC para los clientes de los que cumplan esas condiciones. Por ejemplo, las llamadas “pequeñas cuentas bancarias”¹⁹⁴ para las personas no bancarizadas que carecen de documentos de identificación aceptables, en los que la cuenta tiene topes en el valor general, la frecuencia de uso, y el tamaño de las transacciones para mitigar el riesgo del potencial de uso indebido sin dejar de ofrecer la funcionalidad adecuada. Esto sería particularmente relevante para las personas que dependen de las remesas de familiares que viven y trabajan fuera de casa. Las instituciones financieras todavía necesitan monitorear las cuentas de bajo riesgo, pero puede que sea apropiado hacerlo con menos frecuencia y con menos intensidad que con las cuentas de riesgo estándar, lo que permite una asignación más eficiente de los recursos, permitiendo que las instituciones financieras centrar

¹⁹⁴ Estas cuentas también se mencionan como cuentas de bajo valor, simples o de bajo costo.

sus recursos de cumplimiento en amenazas de riesgo mayor. En todas las situaciones de DDC simplificada, las circunstancias de riesgo menor tendrán que ser confirmadas en base a una evaluación de riesgos exhaustiva y documentada, realizada a nivel nacional, sectorial o a nivel institución financiera (NI R. 10 par. 16)¹⁹⁵.

70. Como deja en claro el ejemplo anterior, las Recomendaciones del GAFI respaldan el desarrollo de productos bancarios básicos u otros productos financieros que faciliten la integración de las personas excluidas económicamente al sector financiero formal y mitigar los riesgos de LA/FT relativos a la exclusión financiera. Los países tendrán que especificar los diferentes criterios exigidos para optar a un régimen de DDC simplificado o exigir a las entidades financieras hacerlo dentro de su propio marco de gestión de riesgos. En general, los productos específicos pueden incluir varias condiciones específicas, tales como que el cliente sea una persona física, operaciones limitadas en cantidad (por ejemplo, los retiros que no excedan X EUR / USD por día o X por mes), saldo de la cuenta limitado en cualquier momento, etc.

71. *Aplicación de medidas simplificadas.* Las medidas de DDC simplificadas nunca significan una exención total o ausencia de medidas de DDC. Un conjunto simplificado de medidas de DDC puede ser básico y mínimo, pero tiene que responder a cada uno de los cuatro componentes de DDC que se aplican a las relaciones y transacciones¹⁹⁶ con clientes “estándar”. En consonancia con el EBR¹⁹⁷, es la intensidad y el alcance de la información requerida sobre el cliente y la transacción, y los mecanismos utilizados para cumplir con estas normas mínimas lo que varía en función del nivel de riesgo. En un contexto de riesgo menor, cumpliendo con los requisitos de DDC de identificación, verificación y monitoreo del cliente de la Recomendación 10 podría, por ejemplo, implicar medios menos intensivos y formales de recolección y monitoreo de información y el seguimiento y confianza de los supuestos adecuados para el uso previsto de los productos básicos, o información menos detallada y frecuente.

72. La NI R. 10, par.21 ofrece una serie de ejemplos de posibles medidas simplificadas con respecto al momento y la verificación de la identidad del cliente y la intensidad del monitoreo de transacciones. Una vez más, se proponen estos ejemplos de guía solamente y no deben ser considerados como prescriptivos o exhaustivos. Incluyen la posibilidad de verificación de la identidad del cliente y del beneficiario final luego del establecimiento de la relación comercial,

¹⁹⁵ Véase párrafo 40 y siguientes.

¹⁹⁶ Véase párrafo 65.

¹⁹⁷ Véase párrafo 37 y siguientes.

la reducción de la frecuencia de actualizaciones de la identificación del cliente o reducción del grado de monitoreo y examen de transacciones, basado en un umbral monetario razonable¹⁹⁸.

73. En cuanto a los requisitos de beneficiario final, en un contexto de inclusión financiera el beneficiario final será en la mayoría de casos el cliente mismo, o un miembro de la familia estrechamente relacionado. Las situaciones en que surjan sospechas de que el titular de la cuenta la utiliza como testaferro y no es el propietario real, no deben ser tratadas como un menor riesgo y deben aplicarse las medidas normales o intensificadas (NI R. 10, par. 15a).

74. Los países pueden considerar la aplicación de un llamado enfoque de DDC/CSC “progresivo” o por “niveles” mediante el cual los límites bajos transacción/pago/saldo podrían reducir las vulnerabilidades de lavados de activos y financiamiento del terrorismo. Cuanto más estricto sean los límites que se establecen para determinados tipos de productos, más probable será la reducción del riesgo de LA/FT general y que esos productos/servicios podría considerarse como un riesgo menor. Por lo tanto, la aplicación de medidas de DDC simplificadas podría ser apropiada. Este enfoque puede proporcionar a individuos (excluidos económicamente) indocumentados acceso a cuentas u otros servicios financieros con funcionalidades muy limitadas. El acceso a servicios adicionales (por ejemplo, límites de transacciones o saldos de cuentas superiores, acceso a través de canales de envío diversificados) sólo debe permitirse si/cuando el cliente proporciona una prueba de identidad y dirección. Por ejemplo, en la India, el gobierno modificó las regulaciones ALA/CFT para autorizar a los bancos a abrir una caja de ahorros “pequeña” o “básica” para los clientes con bajos ingresos que carecen de formas aceptables de identificación, utilizando normas simplificadas de DDC. La cuenta está sujeta a limitaciones estrictas en cuanto al total anual de todos los créditos, la suma mensual de todos los retiros y transferencias, y el saldo en cualquier momento. Sólo se puede abrir en una institución con servicios bancarios centrales que pueda monitorear la cuenta y garantizar que se respeten los límites de transacciones y saldos. La cuenta está en funcionamiento durante 12 meses y sólo se puede renovar por otros 12 meses si el titular de la cuenta proporciona evidencia de que ha solicitado documentos de identidad válidos dentro del año de apertura de la cuenta¹⁹⁹.

Medidas de DDC - identificación del cliente

75. Las recomendaciones del GAFI no especifican cual es la información de los clientes exacta (denominado por algunos países como “identificadores”) que las empresas sujetas a obligaciones ALA/CFT deben reunir para llevar a cabo el proceso de identificación adecuado, para las relaciones comerciales normales y para operaciones ocasionales superiores a USD/EUR 15.000. La legislación nacional varía, aunque la información común del cliente tiende a consistir en el nombre, fecha de nacimiento, dirección y un número de identificación.

¹⁹⁸ Los ejemplos específicos de medidas simplificadas que podrían preverse por países para cada paso del proceso de DDC para dar cabida a las características específicas de los productos o situaciones de inclusión financiera de menor riesgo se detallan en los siguientes párrafos.

¹⁹⁹ Véanse también las experiencias de México, Malawi, Brazil y Pakistán como parte del Anexo 7.

Otros tipos de información (como ocupación, ingresos, teléfono y dirección de correo electrónico del cliente, etc.) son generalmente aspectos más de negocios y/o anti-fraude y no constituyen información esencial de DDC que deben recopilarse como parte de la DDC estándar -aunque tal información podría ser apropiadamente parte de DDC intensificada para situaciones de mayor riesgo.

76. Las recomendaciones del GAFI permiten a las leyes o regulaciones de los países aplicar un EBR a los tipos de información de los clientes que deben recopilarse para iniciar una relación comercial. Se debe adoptar un enfoque cuidadosamente equilibrado, porque si los procesos de identificación son demasiado escasos, el monitoreo puede hacer una contribución limitada a la mitigación del riesgo, y el escaneo manual o electrónico de las transacciones pueden no ser capaces de identificar actividades sospechosas individuales con eficacia²⁰⁰. En algunos países, se han introducido requisitos diferenciados de DDC, en relación con ciertos tipos de productos financieros. Por ejemplo, en Colombia, una modificación de 2009 de la Circular Bancaria Básica de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) simplifica los procedimientos ALA/CFT para las cuentas electrónicas de bajo valor y cuentas móviles que se abren a través de agentes (que reciben y reenvían los materiales de solicitud).

Medidas de DDC - verificación de la identificación del cliente

77. Las Recomendaciones del GAFI exigen a las instituciones financieras verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables. Para determinar el grado de confiabilidad e independencia de dicha documentación, los países deben tener en cuenta los posibles riesgos de fraude y falsificación en un país determinado. Es la responsabilidad de cada país determinar lo que puede constituir documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables” en virtud de su régimen ALA/CFT. La aplicación general del EBR puede introducir un grado de flexibilidad en cuanto a los métodos de verificación de identidad y la frecuencia.

78. De acuerdo con la industria, la etapa de verificación de la identidad del cliente es, en todos los casos, la parte más difícil y onerosa del proceso. Los requisitos de verificación rigurosos pueden actuar como un desincentivo para la inclusión financiera.

79. El Banco Mundial ha señalado que las personas que respondieron a la reciente encuesta suelen citar la falta de documentación como una de las razones centrales por no tener una cuenta, sobre todo en países que requieren una documentación amplia o formal, emitida por el gobierno²⁰¹:

²⁰⁰ Véase también párrafo 102.

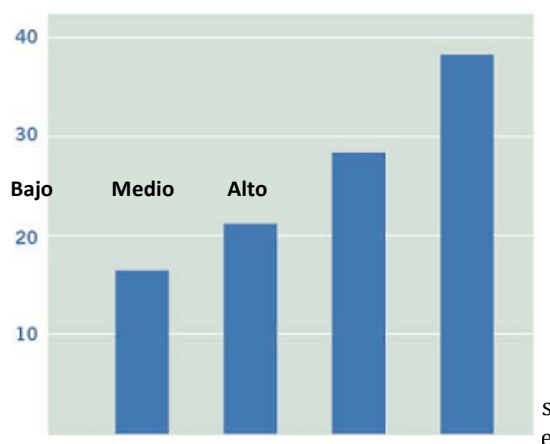
²⁰¹ Banco Mundial (n.d.).

Figura 2. Datos objetivos que respaldan los requisitos de documentación y costos como barreras para el uso de cuentas formales

No titulares de cuentas que citan la falta de documentación como una barrera (%)



No titulares de cuentas que citan el costo como una barrera (%)



Fuente: Demirguc-Kunt, A. y Klapper, L. (2012); Banco Mundial, Base de Datos de Supervisión y Regulación de Bancos, Base de Datos de Sistemas de Pagos del Banco Mundial.

80. *Sustento en una gama más amplia de medios de identificación aceptables.* Para hacer frente a estos desafíos²⁰², los países han ampliado la gama de identificaciones aceptables para el proceso de verificación para incluir documentación como identificaciones extranjeras vencidas, documentos consulares u otros registros que las personas indocumentadas típicamente pueden adquirir en el país de acogida (facturas, certificados de impuestos, documentos de salud, etc.). Usando un EBR, las autoridades locales a menudo han permitido una gama más amplia de documentación en tipos predefinidos de relaciones comerciales y para cuentas y productos (inclusión financiera) específicos, con límites de saldo bajo²⁰³. Los países deben aprovechar el EBR para facilitar requisitos proporcionados en materia de identificaciones aceptables que apoyen la prestación de servicios personas marginadas²⁰⁴.

81. Los grupos como cooperativas financieras comunitarias que proporcionan servicios financieros definidos sólo sus miembros, pueden tener un régimen de DDC adaptado a su naturaleza. El proveedor de servicios financieros puede aprovechar en marcha el proceso de membresía para que las personas se conviertan en miembros de la cooperativa para cumplir

²⁰² Esto puede abordar la cuestión de la identificación de los niños ya que los niños generalmente carecen de identificadores y a veces no tienen tutores.

²⁰³ Véanse las experiencias de diversos países en el Anexo 5.

²⁰⁴ Sin embargo, la capacidad de identificar a los individuos con confiabilidad es fundamental no sólo para los servicios financieros, sino también para la distribución de la ayuda del bienestar social y la seguridad nacional, de modo que, cuando se carece de autoridades deben dar prioridad al desarrollo de un sistema nacional para identificar a los ciudadanos.

también los requisitos de DDC. Esto puede considerarse como una forma alternativa de DDC que alcanza el mismo objetivo que la identificación normal y proceso de verificación en las instituciones financieras minoristas.

82. *Riesgo de fraude en relación con identificaciones alternativas aceptables.* Los países deben permanecer conscientes de que las formas alternativas de identificación aceptable pueden ser más susceptibles al fraude y el abuso. Por ejemplo, si la confianza adecuada se puede colocar en una carta de un jefe de comunidad para verificar la identidad de un cliente depende de la integridad y el conocimiento del cliente por parte del jefe de la comunidad. En algunos casos reportados, los jefes de comunidades comenzaron a exigir dinero por sus “servicios de verificación”. Aunque tal abuso no puede generalizarse, es importante recordar que al igual que todos los métodos de verificación de la identificación del cliente, los procesos de identificación alternativos requieren una cierta debida diligencia básica y monitoreo para asegurar la integridad y confiabilidad. Un análisis de riesgos adecuado es crucial para apoyar la adopción de procesos de verificación que sean proporcionales al nivel de riesgo de LA/FT.

83. En Sudáfrica, en mayo de 2010 el Centro de Inteligencia Financiera emitió una advertencia a los bancos dándoles instrucciones de no aceptar documentos emitidos por el gobierno de Sudáfrica para los solicitantes de asilo que acrediten sus solicitudes de asilo como documentos de identificación a efectos de la apertura de cuentas bancarias. Sin embargo, a raíz de un litigio contra esta posición, se alcanzó un acuerdo que permite a los bancos aceptar la documentación de asilo para verificar la identidad, pero sólo después de confirmar la autenticidad del documento con el Departamento de Asuntos del Interior.

84. *Verificación de identidad pospuesta.* Entre los ejemplos de medidas de DDC simplificadas en la NI R. 10, par. 21, la verificación de la identidad (del beneficiario final) y del cliente y luego del establecimiento de la relación comercial, es decir, si las transacciones de la cuenta sobrepasan un umbral monetario definido. Como parte de un enfoque de DDC por niveles²⁰⁵, los clientes pueden contar con servicios limitados y básicos, y sólo se les concede acceso a una gama completa o ampliada de servicios o umbrales mayores de transacciones una vez realizada la verificación de identidad completa.

85. Este enfoque flexible para cuentas de objeto limitado, en el que se aplaza la verificación, pero no se elimina, permite a los clientes obtener acceso a productos básicos con funcionalidades limitadas y para transacciones de bajo valor. Es muy útil en un contexto de inclusión financiera, ya que permite a las personas no bancarizadas tener acceso a los servicios formales básicos que necesitan, y al mismo tiempo reduce los costos de las cuentas de valores pequeños y aumenta el alcance de la inclusión financiera para las instituciones financieras. Las experiencias de los países en el manejo de los desafíos de verificación de identificación y/o de identidad se indican en el Anexo 8.

²⁰⁵ Véase párrafo 74.

Medidas de DDC - Identificación en escenarios no presenciales²⁰⁶

86. El creciente uso de innovaciones tecnológicas es un canal prometedor para ampliar la prestación de servicios financieros a la población marginada y remota²⁰⁷. En este sentido, la banca móvil y pagos móviles se han desarrollado de manera significativa en los últimos años, y tienen un gran potencial para facilitar el acceso a los servicios básicos para las personas no bancarizadas, especialmente en los países en desarrollo. Según el Banco Mundial, alrededor de tres cuartas partes de los habitantes del mundo tienen ahora acceso a un teléfono móvil, y la gran mayoría de las suscripciones móviles (cinco mil millones) se dan en los países en desarrollo²⁰⁸. En África subsahariana, la encuesta Gallup World Survey indicó que el 16% de los adultos reportó haber usado un teléfono móvil en los últimos 12 meses para pagar cuentas o enviar o recibir dinero²⁰⁹. Aunque la banca móvil muestra potencial para los propósitos de inclusión financiera, en esta etapa, se da principalmente el acceso a los servicios de pago y transferencia. Esta funcionalidad ofrece un primer paso útil a los servicios financieros formales, pero en sí misma no proporciona los beneficios de una bancarización plena u otros servicios financieros.

87. El desarrollo de los canales de banca sin sucursales a través de agentes no bancarios (por ejemplo, gasolineras, quioscos de lotería, tiendas de comestibles, etc.), en combinación o no con soluciones de telefonía móvil, también ofrece un gran potencial por el cual los servicios financieros pueden llegar a los grupos no bancarizados o marginados²¹⁰.

88. En este contexto, es importante entender los requisitos del GAFI que implican una relación no presencial. La NI R. 10, par. 15 de las nuevas Recomendaciones del GAFI identifica las relaciones o transacciones comerciales no presenciales como ejemplos de escenarios de riesgo potencialmente más altos. Las nuevas Recomendaciones también aclaran que los ejemplos se dan a título indicativo, y que los factores de riesgo mencionados pueden no ser aplicables en todas las situaciones (NI R. 10, par. 14). En la perspectiva de la inclusión financiera, los riesgos de fraude de identidad tienen que equilibrarse con los riesgos de LA/FT de personas recién bancarizadas caso por caso para decidir si es conveniente aplicar medidas intensificadas de debida diligencia.

89. En lo que se refiere a la identificación de los clientes de menor riesgo en la etapa de apertura de la cuenta, se pide a las instituciones financieras aplicar procedimientos igualmente eficaces como para los clientes con los que se reúnen. En varios casos, aunque no hay una comunicación directa y presencial con la entidad financiera, un tercero o un agente está involucrado en el proceso de apertura de la cuenta. En este caso, se aplicarán los

²⁰⁶ Véase también GAFI (2013b).

²⁰⁷ Véase la Inclusión Financiera del Grupo de Expertos del G-20 (2010), Anexo 3 y GAFI (2013b).

²⁰⁸ Banco Mundial (2012c).

²⁰⁹ Banco Mundial (n.d.).

²¹⁰ Véase párrafo 116 y siguientes.

principios relevantes para el agente o relaciones con terceros²¹¹. En la mayoría de los casos, las instituciones financieras requieren que los clientes envíen copias digitales de sus documentos de identificación, y todo el paquete de cuentas se activa una vez que se haya completado la verificación²¹².

90. *Nuevos productos y tecnologías.* La nueva Recomendación 15 del GAFI establece que los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos específicos que pudieran surgir con respecto al desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo y deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos. La evaluación del riesgo inicial y pre-lanzamiento será refinada y ajustada a la luz de la experiencia, como parte del requisito de que las instituciones financieras revisen y adapten sus medidas de EBR (NI R. 1.8.).

91. La Recomendación 15 es parte de la sección de las nuevas Recomendaciones que requieren medidas adicionales de DDC para actividades y clientes específicos. Sin embargo, esto no significa, que el uso de nuevas tecnologías para el desarrollo de canales de envío o productos innovadores de forma automática exige medidas adicionales de DDC en todos los casos. Si bien se requiere una evaluación de riesgo adicional y, particularizado de las nuevas prácticas de productos comerciales, el tipo específico de relaciones comerciales y operaciones involucradas, los grupos objetivo de clientes, la participación de intermediarios, la sofisticación de la tecnología utilizada, son factores que se deben tener en cuenta en la evaluación de los riesgos, y en la determinación del nivel adecuado de DDC que se debe aplicar²¹³.

92. En el contexto de nuevas tecnologías/prácticas comerciales/inclusión financiera, es preciso señalar que las Recomendaciones del GAFI (NI R. 10, par. 11) permiten a las instituciones financieras en escenarios no presenciales verificar la identidad del cliente luego el establecimiento de la relación comercial (y no antes o durante el curso del establecimiento de una relación de negocios) cuando sea esencial para no interrumpir el curso normal de los negocios y siempre que los riesgos de lavado de activos se gestionen con eficacia²¹⁴.

93. *Dependencia de terceros* - La dependencia de las DDC realizadas por terceros que no son agentes de las instituciones financieras y no están cubiertos por acuerdos de subcontratación está permitida dentro de las Recomendaciones del GAFI, siempre que se cumplan

²¹¹ Véase párrafo 93 para las relaciones de terceros y párrafo 116 y siguientes para los agentes.

²¹² Véanse las experiencias de diversos países en el Anexo 7.

²¹³ Véanse las experiencias de otros países en el Anexo 7.

²¹⁴ Véase GAFI (2013b).

determinados requisitos (Recomendación 17). En algunos países no está permitido delegar la DDC a terceros, pero cuando se les permite, la responsabilidad final en cuanto a la identificación y verificación del cliente permanece en la institución financiera que delega. En un escenario de dependencia, una institución financiera que dependa de un tercero para realizar algunos o todos los siguientes elementos del proceso de DDC (a) identificación del cliente (y cualquier beneficiario final), (b) la verificación de la identidad del cliente, y (c) la recopilación de información sobre el propósito e índole previstos de la relación comercial. Esta información debe ser proporcionada de inmediato a la institución financiera. Las instituciones financieras deberán asegurarse de que el tercero está adecuadamente sujeto a la supervisión y regulación ALA/CFT de una autoridad competente y que tiene establecidas medidas para cumplir con los requisitos de DDC. La Nueva Recomendación 17 limita claramente tal dependencia de terceros sólo a otras instituciones financieras (NI R. 17, par. 3). Cuando ellos pertenecen al mismo grupo financiero, se puede considerar que la institución financiera y el tercero cumplen con algunas de las condiciones necesarias como resultado de su programa ALA/CFT a nivel de grupo. En la práctica, las empresas desarrollan medidas para comprobar la confiabilidad del tercero (especialmente en un contexto transfronterizo), tales como el grado de regulación y supervisión interno ALA/CFT.

Medidas de DDC - obtener información sobre el propósito y la naturaleza de la relación comercial

94. El EBR permite a las entidades financieras en circunstancias adecuadas (es decir, con respecto a determinados tipos de clientes o servicios/productos) inferir el propósito y la naturaleza de la relación comercial con el tipo de cuenta establecida y las transacciones efectuadas, en lugar de recopilar información específica y aplicar medidas específicas para cumplir esa obligación (NI R. 10, par. 21 punto 4). Esto significa que si una cuenta se abrió para permitir que un inmigrante pobre envíe/reciba pequeñas transferencias hacia y desde su país de origen a través de un canal seguro, asequible y formal, este elemento de los requisitos de DDC podría considerarse cumplido.

Medidas de DDC - régimen intensificado si se sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo

95. En virtud de la NI R. 10.21, las medidas de DDC simplificadas no son aceptables siempre que exista una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo o cuando se apliquen en escenarios específicos de mayor riesgo. Por lo tanto, las instituciones que diseñan medidas de DDC para productos de bajo riesgo deben asegurarse que sus medidas y sistemas institucionales exigen que los empleados y agentes implementar medidas normales o intensificadas de DDC donde tales sospechas pueden presentarse o donde se encuentran escenarios de mayor riesgo.

Medidas de DDC - realización de debida diligencia continua y monitoreo de la relación comercial

96. Monitoreo se refiere al examen manual o electrónico de las transacciones. Los exámenes usan parámetros como el país de origen o destino de la transacción, el valor de la transacción y su naturaleza. Nombres de los clientes y los nombres de beneficiarios también se examinan contra las listas de sanciones internacionales y nacionales. El proceso de examen puede marcar un número de transacciones para investigación interna, como las transacciones con valores que superan el valor normal para este tipo de operaciones. El monitoreo y las investigaciones internas requieren capacidad y, en función del método de monitoreo, puede ser lento y costoso. Si se identifica una transacción de valor atípico, debe ser investigada internamente. Se deben recopilar y considerar hechos adicionales. El investigador requerirá, típicamente, más información sobre el cliente y la transacción antes de que pueda llegar a una conclusión razonable de que la transacción está fuera de toda sospecha o que hay motivos razonables para sospechar que la transacción involucra LA/FT.

97. El grado y la naturaleza del monitoreo por una institución financiera dependerán de los riesgos de LA/FT que enfrenta la institución. En la aplicación de un EBR al monitoreo, las instituciones financieras y sus supervisores regulatorios deben reconocer que no todas las transacciones, cuentas o clientes serán monitoreados por lavado de activos y financiamiento del terrorismo e inclusión financiera de la misma manera. El grado de monitoreo se basará en los riesgos identificados en relación con el cliente, los productos o servicios utilizados por el cliente y la ubicación del cliente y las transacciones. Los riesgos que una institución financiera está dispuesta a aceptar, ya sea con respecto a los clientes a los que sirve o los servicios que ofrece, deben ser coherentes con los recursos de la institución financiera y su capacidad de monitorear y gestionar sus riesgos de manera efectiva. Los modelos de servicios basados en la tecnología a menudo ofrecen una mayor facilidad de monitoreo, y esto debe tenerse especialmente en cuenta por los países en un contexto de inclusión financiera.

98. El objetivo principal del monitoreo en un sistema basado en el riesgo es responder a las cuestiones de toda la empresa basado en el análisis de cada institución financiera sobre sus principales riesgos. Las autoridades reguladoras deben, por lo tanto, ser conscientes y tener debidamente en cuenta las determinaciones hechas por las instituciones financieras, a condición de que estas determinaciones sean consistentes con las exigencias legislativas o regulatorias, e informadas por una evaluación de riesgos creíble y las medidas de mitigación se documenten de forma razonable y adecuada.

99. El monitoreo bajo un EBR permite a una institución financiera crear umbrales monetarios o de otro tipo por debajo del cual una actividad recibirá un monitoreo reducido o limitado. Las situaciones definidas o umbrales utilizados para este fin deben ser revisados de manera regular para determinar su idoneidad para los niveles de riesgo establecidos. Las instituciones financieras también deben evaluar la adecuación de los sistemas y procesos de forma periódica. Los resultados del monitoreo siempre deben documentarse²¹⁵.

²¹⁵ Wolfsberg (2009).

100. alguna forma de monitoreo, ya sea automatizado o manual, una revisión de informes de excepción o una combinación de criterios de selección son necesarios con el fin de detectar operaciones inusuales y por lo tanto posiblemente sospechosas. Incluso en el caso de los clientes de menor riesgo, es necesario un monitoreo para verificar que las transacciones coinciden con el perfil inicial de bajo riesgo y si no, para desencadenar un proceso de revisión adecuada para la calificación de riesgo del cliente. Los riesgos de algunos clientes pueden manifestarse una vez que el cliente ha comenzado a realizar transacciones, ya sea a través de una cuenta o de otra manera, en la relación con la entidad financiera. Esto hace del monitoreo adecuado y razonable de las transacciones del cliente un componente esencial de un EBR correctamente diseñado. Además, cuando hay una sospecha real de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, esto debe considerarse como un escenario de riesgo más alto, y debe aplicar una debida diligencia intensificada independientemente de cualquier umbral o exención.

101. También es importante tener en cuenta que las circunstancias de menor riesgo pueden limitarse a aspectos específicos de una relación dada (NI R. 10, par.18). En esta situación, el régimen simplificado no puede aplicarse de manera uniforme a todas las medidas de DDC, y el alcance de las medidas de DDC puede ser diferenciado, dependiendo de los factores de riesgo identificados para cada una de las etapas de la relación. Por ejemplo, en el caso de un cliente recién bancarizado que se beneficia de medidas simplificadas de identificación, los niveles normales de monitoreo continuo de transacciones se puede aplicar con el fin de asegurarse que las cuentas se utilizan adecuadamente y dentro de los límites acordados.

102. Como se señaló anteriormente, en algunos países, se ha optado por monitorear de cerca las transacciones relacionadas con cuentas o productos relevantes para mitigar el riesgo introducido por DDC simplificadas. Sin embargo, si realiza una escasa DDC, por lo que la institución financiera carece de una gama suficiente de la información disponible, los exámenes manuales o electrónicos de las transacciones pueden no ser capaces de ofrecer un beneficio significativo.

Medidas de DDC - el caso específico de las Personas Expuestas Políticamente (PEP)

103. No se espera que los productos y servicios dirigidos a la inclusión financiera involucren normalmente a PEPs como clientes o beneficiarios finales, aunque en varios casos, las instituciones financieras tienen que lidiar con familiares de PEPs. Sin embargo, las instituciones financieras deben contar con sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si un cliente o el beneficiario final es una PEP extranjera, y las medidas razonables para realizar esa determinación se exigen en relación con PEPs nacionales e internacionales (Recomendación 12). Lo que constituye un sistema de gestión de riesgos adecuado o medidas razonables para identificar PEPs extranjeras podría variar, dependiendo del riesgo que presenta la base de clientes.

104. Cuando una PEP extranjera se identifica como un (potencial) cliente o beneficiario final, las instituciones financieras deben aplicar una DDC intensificada, incluyendo la obtención de la aprobación de la dirección para establecer (o continuar, para los clientes existentes) las relaciones comerciales; tomar medidas razonables para determinar el origen del patrimonio y de los fondos; y llevar a cabo un mejor monitoreo continuo de la relación comercial.

105. Además, se debe exigir a las instituciones financieras tomar medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP nacional o una persona a quien se haya confiado una función destacada por parte de una organización internacional, y aplicar las medidas intensificadas de debida diligencia del cliente antes descritas de acuerdo al riesgo es decir, en los casos de una relación comercial de mayor riesgo con este tipo de personas²¹⁶.

Medidas de DDC - el caso específico de transferencias electrónicas

106. Las transferencias electrónicas se suelen utilizar para las remesas enviadas por razones que están vinculadas a temas de inclusión financiera. Además de los requisitos de DDC, están sujetas a normas específicas relativas a la cliente/originador y beneficiario para garantizar la plena transparencia en toda la cadena de pago (Recomendación 16). Los países pueden adoptar un umbral *de minimis* (no mayor de USD/EUR 1.000), por debajo del cual se pueden aplicar requisitos de información reducidos (NI R. 16).

107. Los requisitos de DDC se aplican a las transferencias electrónicas ocasionales en los casos contemplados en NI R. 16 (R10 (ii)). Esto significa que, en los países que han adoptado el umbral *de minimis*:

- las transferencias electrónicas transfronterizas ocasionales por debajo de USD/EUR 1.000 se aplican los requisitos reducidos de la NI R. 16 y se solicitará el nombre del originador y del beneficiario, así como un número de cuenta para cada uno o un único número de referencia de la transacción. No es necesario verificar la exactitud de esta información (NI R. 16 5.a).
- para las transferencias electrónicas transfronterizas ocasionales superiores a USD/EUR 1.000, la información que acompaña la transferencia debe incluir los elementos que figuran en la NI R. 16. 6: El nombre del originador; el número de cuenta del originador; dirección o su número de identidad nacional o el número de identificación del cliente o la fecha y lugar de nacimiento; el nombre del beneficiario; y el número de cuenta del beneficiario. Es necesario verificar la exactitud de esta información.

4.2. REQUISITOS DE MANTENIMIENTO DE REGISTROS (RECOMENDACIÓN 11)

²¹⁶ Véase Wolfsberg (2008) y GAFI (2013a).

108. En virtud de la Recomendación 11, debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las solicitudes de información de las autoridades competentes. El motivo es facilitar la reconstrucción de transacciones individuales de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el enjuiciamiento de una actividad criminal.

109. La Recomendación 11 también establece que debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un período de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional. El requisito de mantenimiento de registros no depende de los niveles de riesgo y es plenamente aplicable a la DDC, transacciones y otra información recopilada, sea cual sea el alcance de esta información (INR. 1 6.).

110. Según las Recomendaciones del GAFI, el requisito de mantenimiento de registros no requiere la retención de una fotocopia del documento de identificación presentado a efectos de verificación. Sólo exige que la información sobre ese documento se almacene y conserve durante cinco años. Varios países, como Estados Unidos, Australia y Canadá, han considerado, pero rechazado, imponer obligaciones de conservar fotocopias a sus instituciones reguladas por una serie de razones: por ejemplo, las fotocopias pueden ser utilizadas para cometer fraude de identidad; su retención podrá constituir una infracción de las leyes de privacidad, y pueden revelar información sobre el cliente que podría constituir la base de prácticas discriminatorias, como la negativa a las facilidades de crédito²¹⁷.

111. Por lo tanto, la Recomendación 11, permite diferentes formas de mantenimiento de documentos, incluyendo el almacenamiento electrónico. Por ejemplo, las siguientes técnicas de mantenimiento de registros son aceptables:

- Escaneo de material de verificación y mantenimiento de la información de forma electrónica;
- Conservación de copias electrónicas de los resultados de verificaciones electrónicas;
- Registro simple (escritura a mano) de datos de referencia sobre los documentos de identidad o de transacción. Esto puede ser particularmente útil en el contexto de la banca móvil, ya que los

²¹⁷ Véanse las experiencias de otros países en el Anexo 8.

agentes de dinero móvil suelen ser tiendas comunes. Los tipos de datos que se recomiendan registrar incluyen:

- Los números de referencia en documentos o cartas,
- Fechas relevantes, tales como emisión, vencimiento o anotación,
- Detalles del emisor o escritor,
- Todos los detalles de identidad registrados en el documento.

4.3. REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS (RECOMENDACIÓN 20)

112. El reporte de actividades u operaciones sospechosas es fundamental para la capacidad de un país de utilizar información financiera para combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros. Todos los países deberían tener requisitos jurídicos o regulatorios que exijan la presentación de reportes de actividades sospechosas. Una vez constituida la sospecha, debe realizarse el reporte y, por lo tanto, un EBR para el reporte de actividades sospechosas no es aplicable.

113. Sin embargo, el EBR es adecuado para el propósito de identificar posibles actividades sospechosas, por ejemplo, dirigiendo recursos adicionales en aquellas áreas (clientes, servicios, productos, ubicaciones, etc.) que una entidad financiera ha identificado como de mayor riesgo. Como parte de un EBR, también es probable que una institución financiera utilice la información (tipologías, alerta, guía) proporcionada por autoridades competentes para informar a su enfoque para identificar actividades sospechosas. Una institución financiera también debe evaluar periódicamente la adecuación de su sistema para identificar y reportar operaciones sospechosas.

114. La Recomendación 20 del GAFI estipula que si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del país. Esta obligación se aplica a todas las instituciones financieras que están sujetas a obligaciones ALA/CFT, incluidas las que sirven a personas de bajos ingresos y desfavorecidas. La aplicación de este requisito exige que las instituciones financieras pongan en marcha sistemas de monitoreo interno adecuados para identificar cualquier comportamiento inusual.

115. En la mayoría de los países, las transacciones con categorías vulnerables de clientes no se consideran sujetas a sistemas de monitoreo específicos o separados para identificar operaciones sospechosas. Sin embargo, algunas empresas pueden desarrollar indicadores. Por

ejemplo, las empresas de transferencia de dinero se centrarían en lo siguiente, además de otros criterios, como el monitoreo sistemático²¹⁸:

- Falta de cooperación en el mostrador cuando se realizan más preguntas o se detecta un comportamiento sospechoso.
- Un patrón de transacciones identificado que no es coherente con el estado de una persona excluida económicamente: por ejemplo, los consumidores envían o reciben grandes cantidades de dinero en general tienen menos probabilidades de tener un acceso limitado a documentos de identidad (desde el país de residencia o del país de origen). Esta desconexión es una fuente de potenciales riesgos de LA/FT.
- Cualquier señal de que un consumidor está comprometido en una iniciativa de FT, independientemente de la cantidad de dinero enviado.
- Cualquier señal de que un consumidor intenta sobornar / influir al agente o personal de mostrador o está presentando información incorrecta y lo reconoce.

4.4. EL USO DE AGENTES PARA REALIZAR FUNCIONES ALA/CFI

116. *General.* El uso de agentes no bancarios para distribuir servicios financieros es parte de un modelo cada vez más popular para la inclusión financiera en muchos países. La mayoría de los países que han contribuido a Guía han desarrollado algunas formas de opciones de agentes bancarios, algunos de los cuales se conocen como banca sin sucursales, o banca externa a las sucursales. En estos países, los servicios de pago y bancarios se proporcionan a través de canales como oficinas de correos, teléfonos móviles y pequeños puntos de venta, vendedores de artículos para el aire libre, verdulerías, panaderías, etc., con el objetivo de proporcionar un acceso más amplio y barato a los servicios financieros que el modelo de sucursal bancaria. El desarrollo de estas redes de agentes no bancarios también ofrece un potencial considerable para llenar el vacío de distancia física que aparece como uno de los principales obstáculos para la inclusión financiera²¹⁹. Brasil ha desarrollado una red de este tipo para que los 5.564 municipios del país cuenten ahora con un punto de acceso bancario, siendo el 25% de los municipios servidos sólo por estos mecanismos²²⁰.

Definiciones y alcance

117. *General.* Las obligaciones de identificación y verificación del cliente normalmente se basan en ser funciones que llevan a cabo los funcionarios o empleados de la institución financiera. Sin embargo, dependiendo de la jurisdicción, y teniendo en cuenta la diversidad de

²¹⁸ Basado en la experiencia de Western Union.

²¹⁹ Véase párrafo 22.

²²⁰ www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/.

los sectores financieros, puede haber ocasiones en que estas funciones estén permitidas o en la práctica sean realizadas por los agentes²²¹.

118. *Noción de agente*²²². Aunque los modelos de negocio y la terminología pueden variar significativamente de un país a otro, se entiende que el agente, en cualquier tipo de modelo de banca sin sucursales y en la mayoría de modelos de negocios de dinero móvil, trabaja en nombre de una institución financiera (NI R. 17. 1)²²³. Este agente tiene la relación comercial con el cliente y es responsable por ello. La institución financiera otorga competencia a un tercero, el agente, para actuar en su nombre y bajo su control al momento de tratar con un cliente/potencial cliente. Por ejemplo, en el negocio de dinero móvil, el agente puede estar trabajando en nombre de un operador de red móvil que tiene licencia para emitir dinero electrónico. Así que los clientes tienden a ver al distribuidor/agente como un punto de acceso y como un representante del operador. Un acuerdo de creación de esta relación puede ser expreso o implícito, y el agente y la institución financiera pueden ser un individuo o una entidad, tal como una corporación o sociedad.

119. En estos modelos de negocios de banca sin sucursales y dinero móvil, los agentes son vistos por el GAFI como una simple extensión del proveedor de servicios financieros y, en consecuencia, la DDC llevada a cabo por estos agentes se trata como si las realizara la institución financiera mandante. Los propios clientes generalmente ven al agente como un punto de acceso y como representante de la institución financiera principal.

120. *¿Quién puede ser agentes?* Muchos países permiten a una amplia gama de individuos y personas jurídicas u otras para ser agentes de las instituciones financieras. Otros países restringen la lista de agentes legalmente elegibles²²⁴. Por ejemplo, la India permite una amplia variedad de agentes elegibles, como ciertas organizaciones sin fines de lucro, oficinas de correos, docentes jubilados, y más recientemente, compañías con fines de lucro, incluyendo operadores de redes móviles. Kenia exige que los agentes sean actores con fines de lucro y no permite las entidades sin fines de lucro. Brasil permite que cualquier entidad jurídica actúe como agente, pero impide que las personas físicas lo hagan. Esta gama de enfoques refleja que los países tienen diferentes preocupaciones regulatorias que equilibran los requisitos de elegibilidad de agentes desde una perspectiva ALA/CFT con objetivos de inclusión financiera. En algunos países en la lista de agentes elegibles puede ser muy amplia, pero poco utilizada

²²¹ Véase párrafo 93 para el caso específico del proceso de DDC realizado por un tercero.

²²² El caso específico de agentes de Servicios de Transferencias Monetarias y de Valores abarcado por la Recomendación 14 se aborda como parte del párrafo 134 y siguientes.

²²³ Esto puede incluir a otros proveedores de cuentas, como operadores de redes móviles o los proveedores de servicios de pago, véase Banco Mundial (2011).

²²⁴ Véase GCAPP (2011).

por las instituciones financieras, en cuyo caso, los países podrían explorar las razones que subyacen a la renuencia a contratar agentes²²⁵.

121. El principio de que la institución financiera es en última instancia responsable por el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT es exigido por las Recomendaciones del GAFI, y es casi universal entre jurisdicciones, aunque el alcance de la responsabilidad puede diferir de un país a otro.

122. Por último, los países han adoptado diferentes prácticas en materia de concesión de licencias o registro de agentes y proveedores de servicios. En Kenia, los operadores de telefonía móvil están autorizados por el regulador del sector de comunicaciones con respecto a su prestación de servicios de comunicación tradicionales, pero operan bajo la supervisión del Banco Central en relación con la prestación de los servicios financieros móviles.

Funciones ALA/CFT del agente y desafíos relacionados

123. El hecho de que los agentes actúan como una extensión de la institución financiera principal significa que los procesos y la documentación, a los efectos ALA/CFT, son los de la institución financiera principal. Las principales funciones y obligaciones y la forma en que los agentes deben realizar esas obligaciones serán determinadas por la institución financiera principal. En este sentido, es esencial que estas obligaciones se especifiquen claramente en el contrato de agencia que establece los términos bajo los cuales se designa al minorista como un agente de la institución financiera principal. En la práctica, los contratos entre la institución financiera principal y sus agentes varían considerablemente entre países y mercados, pero las cláusulas comunes generalmente incluyen la obligación de realizar verificaciones ALA/CFT, mantenimiento de registros y reportes específicos.

124. Al determinar las funciones y obligaciones ALA/CFT de los agentes, es fundamental que las instituciones financieras y reguladores tengan en cuenta las posibles limitaciones prácticas que enfrentan los minoristas que actúan como agentes (en general pequeñas tiendas). Los minoristas generalmente tienen conocimiento sólo parcial de las transacciones realizadas por el cliente (es decir, la transacción realizada en sus tiendas particulares). Las funciones ALA/CFT de la institución financiera principal y sus agentes deben ser vistos como complementarias e integradoras, teniendo en cuenta que la institución financiera principal asuma la responsabilidad final por el cumplimiento de todos los requisitos ALA/CFT aplicables.

²²⁵ GCAPP informa que algunos países también pueden restringir la ubicación de los agentes. Por ejemplo, los reguladores indios inicialmente exigen que los agentes se ubiquen a 15 kilómetros de una "sucursal base" del banco designante, y dentro de los 5 kilómetros de las zonas urbanas. Esta política, destinada a garantizar la supervisión bancaria adecuada de sus agentes, limita el uso de agentes por bancos con pocas sucursales. En consecuencia, los reguladores ampliaron la distancia 30 kilómetros, y los bancos pueden solicitar la exención de este requisito en las zonas con poblaciones marginadas, donde una sucursal no sería viable.

125. Aunque la función precisa de un agente minorista puede diferir entre modelos de negocios, por lo general implica la prestación de servicios de depósito y retiro de efectivo. También puede extenderse a otras funciones de la interfaz del cliente, tales como apertura de cuentas y atención al cliente. La mayoría de las regulaciones permiten agentes para procesar las transacciones de depósito y retiro de efectivo.

126. Muchos países permiten que los agentes para llevar a cabo la DDC, y verifican sistemáticamente la identidad del cliente. En otros países, la capacidad de los agentes para llevar a cabo las medidas de DDC se limita a ciertos productos financieros de riesgo más bajo. Por lo tanto, los desafíos relacionados con la identificación del cliente y la verificación de la identidad (como se describe en la sección 4.1) variarán en gran medida de un país a otro.

127. Como se indicó anteriormente, el GAFI exige a las instituciones financieras que cuenten con sistemas y controles apropiados para supervisar las transacciones, y reportar a la UIF cualquier operación o actividad que pueda ser sospechosa de estar relacionada con el lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Este requisito de monitoreo puede requerir algunos ajustes en las funciones del agente-principal, aunque los modelos desarrollados en todas las jurisdicciones del GAFI parecen muy similares.

128. En virtud del marco jurídico ALA/CFT de México, por ejemplo, se exige a las instituciones financieras establecer sistemas y mecanismos que les permitan recibir en línea todas las transacciones realizadas a través de un agente, tal como si fueran realizadas en las oficinas bancarias. Las instituciones financieras deben monitorear las operaciones llevadas a cabo por el agente y reportar a la UIF todos los casos en que exista una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Además, las instituciones financieras deben contar con sistemas que les permitan monitorear las transacciones del cliente y detectar posibles desviaciones injustificadas en el perfil transaccional del cliente para habilitar al Comité de Comunicación y Control de la institución (que consta de empleados con alto rango) a analizarlos y, en su caso, reportarlos a la UIF. Existen estructuras similares en Malasia y Sudáfrica. En Filipinas, tanto el principal como los agentes son instituciones cubiertas y por lo tanto están obligados a cumplir con las leyes y regulaciones ALA/CFT en el monitoreo y reporte de operaciones sospechosas. Los principales y agentes presentan informes (incluyendo los reportes de operaciones sospechosas) a la UIF por separado y de forma independiente el uno del otro.

Controles internos aplicables a los agentes

129. Como parte de las obligaciones ALA/CFT, se pedirá a las instituciones financieras desarrollar programas de control interno contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (Recomendación 18). El tipo y alcance de las medidas a tomar para cada uno de los requisitos establecidos en la Recomendación 18 debe corresponderse a la consideración del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y a las dimensiones de la actividad comercial.

130. Estos programas generalmente deben incluir: (1) el desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluyendo acuerdos apropiados de manejo del cumplimiento y procedimientos adecuados de inspección, para asegurar elevados estándares a la hora de contratar a los empleados; (2) un programa continuo de capacitación a los empleados; (3) una función de auditoría independiente para comprobar el sistema. También pueden adaptarse a escenarios de banca sin sucursales, en los que el examen y capacitación de los agentes serían fundamentales²²⁶.

Supervisión de los agentes

131. Dado que los agentes son vistos por el GAFI como una extensión de la institución financiera principal²²⁷, es apropiado para la supervisión regulatoria centrarse principalmente en la institución financiera principal. El monitoreo y la supervisión de miles de agentes sería extremadamente difícil para la mayoría de, si no todos, los países²²⁸. La supervisión de los agentes es realizada principalmente por la institución financiera principal de manera similar a la que que supervisa empleados (véase la Recomendación 18). Sin embargo, es también esencial que el supervisor regulador revise las funciones de supervisión de las instituciones financieras, en particular examinando las políticas, procedimientos, capacitación y supervisión de los agentes aplicados por las instituciones financieras principales.

132. El monitoreo de agentes es un elemento muy importante en un programa ALA/CFT eficaz. Mientras que todas las instituciones financieras deben llevar a cabo la supervisión inicial de agentes para evaluar y abordar los riesgos sistémicos, como la formación inadecuada, nuevo o cambiantes servicios y productos, y la falta de juicio individual o de rendimiento, la aplicación de un enfoque basado en el riesgo requerirá un mayor nivel de monitoreo cuando existan indicios de que algunos agentes a sabiendas o intencionalmente actúen de manera que puedan ocultar la conducta de sus clientes de los monitoreos de transacciones de rutina realizados por la institución. El grado y la naturaleza del monitoreo de agentes dependerán de factores tales como el volumen de transacciones y los valores que maneja el agente, el método de monitoreo que se está utilizando (manual, automático o alguna combinación), y el tipo de actividad objeto de análisis. En la aplicación de un enfoque basado en el riesgo para el monitoreo del agente, el grado de monitoreo se basará en los riesgos identificados, tanto externos como internos, relacionados con el agente, tales como los productos o servicios proporcionados por el agente, y su ubicación.

133. En algunos países, los agentes pueden actuar en nombre de varias instituciones financieras principales. Un negocio en particular, como una tienda de conveniencia puede ser agente de más de una institución financiera, tales como uno o más remisora(s) y uno o más

²²⁶ Véase párrafo 140 y siguientes.

²²⁷ O las principales instituciones financieras en caso de que el agente trabaje con varias de ellos (en algunos mercados, no está permitida la exclusividad de agentes para un solo operador de red móvil).

²²⁸ GCAPP (2011a).

bancos minoristas(s), micro prestamista(s), o micro aseguradora(s). Si las diferentes instituciones financieras principales no ejercen el mismo nivel de monitoreo del agente (o no se someten al mismo nivel de supervisión en lo que al monitoreo de sus agentes se refiere), podría dar lugar a un arbitraje entre los productos y servicios de las diferentes instituciones financieras principales a las que se puede acceder a través del agente. Por eso es importante que los requisitos homogéneos se apliquen a las diferentes instituciones financieras que prestan servicios a clientes de bajos ingresos.

Requisitos específicos para los agentes de proveedores de Servicios de Transferencia de Dinero y Valores²²⁹ (Recomendación 14)

134. Los requisitos para los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores (STDV) tienen implicaciones obvias para la inclusión financiera. Por ejemplo, los trabajadores inmigrantes de bajos recursos a menudo dependen de los proveedores de STDV para enviar remesas a sus hogares. Bajo la Recomendación 14, países deben tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas que prestan STDV tengan licencia o estén registradas, y que estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y para asegurar el cumplimiento con las medidas de LA/FT pertinentes. Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que prestan STDV sin contar con una licencia o sin estar registradas, y aplicar las sanciones debidas.

135. El GAFI hace referencia explícita a la noción de “agente” en el contexto de la Recomendación 14²³⁰. En relación con la presente Recomendación, el Glosario define un agente como *“una persona física o jurídica que presta servicios de transferencia de dinero o valor en nombre de, ya sea bajo la dirección de, o por contrato con, un proveedor de STDV”*. Como se estableció anteriormente, para el GAFI el agente es una extensión de la entidad financiera, estando la información y los documentos en poder de ese agente a disposición inmediata de la institución, y estando el agente sujeto al control de la institución a través de su contrato.

136. La Recomendación 14 exige que toda persona física o jurídica que trabaje como agente de un proveedor de STDV debe también tener licencia o estar registrada ante una autoridad competente, o los proveedores de STDV deben mantener una lista actualizada de sus agentes, a la cual tengan acceso las autoridades competentes en los países en los que opera el proveedor de STDV y sus agentes cuando se le solicite. Es importante indicar que este requisito sobre los agentes sólo existe en el contexto de los servicios de transferencia de

²²⁹ Tal como se define en el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, el término “STDV... se refiere a los servicios financieros que involucran la aceptación de efectivo, cheques, otros instrumentos monetarios u otros depósitos de valor y el pago de una suma equivalente en efectivo u otra forma a un beneficiario mediante una comunicación, mensaje, transferencia o a través de una red de liquidación a la que pertenece el proveedor de STDV”.

²³⁰ E indirectamente en la Recomendación 16 sobre Transferencias Electrónicas.

dinero o valor y no para otros tipos de servicios financieros contemplados en las Recomendaciones del GAFI.

137. Los países han adoptado diferentes prácticas en materia de concesión de licencias, registro o lista de agentes de STDV²³¹. Por ejemplo, Sudáfrica, Uganda y Mongolia exigen a los agentes obtener una licencia. México, Guatemala y Malasia exigen a los agentes registrarse ante una autoridad competente designada. Cuando los países exigen que los proveedores de STDV mantenga una lista de agentes, se han observado dos enfoques:

- 1) Lista para aprobación: el proveedor de STDV debe compilar una lista de los agentes y obtener la aprobación para ellos de la autoridad competente designada. Este enfoque se acerca a un requisito de registro o licencia, y ha sido adoptado por el Reino Unido, Jamaica, Nepal, Indonesia, Malawi y Afganistán.
- 2) Lista para información: el proveedor de STDV sólo debe mantener una lista actualizada de los agentes y ponerla a disposición de la autoridad competente designada cuando se le solicite. Honduras y los EE.UU. emplean este enfoque.

138. Recomendación 14 no requiere que el principal y el agente estén en la misma jurisdicción. Permite la posibilidad de que el agente en el país A esté listado por su principal en país B -siempre que las autoridades en los países A y B puedan obtener la lista y el agente siga los requisitos ALA/CFT aplicables al principal. Sin embargo, en muchos países, si un agente de STDV está operando en una jurisdicción diferente a la cual su principal está autorizado o registrado, es probable que el agente se considere un proveedor de STDV²³² en la jurisdicción en la que está funcionando, y que tendría que estar autorizado o registrado por su cuenta.

139. Por último, la NI R. 16, par. 22 exige que los proveedores de STDV cumplan con los requisitos sobre transferencias electrónicas, independientemente de si realizan las transacciones directamente o a través de sus agentes.

4.5. CONTROLES INTERNOS

140. Las Recomendaciones del GAFI exigen a las instituciones financieras desarrollar programas contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, aunque con algunos grados de flexibilidad teniendo en cuenta el riesgo de LA/FT y las dimensiones de la actividad comercial (NI R. 18). El uso de esta flexibilidad es crucial, especialmente para las actividades comerciales destinadas a servir a personas excluidas o marginadas económicamente. Los

²³¹ Véase Todoroki, E., *et al.* (a publicarse).

²³² Tal como se define en el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, el término “STDV... se refiere a los servicios financieros que involucran la aceptación de efectivo, cheques, otros instrumentos monetarios u otros depósitos de valor y el pago de una suma equivalente en efectivo u otra forma a un beneficiario mediante una comunicación, mensaje, transferencia o a través de una red de liquidación a la que pertenece el proveedor de STDV”.

programas ALA/CFT deben incluir: (i) el desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluyendo acuerdos apropiados de manejo del cumplimiento y procedimientos adecuados de inspección, para asegurar elevados estándares a la hora de contratar a los empleados; (ii) un programa continuo de capacitación a los empleados y (iii) una función de auditoría independiente para comprobar el sistema. Por lo tanto, las instituciones financieras deben desarrollar una estructura de control interno efectivo, incluyendo el monitoreo de actividades sospechosas e informar y crear una cultura de cumplimiento, garantizando que el personal adhiere a las políticas, procedimientos y procesos diseñados para limitar y controlar los riesgos de la institución financiera. Además de cumplir con los requisitos del país en el que operan, las instituciones financieras también deben asegurarse de que sus sucursales y subsidiarias extranjeras cumplan con los requisitos ALA/CFT del país de origen. La nueva Recomendación 18 introduce el requisito de que los grupos financieros deben tener programas ALA / CFT a nivel grupo que incluyan políticas sobre el intercambio de información dentro del grupo.

141. El GAFI reconoce que la naturaleza y el alcance de los controles ALA/CFT dependerán de una serie de factores, incluidos:

- La naturaleza, escala y complejidad de los negocios de una institución financiera.
- La diversidad de las operaciones de una institución financiera, incluida la diversidad geográfica.
- El perfil de actividad, producto y cliente de la institución financiera.
- Los canales de envío utilizados.
- El volumen y tamaño de las transacciones.
- El grado de riesgo asociado con cada área de operación de la institución financiera.
- La medida en que la institución financiera está tratando directamente con el cliente o está tratando a través de intermediarios, terceros, corresponsales, o acceso no presencial.

142. El GAFI considera que el marco de los controles internos debe incluir (lista no exhaustiva):

- Proporcionar mayor atención a las operaciones de una institución financiera (productos, servicios, clientes y ubicaciones geográficas) que son más vulnerables al abuso de lavadores de activos y otros delincuentes.
- Prever la revisión regular de los procesos de evaluación y gestión de riesgos, teniendo en cuenta el entorno en el que opera la entidad financiera y la actividad en su mercado.

- Designar un individuo o individuos a nivel gerencial responsable de la gestión de cumplimiento ALA/CFT.
- Proporcionar un programa de revisión y función de cumplimiento ALA/CFT.
- Asegurar la definición de controles adecuados antes de ofrecer nuevos productos.
- Implementar procesos, procedimientos y políticas de debida diligencia del cliente basados en el riesgo.
- Proporcionar controles adecuados para clientes, transacciones y productos de mayor riesgo, según sea necesario, como límites de transacción o aprobaciones de gestión.
- Permitir la identificación oportuna de las transacciones reportables y garantizar la presentación exacta de los informes requeridos.
- Incorporar el cumplimiento ALA/CFT en descripciones de trabajo y evaluaciones de desempeño del personal correspondiente.
- Proporcionar una capacitación apropiada a todo el personal pertinente.

4.6. OTROS ASPECTOS RELEVANTES

143. La creación de un régimen ALA/CFT adecuado y equilibrado sobre las circunstancias internas requiere una amplia coordinación entre las autoridades competentes y entre las autoridades públicas y el sector privado. El intercambio de información eficaz entre los sectores público y privado formará una parte integral de la estrategia de un país para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, mientras se promueve la inclusión financiera. Para ser productivo, el intercambio de información entre el sector público y privado debe ir acompañado de intercambios adecuados entre las autoridades públicas. La UIF, los supervisores financieros y las agencias del orden público deben ser capaces de compartir información y comentarios sobre los resultados y las vulnerabilidades identificadas, por lo que resultados consistentes y significativos puedan proporcionarse al sector privado.

144. En este sentido, las Recomendaciones del GAFI promueven mecanismos de cooperación nacionales (Recomendación 2) y anima a las autoridades públicas a ayudar al sector privado en la adopción de medidas ALA/CFT adecuadas y eficaces (Recomendación 34). Estos principios deben guiar los esfuerzos de los países para poner en práctica un régimen ALA/CFT eficaz mientras se trabaja hacia una mayor inclusión financiera²³³.

²³³ En el Anexo 9 se brindan ejemplos de experiencias de países.

145. Por último, el GAFI respalda una mayor cooperación entre el sector privado, y en particular la creación de asociaciones entre los diferentes proveedores de servicios, dirigidos a la entrega de productos financieros innovadores que promuevan la inclusión financiera. Los servicios de pagos móviles, así como productos vinculados a las remesas que promueven la sustitución de pagos en efectivo mediante cuentas bancarias, cuentas de pago o productos de valor almacenado, constituyen ejemplos de productos innovadores que pueden promover eficazmente la inclusión financiera. El GAFI reconoce la importancia de promover el intercambio de experiencias a nivel internacional, con el fin de ayudar a identificar las mejores prácticas transferibles entre los países del GAFI y más allá.

CONCLUSIÓN

146. El GAFI reconoce la importancia de la inclusión financiera y su relación con la labor del GAFI. Esta Guía reconoce que la inclusión financiera y ALA/CFT son objetivos complementarios. Proporciona una herramienta importante para mejorar la orientación a los países, reguladores y supervisores que desean traducir los objetivos de inclusión financiera en un progreso real. Se cree que el refuerzo del enfoque basado en el riesgo como un principio central de todos los regímenes ALA/CFT será una herramienta clave para apoyar el desarrollo de un enfoque basado en el riesgo disponible en los Estándares ALA/CFT.

147. El GAFI seguirá trabajando para garantizar que la inclusión financiera y los objetivos ALA/CFT se apoyen mutuamente. En ese sentido, esta iniciativa no debe ser un esfuerzo de una única vez. El GAFI mantendrá los temas de inclusión financiera en mente, ya que aborda cuestiones como los potenciales riesgos menores de productos o servicios financieros que contribuyen a aumentar el acceso a los servicios financieros o en la revisión de cualquier nuevo canal de envío financiero o modelo de negocio que puede contribuir a servir a la exclusión financiera o grupos marginados.

148. GAFI alienta a los miembros del GAFI, GREG y otros observadores del GAFI a promover las pautas establecidas en este documento con el fin de asegurarse de desarrollar los regímenes ALA/CFT equilibrados a través de la red GAFI para proteger la integridad del sistema financiero, mientras que al mismo tiempo apoyen y faciliten la inclusión financiera.

ANEXO 1: MIEMBROS DEL GRUPO DE PROYECTOS

MIEMBROS/OBSERVADORES DEL GAFI

Australia, India, Italia, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suiza, Estados Unidos, Banco Mundial, ESAAMLG (Kenia), GAFISUD (Perú), GIABA.

MIEMBROS DEL APG

Filipinas, Malasia, Pakistán.

OTRAS ORGANIZACIONES

Alianza para la Inclusión Financiera (AIF), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAPP), G20 / AMIF.

PARTICIPANTES DEL SECTOR PRIVADO

Instituto Mundial de Cajas de Ahorros / Asociación Europea de Cajas de Ahorros (IMCA/AECA), Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Asociación GSM (GSMA), Asociación Internacional de Redes de Transferencia de Dinero, Federación Bancaria Internacional (IBFed), Mesa Redonda de Servicios Monetarios, Western Union Company, Vodafone Group Services Limited, Russian E-Money, Lotus Group Ent. Sdn. Bhd, Money Express, Globe Telecom, Banco de Credito BCP (Peru). Barclays Bank (Kenia), Co-op Bank (Kenia), Equity Bank (Kenia), KCB (Kenia), SMJ Teratai Sdn Bhd.

OBSERVADORES DEL SECTOR PRIVADO

Asociación Internacional de Cooperativa Bancaria, Orange France Telecom Group, American Express Company, Plataforma Europea de Microfinanzas (e-MFP), Placid Express Sdn. Bhd, Prabhu Money Transfer Sdn. Bhd, Mobile Money, Arias, Wizzit Bank.

OTROS

Profesor Louis De Koker, Facultad de Derecho, Facultad de Empresa y Derecho de la Universidad de Deakin, Australia; Universal Post Union; Bill y Melinda Gates Foundation; Asesors Especial del Secretario General de la ONU para las Finanzas Incluyentes para el Desarrollo.

ANEXO 2: PRINCIPIOS DEL G20 PARA UNA INCLUSIÓN FINANCIERA INNOVADORA Y RELEVANCIA ACTUAL PARA EL GAFI

1. PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL G20 PARA UNA INCLUSIÓN FINANCIERA INNOVADORA²³⁴

La inclusión financiera innovadora significa mejorar el acceso a los servicios financieros para personas de bajos recursos a través de la propagación de nuevos enfoques. Los siguientes principios tienen como objetivo ayudar a crear un entorno normativo y regulatorio para la inclusión financiera innovadora. El entorno propicio determinará críticamente la velocidad en que la brecha al acceso de los servicios financieros se cerrará para los más de dos mil millones de personas que actualmente están excluidas. Estos principios para una inclusión financiera innovadora se derivan de las experiencias y lecciones aprendidas por los responsables políticos de todo el mundo, especialmente los líderes de los países en desarrollo.

- 1) **Liderazgo:** Cultivar un compromiso amplio del gobierno para la inclusión financiera a fin de ayudar a aliviar la pobreza.
- 2) **Diversidad:** Aplicar enfoques de políticas que promuevan la competencia y proporcionar incentivos basados en el mercado para el suministro de un uso y acceso financiero sostenible a una amplia gama de servicios a precios asequibles (ahorro, crédito, pagos y transferencias, seguros), así como una diversidad de proveedores de servicios.
- 3) **Innovación:** Promover la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el uso y acceso al sistema financiero, incluida la solución a las deficiencias de infraestructura.
- 4) **Protección:** Fomentar un enfoque global de la protección de los consumidores, que reconozca las funciones de los gobiernos, proveedores y consumidores.
- 5) **Fortalecimiento:** Desarrollar conocimientos financieros y capacidad financiera.
- 6) **Cooperación:** Crear un entorno institucional con líneas claras de responsabilidad y coordinación dentro del gobierno; y también fomentar las alianzas y la consulta directa a través de gobiernos, empresas y otros actores.
- 7) **Conocimiento:** Utilizar datos mejorados para hacer política basada en la evidencia, medir el progreso, y considerar un enfoque de “probar y aprender” progresivo y aceptable para el regulador y el proveedor de servicios.

²³⁴ www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html

- 8) **Proporcionalidad:** Construir una política y un marco regulatorio que sea proporcional a los riesgos y beneficios implicados en este tipo de productos y servicios innovadores y que se base en una comprensión de las brechas y barreras de la regulación existente.
- 9) **Marco:** Considerar lo siguiente en el marco regulatorio, reflejando las normas internacionales, las circunstancias nacionales y el apoyo a un entorno competitivo: un régimen adecuado, flexible y basado en el riesgo Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT); condiciones para el uso de agentes como una interfaz de cliente; un régimen regulador claro para valores almacenados electrónicamente; e incentivos basados en el mercado para lograr el objetivo a largo plazo de una amplia interoperabilidad e interconexión.

Estos principios son un reflejo de las condiciones propicias que estimulan la innovación para la inclusión financiera al mismo tiempo que protegen la estabilidad financiera y a los consumidores. No son un conjunto de requisitos rígidos, pero están diseñados para ayudar a las autoridades como guía en el proceso de toma de decisiones. Son lo suficientemente flexibles para que puedan adaptarse a los diferentes contextos nacionales.

2. IMPORTANCIA PARA EL GAFI

Hay dos principios que están directamente relacionados con el GAFI: (1) el principio del marco y (2) el principio de proporcionalidad. Además de estos principios, algunos de los otros también tienen relación con el trabajo del GAFI. El principio de la innovación, por ejemplo, requiere la promoción de la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el uso y acceso al sistema financiero. Este principio es relevante para la aplicación del marco del GAFI a nuevas metodologías de pago que son vehículos para una mayor inclusión financiera.

ANEXO 3: EJEMPLOS DE ACCIONES DE PAÍSES PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Los países pueden desarrollar estrategias que apunten a mejorar el acceso, la inclusión, la estabilidad y la eficiencia del sector financiero. A continuación se brindan ejemplos de medidas adoptadas para apoyar la inclusión financiera:

Actor	Ejemplos de acciones para apoyar la inclusión financier
Gobierno	■ Convertirse en signatario de la Declaración para la Inclusión Financiera de Los Cabos del G20 de junio 2012, y comprometerse con el Programa de Aprendizaje entre Pares sobre Inclusión Financiera del G20²³⁵. ■ Incorporar la inclusión financiera como parte de la estrategia más amplia del sector financiero. ■ Desarrollar un enfoque basado en el mercado para el desarrollo del sector financiero. ■ Realizar varias reformas e iniciativas regulatorias que reflejen un enfoque proporcionado, incluido el desarrollo de la legislación para regular las microfinanzas, cooperativas de crédito, dinero electrónico y pagos. ■ Brindar una mayor independencia operativa a los reguladores. ■ Crear un espacio para la innovación y la información de los actores. ■ Apoyar las iniciativas de educación financiera y los esfuerzos de protección al consumidor. ■ Llevar a cabo el desarrollo de una infraestructura mercantil y bancaria relevante y eficiente. ■ Promover iniciativas para reunir más información con respecto a los niveles actuales de inclusión financiera y las barreras para ofrecer servicios financieros. ■ Implementar cambios en la distribución de los subsidios

²³⁵ La Declaración para la Inclusión Financiera de Los Cabos de junio 2012 presenta el Programa de Aprendizaje entre Pares sobre Inclusión Financiera del G20 a través del cual los países se comprometen a la creación de una plataforma de coordinación nacional, y estrategias para la inclusión financiera. 17 países ya se han comprometido con esta iniciativa. Véase <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/459-evento-de-inclusion-financiera-en-los-cabos>.

Actor	Ejemplos de acciones para apoyar la inclusión financier
	gubernamentales a fin de promover las transferencias electrónicas y la inclusión financiera.
Reguladores	Proporcionar regulación basada en el riesgo y supervisión de bancos e instituciones no financieras para garantizar la estabilidad del sistema y la seguridad de los depósitos públicos, y promover al mismo tiempo el desarrollo de productos y servicios apropiados para la población marginada. ■ Desarrollar continuamente la capacidad para regular actividades de microfinanzas. ■ Crear un espacio para consultas y comentarios de los actores y brindar guía normativa en estas áreas. ■ Apoyar los esfuerzos de los agentes del mercado para innovar con el fin de ampliar su alcance -esto incluye el compromiso directo con entidades fuera de la industria tradicional de servicios financieros.
Bancos, cooperativas de crédito, microfinanzas y otras instituciones financieras	■ Extensión rápida de canales de envío. ■ Innovación en productos, canales y procesos, en asociación con otros, tales como operadores de telefonía móvil. ■ Participación activa en los debates sobre cambios regulatorios, especialmente para las microfinanzas y cooperativas de crédito.

ANEXO 4: EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE PAGO DE GOBIERNO A PERSONAS DE PAGO PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

- En 2011, **Fiyi** transfirió el método de pago de sus subsidios sociales de un sistema de vales manual a un sistema de pago electrónico, donde los subsidios sociales mensuales se depositan directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios²³⁶. Bajo el anterior sistema de vales, los beneficiarios debían cobrar sus subsidios mensuales en efectivo en la oficina de correos más cercana y, en algunos casos gastar del 30% al 50% de su subsidio para abonar el viaje a la oficina de correos más cercana. Como resultado de la transferencia al sistema de pago electrónico, unos 22.000 beneficiarios que antes no tenían acceso a la banca formal, pudieron abrir cuentas bancarias y acceder a sus fondos convenientemente a través de cajeros automáticos cercanos y utilizar sus fondos a través de más de 800 puntos de venta (Transferencias Electrónicas de Fondos en el Punto de Venta).
- En **Estados Unidos**, el gobierno federal está tomando medidas adicionales para alentar a los beneficiarios de subsidios a aceptar pagos a través de depósito directo en una cuenta de depósito con garantía federal. El uso de cheques está siendo descontinuado y está en transición al uso de tarjetas de prepago para aquellos que no tienen cuentas bancarias estándar, con el objetivo de simplificar y racionalizar el sistema de envío y ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección y seguridad a los beneficiarios.

Estos cambios brindan a las autoridades públicas una oportunidad de educar a los destinatarios acerca de los beneficios de los productos y servicios financieros más tradicionales.

- El Gobierno Federal de **México** ha trabajado en la implementación de mecanismos para pagar subsidios sociales a través de transferencias electrónicas. Por ejemplo, la cobertura del Programa “Oportunidades” contra la pobreza era del 35% (2,3 millones de usuarios) en diciembre de 2010. Dos mecanismos se han puesto en marcha para pagar subvenciones: 1) para áreas con infraestructura bancaria, el gobierno transfiere recursos a una cuenta bancaria; 2) para áreas sin infraestructura bancaria, el gobierno transfiere recursos a una tarjeta de prepago e instala puntos de venta en tiendas ubicadas en estas áreas²³⁷. Como resultado, los 4,2 millones de hogares se beneficiaron del programa

²³⁶ http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/PFIP_G2P.pdf.

²³⁷ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874.

ANEXO 5: PRODUCTOS Y SERVICIOS DIRIGIDOS A LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE

I. TIPOS DE SERVICIOS OFRECIDOS A LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y MECANISMO DE ENTREGA

Servicio	Institución	Mecanismo de Entrega
Cajas de Ahorros	Bancos, Bancos Postales, Cooperativas Financieras, Entidades de Ahorro	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica
Crédito	Bancos, Instituciones Microfinancieras, Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Servicios de Pago	Bancos, Cooperativas Financieras, Operadores de Redes Móviles y otros emisores de dinero electrónico (y distribuidores) y proveedores de servicios de pago	Comunicación Electrónica
Remesas	Bancos, Compañías de Remesas, Cooperativas Financieras, Operadores de Redes Móviles y otros emisores de dinero electrónico (y distribuidores) y proveedores de servicios de pago	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica
Cambio de Moneda	Bancos, Casas de Cambio, Compañías de Remesas	En Sucursal, Agencia
Cobro de Cheques	Bancos, Entidades Financieras, Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Emisión y / o cobro de cheques de viajero y giros postales	Bancos, Bancos Postales, Entidades Financieras, Casas de Cambio Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Emisión de Productos de Valor Almacenados	Bancos, Operadores de Redes Móviles y otros	En Sucursal, Agencia,

Servicio	Institución	Mecanismo de Entrega
	emisores de dinero electrónico	Comunicación Electrónica
Microseguro	Compañías de Seguro, Instituciones Microfinancieras Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica

II. EJEMPLOS DE PRODUCTOS OFRECIDOS A LOS LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE

Las experiencias de los países se presentan exclusivamente a título informativo. La mayoría de ellas no han sido evaluadas contra las Recomendaciones del GAFI, y su presentación, por tanto, no equivale a una aprobación por parte del GAFI.

Ejemplo 1 - Productos lanzados al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en la India

Descripción del producto y facilidades financieras	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
Producto bancarios caja de ahorros “cuenta pequeña” que se abre sólo en los bancos para permitir la inclusión financiera	i) la suma de todos los créditos en un ejercicio no excede INR 100.000 (equivalente a USD 2.000) + ii) la suma de todos los retiros y transferencias en un mes no excede INR 10.000 (equivalentes a USD 200) + iii) el saldo en cualquier punto del tiempo no excede INR 50.000 (equivalente a USD 1.000) Estas cuentas deben abrirse únicamente en sucursales CBS (es decir servidores bancarios computarizados) para asegurar que los límites	Un individuo que desea abrir una “cuenta pequeña” estampar su firma o impresión del pulgar y presentar una fotografía y el oficial designado del banco tiene que estampar su firma para indicar que la persona que abre la cuenta bancaria y la persona de la fotografía son la misma, y certificar que fue testigo del momento en que el cliente estampó su firma o huella digital. Dentro de los 12 meses de apertura de la cuenta bancaria, el titular de la cuenta tiene que producir un documento indicando su solicitud de un documento con validez oficial (pasaporte, tarjeta de identidad del votante, carné de conducir o tarjeta de impuesto a la renta). Sólo al momento de la producción de un documento, el banco le permitirá continuar con la cuenta por otros 12 meses. Por lo

Descripción del producto y facilidades financieras	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
	prescritos no se incumplen. Ninguna remesa extranjera puede acreditarse en estas cuentas. Se debe aplicar la completa debida diligencia del cliente en caso de sospecha de LA/FT.	tanto, dentro de los 24 meses de la apertura de la cuenta pequeña, el titular de la cuenta tiene que producir un documento con validez oficial (pasaporte, tarjeta de identidad del votante, carné de conducir o tarjeta de impuesto a la renta), que es el requisito para la apertura de cualquier cuenta bancaria en la India. Entonces, en la etapa inicial de la apertura de la cuenta bancaria, la persona es identificada por el oficial designado del banco y luego, dentro de un período de tiempo especificado, la identificación es respaldada por un documento oficial.

Productos de seguros

El Gobierno de la India constituyó en 2003 un grupo consultivo para examinar los planes de seguro de las zonas rurales y urbanas pobres con referencia específica al alcance, precios, productos, mantenimiento y promoción, para examinar las regulaciones existentes con el fin de promover organizaciones de microseguros, desarrollar fuentes de apoyo a las organizaciones de microfinanzas, etc.

Se decidió que sería más apropiado tener una asociación entre una aseguradora y una organización social como una ONG que ya esté trabajando entre las secciones específicas para conducir microseguros.

La Autoridad de Desarrollo y Reguladora de Seguros (ADRS) notificó las Regulaciones de Microseguros el 10 de noviembre de 2005 con características para promover y regular productos de microseguros. Las regulaciones se enfocan en la dirección, el diseño y envío de los productos.

A fin de ser capaz de cumplir los requisitos de inclusión financiera y los requisitos ALA/CFT, y teniendo en cuenta las dificultades para cumplir con el requisito de CSC por los asegurados pequeños y las posibles implicaciones para la propagación de seguros en sectores rurales y de bajos ingresos, especialmente microseguros, el ADRS ha proporcionado la exención de hasta una prima anual total de INR 10.000/(USD 200) sobre las pólizas de seguro de vida en manos de un solo individuo de la exigencia de fotografía reciente y comprobante de domicilio.

Además de lo anterior, los Gobiernos Central y Estatal plantean varios regímenes de seguridad social que extienden la cobertura de seguro contra todo riesgo a jóvenes pobres de sectores económicamente más débiles/debajo de la línea de la pobreza de las zonas rurales y urbanas. Generalmente, estos esquemas son administrados por las compañías de seguros para el Sector Público. Típicamente, la mayor parte de la financiación de la prima se realiza por los Gobiernos Central y Estatal.

Ejemplo 2 - productos lanzados al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en México - cuentas bancarias de bajo riesgo

En cuanto al diseño e implementación de productos financieros de bajo riesgo para mejorar los niveles de inclusión financiera, las autoridades han identificado riesgos basándose en una evaluación de las características de los productos y teniendo en cuenta sus posibles vulnerabilidades. En base a esto último, junto con factores económicos y de mercado pertinentes específicos de México, que incluyeron el ingreso familiar por subsidios oficiales proporcionados por el gobierno para el sector de bajos ingresos, así como la nómina promedio de narcos, se determinaron los umbrales adecuados para los depósitos en cuentas de bajo riesgo. Los umbrales resultantes permiten a los hogares de bajos ingresos satisfacer sus necesidades transaccionales básicas. En paralelo, se tuvo en cuenta si dichos productos podrían ser mal utilizados para actividades ilícitas, y se llevaron a cabo una serie de controles adicionales para mitigar los riesgos de LA/FT. En este sentido, las autoridades financieras de México identificaron un número significativo de casos en que se envían tarjetas de prepago compradas en México para su uso en el extranjero a fin de evitar el sistema de control efectivo fronterizo. Además, las autoridades también identificaron transferencias electrónicas a cuentas relacionadas con cárteles de la droga. Como parte de esta evaluación, las autoridades tomaron en consideración las tipologías establecidas por el GAFI para los nuevos métodos de pago²³⁸.

De lo anterior, se decidió establecer controles actualizados y límites de umbrales más estrictos para los productos de bajo riesgo, de forma creciente según la evaluación de riesgos.

Las autoridades que participaron en la evaluación de riesgos (reguladores financieros y supervisores), incluían la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central de México.

En 2011, la Secretaría de Hacienda lanzó una reforma legal del marco ALA/CFT para incluir un régimen especial, con requisitos simplificados de CSC y DDC, para servicios bancarios específicos cuya naturaleza y características representan riesgos bajos y menores riesgos para la realización de operaciones de lavado de activos.

Basado en el enfoque mencionado anteriormente, México implementó un sistema que divide las cuentas bancarias en cuatro niveles.

²³⁸ GAFI (2010).

El primer nivel es muy restringido. Según el análisis de México, existe un bajo riesgo de lavado de activo y financiamiento del terrorismo probado. Se aplicó una exención de la Recomendación 10 (Debida Diligencia del Cliente) de conformidad con el párrafo 6, a) de la Nota Interpretativa a la Recomendación 1.

Los siguientes niveles (dos, tres) han sido diseñados en base al Enfoque Basado en el Riesgo con requisitos simplificados de Debida Diligencia del Cliente de acuerdo con las cuentas y características de los clientes (persona física o jurídica, cantidad de transacciones, restricciones transaccionales), en virtud de la Recomendación 1 y la Nota Interpretativa a la Recomendación 10, apartados 16, 17, 18 y 21.

Todas las cuentas son monitoreadas y los bancos tienen que mantener registros durante al menos 10 años. Si las transacciones del cliente superan el umbral del nivel, los bancos deben establecer un nivel superior y cumplir con los requisitos de identificación que se aplican.

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
NIVEL 1 Cuenta de bajo riesgo que no exige un proceso de apertura presencial, pero sujeta al monitoreo de entidades financieras y supervisión intensificada de las autoridades financieras. Características principales: • Uso restringido para el pago de servicios y/o productos. • Monto máximo por transacción establecido por instituciones financieras. • Sólo una cuenta por persona. • No vinculado a una cuenta de teléfono móvil (para las transferencias de fondos). • Válido sólo en México.	Limitada a un monto de depósito máximo de UDIS²³⁹ 750 (alrededor de USD 250) por mes. Transacciones de bajo valor. Limitado a un saldo máximo acumulativo de UDIS 1.000 (aproximadamente USD 350).	La identificación y verificación de la identidad del cliente podrían omitirse. Los bancos pueden decidir si deben o no aplicar el procedimiento, de acuerdo con sus políticas, medidas y procesos internos.

²³⁹ La Unidad de Inversión Mexicana (UDI) es una unidad de valor calculado por el Banco Central de México, que se ajusta a diario para mantener el poder adquisitivo del dinero, teniendo en cuenta los cambios en el indicador inflacionario INPC (Índice de Precios al Consumidor de México). Por lo tanto, las transacciones financieras y comerciales que se hace referencia a UDIS se actualiza automáticamente.

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
• Contratado en sucursales bancarias, agentes bancarios, por teléfono o en la página web de la institución bancaria. • Sin transferencia de fondos a otras cuentas o productos. • Puede recibir transferencias de fondos internacionales (no de jurisdicciones de alto riesgo y no cooperativas y países sancionados por la ONU). • Monitoreo estratégico. • Si se detectan actos sospechosos (por ejemplo, cuando hay varias transacciones en un corto período de tiempo, con el mismo cajero) las instituciones financieras deben enviar un informe a la Unidad de Inteligencia Financiera. Además, las instituciones financieras podrán cancelar cuentas o bloquear transacciones resultantes de actos sospechosos. • Se conservan registros de las transacciones electrónicas y son accesibles para la Agencia del Orden Público a pedido. Gestionado sólo por los bancos.		
NIVEL 2 • Cuenta de bajo riesgo. • Sólo para las personas físicas. (no Personas Expuestas Políticamente). • Monto máximo por transacción establecido por	Limitada a un monto de depósito máximo de UDIS 3.000 (alrededor de USD 1.050) por mes. En el caso de fondos subvencionados por el gobierno, el límite anterior podrá aumentarse hasta	Se requiere un archivo electrónico para incluir sólo datos básicos del cliente (nombre, lugar y fecha de nacimiento y sexo y dirección). No se requieren copias en

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
las instituciones financieras. • Gestionado sólo por los bancos. • Puede recibir transferencias de fondos internacionales (no de jurisdicciones de alto riesgo y no cooperativas y países sancionados por la ONU). • Los requisitos de presentación se obtienen de los datos básicos del cliente y la apertura de cuentas puede ser terciarizada. • Dos esquemas: a) Contratado directamente en las sucursales bancarias y con agentes bancarios. b) En cuanto al esquema no presencial, por teléfono o en la página web de la institución bancaria, sujeto a mayor verificación de identidad y monitoreo por parte de la entidad financiera. La autoridad supervisora, con la opinión del Ministerio de Hacienda, podrá autorizar procesos para validar datos. • Puede estar vinculado a una cuenta de teléfono móvil. • Las instituciones financieras deben validar que los datos proporcionados por el cliente con la información del Registro Nacional de Población que utiliza una Clave Única de Registro de Población (CURP). La CURP es un registro nacional que comprende todos los	UDIS 6.000 (alrededor de USD 2.100).	papel. En el caso a), la institución bancaria debe obtener los datos completos del nombre, fecha de nacimiento y dirección del documento de identificación oficial de los clientes.

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
habitantes de México (extranjeros y nacionales), así como los mexicanos que viven en el extranjero. - En un esquema no presencial por teléfono, las entidades financieras deben validar la CURP con el número de teléfono celular. - Se conservan registros de las transacciones electrónicas y son accesibles para la Agencia del Orden Público a pedido. - Puede usarse para transferencias de fondos. NIVEL 3 - Para personas físicas o jurídicas. - Puede usarse para transferencias de fondos. - La apertura de cuentas puede realizarse en las sucursales bancarias y con agentes bancarios	Limitada a UDIS 10.000 (alrededor de USD 3.500) por mes.	Se requiere de datos completos (no se requieren copias).

Ejemplo 3 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Sudáfrica - cuentas bancarias básicas

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
Se realizó una exención condicional de algunos de los elementos de identificación y verificación de la legislación relevante contra el lavado de activos para brindar una forma de diligencia debida simplificada (Exención 17). La exención se aplica únicamente a: bancos, bancos de inversión, el Post	El titular de tal cuenta no es capaz de retirar o transferir o hacer pagos por un monto superior a ZAR 5.000 (alrededor de EUR 500/USD 650) por	Este producto sólo está disponible a una persona física; el cliente debe ser un ciudadano sudafricano o residente. Necesidad de verificar la información de identidad

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
Bank, Ithala Development Finance Corporation Ltd y entidades de envío de dinero (pero sólo para las transferencias de fondos en Sudáfrica). Los productos lanzados bajo esta exención adquieren diferentes formas, el ejemplo más común es la cuenta Mzansi. Se trata de una cuenta interoperable ofrecida y reconocida por un número de diferentes bancos participantes. Otro ejemplo es el producto de banca teléfono móvil ofrecido por un banco de Sudáfrica que permite iniciar el proceso de apertura de cuenta con el uso de un teléfono celular. El proceso de apertura de la cuenta se completa con un agente del banco que visita el cliente y completa el proceso de identificación y verificación en una reunión presencial. El banco no opera con sucursales y el acceso a las cuentas bancarias y las transacciones se realizan mediante teléfonos celulares.	día o superior a ZAR 25.000 (alrededor de EUR 2500/USD 3.270) en un mes. El saldo mantenido en la cuenta no debe exceder los ZAR 25.000 (alrededor de EUR 2.500/USD 3.270) en ningún momento. Este tipo de cuenta no permite al cliente efectuar transferencias de fondos a cualquier destino fuera de Sudáfrica, salvo en los casos de transferencia resultante de un punto de pago de venta o retiro de efectivo en un país en el Área Monetaria Común Rand (Sudáfrica, Lesoto, Namibia y Suazilandia). La misma persona puede ser titular simultáneamente de dos o más cuentas que cumplan los criterios de exención 17 con la misma institución.	de un cliente, es decir, el nombre completo del cliente, fecha de nacimiento y número de identificación, que se verifica contra un documento nacional de identidad. No hay necesidad de verificación de la dirección de residencia. Muchas de las personas no bancarizadas viven en asentamientos informales donde no hay medios para confirmar las direcciones físicas.

Ejemplo 4 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Sudáfrica – producto de pago de bajo valor prepago

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
Se realizó una exención condicional de los elementos de identificación y verificación en virtud de la legislación pertinente para brindar un producto de pago de bajo valor prepago que emiten los bancos, el Postbank y los bancos de inversión. Un producto de esta naturaleza puede usarse como medio de pago de bienes y servicios sólo dentro de la República de Sudáfrica. No puede facilitar el retiro de efectivo o remesas de fondos a terceros.	El monto de transacción mensual del valor cargado en el instrumento de prepago es ZAR 3.000 (EUR 300/USD 390). EL límite de saldo en el producto es ZAR 1.500 (EUR 150/USD 195) en un cualquier momento. Un límite en el gasto en el producto es ZAR 200 (EUR 20/USD 26) por transacción.	Ninguno. En cambio, el banco en cuyo nombre se expide el producto a los clientes por parte de agentes debe establecer y verificar la identidad de esos agentes como si fueran clientes en términos de la legislación contra el lavado de activos relevante. Además el banco en cuyo nombre se expide el producto debe aplicar medidas intensificadas por encima de sus procedimientos normales, para examinar la actividad de las transacciones de los agentes en relación con la emisión de los instrumentos de prepago de forma continua con el objetivo de identificar y reportar operaciones sospechosas e inusuales.

Ejemplo 5 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Pakistán –Cuentas bancarias sin sucursales básica/ por nivel de entrada

Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
Descripción	Cuenta bancaria sin sucursales básica con requerimientos bajos de CSC y límites de transacción bajos.	Cuenta del nivel de entrada con los requisitos adecuados de CSC acordes con los límites de transacción.
Condiciones/ Requisitos de CSC/Apertura	1. Documento de Identidad Nacional Computarizado (CNIC) original del cliente.	1. CNIC original del cliente. 2. Copia o imagen legible del CNIC

Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
de Cuenta	2. Imagen legible del CNIC original del cliente. 3. Foto digital del cliente. 4. Transferencia electrónica de datos del cliente a la IF. 5. Copia del formulario de Términos y Condiciones para clientes. 6. Verificación de datos del cliente con NADRA (Autoridad de Registro y Base de Datos Nacional). 7. Permite un depósito y un retiro durante la apertura de la cuenta.	original del cliente. 3. Foto digital del cliente. 4. Formulario Físico de Apertura de Cuenta. 5. Confirmación de número de teléfono celular del cliente. 6. Verificación de la foto, firma del cliente y por lo menos uno de los dos particulares únicos con el registro NADRA y seguimiento con el cliente. 7. Permite tres depósitos y retiros durante el proceso de activación/apertura de cuentas.
Proceso de Apertura de Cuenta	A) Responsabilidades del Agente: 1. Completar el Formulario de Apertura de Cuenta digital con la información básica del cliente. 2. Verificar el CNIC original y capturar una imagen legible (al menos del frente) con escáner, cámara digital, etc. 3. Tomar una foto del cliente al momento de apertura de la cuenta. 4. Cobrar depósito inicial para abrir la cuenta y proporcionar una prueba de transacción al cliente. 5. Proporcionar el Formulario de Términos y Condiciones al cliente (con características más destacadas escritas en urdu) y obtener un acuse de recibo firmado el mismo luego de completar el proceso de apertura. 6. Trasferir electrónicamente los datos del cliente a la IF. 7. La Institución Financiera (IF) puede permitir al cliente Nivel 0 realizar un solo depósito y retiro	A) Responsabilidades del Agente: 1. Completar y firmar el Formulario de Apertura físico incluyendo Términos y Condiciones por el cliente en la locación del agente. 2. Proporcionar copia firmada del Formulario de Términos y Condiciones al cliente (con las características más destacadas escritas en urdu). 3. Verificar el CNIC original CNIC, fotocopiar o capturar una imagen legible (al menos del frente) e indicar en el formulario CNIC Original Visto. 4. Tomar una foto del cliente al momento de apertura de la cuenta. 5. Cobrar depósito inicial para abrir la cuenta y proporcionar una prueba de transacción al cliente 6. Transferir todos los datos a la IF, ya sea por correo ordinario o por vía electrónica (copias escaneadas).

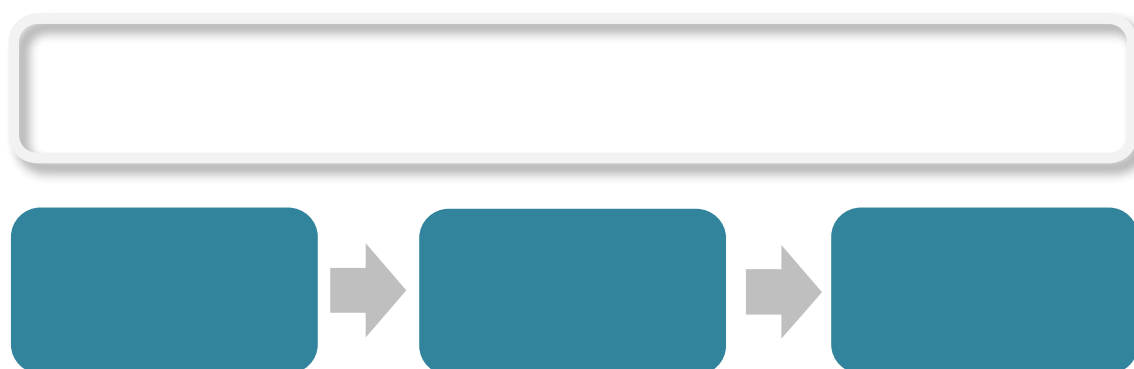
Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
	durante la apertura de la cuenta.	7. La Institución Financiera (IF) puede permitir al cliente Nivel 1 realizar un solo depósito y retiro durante la apertura de la cuenta. 8. Se pueden permitir dos operaciones de depósito adicionales a los clientes antes de que su cuenta esté totalmente activada.
	B) Responsabilidades de la IF: 1. Verificar datos del CNIC de los clientes y su fotografía en NADRA. 2. Tomar acciones adecuadas, incluido el bloqueo de la cuenta si la información del cliente es incorrecta. 3. Se permitirán otras transacciones tras las verificaciones en NADRA y luego de obtener la confirmación parte del cliente, por llamado o mediante un reconocimiento firmado de la apertura de la cuenta. 4. Mantener registro digital de los datos de apertura de cuentas, la foto del cliente y documentos de verificación que debe ser posible imprimir cuando se requiera.	B) Responsabilidades de la IF: 1. Verificar datos del CNIC de los clientes en NADRA, incluyendo fotografía, la firma y al menos uno de los siguientes dos campos de información única no divulgados en CNIC y el Formulario de Apertura de Cuenta: <i>i. Nombre de soltera de la madre O</i> <i>ii. Lugar de nacimiento, etc.</i> 2. La IF deberán confirmar con PTA o el cliente que el número de celular informado está registrado a nombre del cliente. 3. Tomar acciones adecuadas, incluido el bloqueo de la cuenta si la información del cliente es incorrecta. 4. Se permitirán otras transacciones tras las debidas verificaciones en NADRA y cliente. 5. Mantener un registro físico de los datos de apertura de cuenta del cliente y verificación de documentos.
Límites de Transacción	PKR 15.000 por día (USD 158) PKR 25.000 por mes (USD 254) PKR 120.000 por año (USD 1.269)	PKR 25.000 por día (USD 254) PKR 60.000 por mes (USD 634) PKR 500.000 por año (USD 5.86)

ANEXO 6: EJEMPLOS DE HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

I. PRESENTACIÓN DE LA PLANTILLA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL MARCO DE PLANIFICACIÓN PARA UNA IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA (PIE)

1. El Marco de Planificación para una Implementación Estratégica (PIE) tiene como objetivo proporcionar asistencia posterior a la aplicación de la evaluación mutua.
2. El Marco PIE pretende utilizar los resultados del Informe de Evaluación Mutua (IEM) para desarrollar un Plan Nacional de Implementación (PNI), concentrándose en las áreas clave que no son totalmente compatibles. Esto implica la priorización y secuenciación de la aplicación de las recomendaciones del IEM sobre los riesgos/vulnerabilidades identificados y las 16 Recomendaciones del GAFI²⁴⁰ principales/clave, y la factorización en cuestiones de limitación de recursos y capacidad.
3. La herramienta se utiliza idealmente luego de la adopción de un IEM. Sin embargo, se puede utilizar en cualquier momento. En el caso de la evaluación de riesgos, se debe utilizar antes de una evaluación mutua, si es posible.
4. La siguiente figura ilustra el marco PIE. El marco básicamente se construye sobre las recomendaciones del IEM. Pero además de las recomendaciones del IEM también tiene como objetivo abordar los riesgos que han sido identificados a través de la Plantilla 1, una hoja de cálculo detallado que se ha diseñado como herramienta de auto-evaluación de riesgo.

Figura 3. Marco SIP



²⁴⁰ Se actualizarán a medida que avancen las deliberaciones del GAFI en este punto.

COMPONENTE 1: EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO (ENR) USANDO LA PLANTILLA 1

Antecedentes

- Las jurisdicciones necesitan una base para la priorización y asignación de recursos limitados para garantizar que sus acciones se focalizan de manera eficaz y efectiva.
- A los efectos del establecimiento de prioridades y asignación más eficaz de los recursos, las jurisdicciones pueden considerar la realización de un análisis de riesgo y vulnerabilidad para identificar las áreas relevantes para focalizarse en la hora de aplicar las medidas ALA/CFT requeridas.
- Una evaluación nacional de riesgo debe ayudar a las jurisdicciones a comprender las fuentes y métodos de amenazas de LA/FT; identificar vulnerabilidades y riesgos en varios sectores; y evaluar las debilidades en sus sistemas legales, judiciales e institucionales.
- La Plantilla 1 expone algunos de los datos que las jurisdicciones pueden tener que recopilar a fin de evaluar sus riesgos de LA, aunque Plantilla 1 puede modificarse a fines de FT. (Nota: Se está desarrollando una plantilla separada para la evaluación de riesgos de FT.)
- A continuación se presenta un diagrama de flujo que describe el Marco PIE y se puede encontrar una descripción detallada en www.apgml.org bajo Marco PIE/Cuestiones de Implementación.

Metodología

- La Plantilla 1 utiliza un enfoque matriz en la evaluación de los riesgos de LA y FT. Se centra en la evaluación de amenazas y vulnerabilidades como principales componentes del riesgo de LA/FT. La Plantilla 1 es un archivo de Excel con 5 áreas de evaluación, acompañado de resultados resumidos. Cada una de las áreas de evaluación contiene indicadores cuidadosamente seleccionados para evaluar las amenazas y vulnerabilidades. Se realizan dos análisis de riesgos de LA y FT independientes utilizando la estructura de evaluación de riesgos simétrica. Las hojas de trabajo diseñadas para la evaluación de LA/FT constan de las siguientes secciones:

Plantilla de Evaluación Nacional de Riesgo de LA	Plantilla de Evaluación Nacional de Riesgo de FT
Análisis de Amenazas 1. Tipo de Delito Predominante	Análisis de Amenazas 1. Análisis de Amenazas de FT
Análisis de Vulnerabilidades 2. Marco Legal / Judicial / Institucional 3. Entorno Económico y Geográfico	Análisis de Vulnerabilidades 2. Marco Legal / Judicial / Institucional 3. Entorno Económico y Geográfico

4. Instituciones Financieras

5. APNFD

4. Instituciones Financieras

5. APNFD

- La principal diferencia entre las plantillas de evaluación de riesgo de LA y FT es el análisis de amenazas. El objetivo del Análisis de Amenazas de LA es entender qué tipo de delito determinante representa una amenaza de LA en la jurisdicción, e identificar los orígenes (nacionales y extranjeros) de los métodos de LA. El resultado de este análisis de la amenaza será útil para que las agencias del orden público (AOP) puedan priorizar sus acciones. También es útil para las UIF e instituciones cubiertas para entender los tipos de delitos que generan ingresos y los métodos de lavado. Por el lado de la evaluación de riesgos de FT, el análisis de amenazas de FT intenta capturar las estadísticas y cualquier otra información sobre casos de FT y evaluar el nivel y las fuentes de amenazas de FT. La sección de análisis de vulnerabilidades consiste en cuatro matrices de evaluación, cada una de las cuales se centra en las vulnerabilidades que surgen de diferentes áreas. El “Marco Legal/Judicial/Institucional” y el “Entorno Económico y Geográfico” evalúan las vulnerabilidades derivadas de los factores a nivel nacional, mientras que “Instituciones Financieras” y “APNFD” se centran en las vulnerabilidades que plantean las categorías institución financiera y APNFD presentes en jurisdicción evaluada. Las estructuras de Instituciones Financieras y APNFD son diferentes de las demás, y están diseñadas para permitir la evaluación de vulnerabilidades inherentes, así como vulnerabilidades netas (después de tener en cuenta las medidas de control) que surgen de diversos sectores, instituciones o profesiones. La evaluación de vulnerabilidades en las plantillas de evaluación del riesgo de LA y FT son muy similares y difieren en número limitado de indicadores.
- Para cada uno de los indicadores en las matrices, se evalúa un nivel de amenaza, vulnerabilidad o riesgo en función de la información y estadísticas facilitadas. La información y las estadísticas disponibles se ingresan en las celdas designadas en las plantillas. La mayoría de estas celdas están diseñadas para capturar un breve resumen de la información/justificación. Se requiere una nota detallada que indique los motivos y la justificación de cada evaluación, con el fin de garantizar la calidad y credibilidad de las evaluaciones.
- La plantilla incluye indicadores pre-identificados y cuidadosamente seleccionados para evaluar los riesgos de LA/FT. Sin embargo, la plantilla se puede personalizar mediante la adición de nuevos indicadores o la modificación de los existentes para reflejar el entorno particular de cada país.

II. EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE RIESGO DE PRODUCTOS DE INCLUSIÓN FINANCIERA

El Banco Mundial ha desarrollado un módulo de evaluación de riesgo que se centra específicamente en los productos de inclusión financiera. La Herramienta de Evaluación de Riesgo de Productos de Inclusión Financiera pretende ayudar a las autoridades nacionales con

un marco lógico y fácil de usar para evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo derivados de existentes y nuevos/emergentes productos de inclusión financiera, con el fin de facilitar la efectiva inclusión financiera al tiempo que mitiga potenciales riesgos de LA/FT. Puede ser utilizada por reguladores para diseñar un marco normativo para las características o productos financieros, o para evaluar si un producto financiero existente puede ser clasificado como un riesgo bajo o menor. Si bien la herramienta fue desarrollada para ser usada principalmente por reguladores, también puede ser usada por instituciones del sector privado.

A continuación se presenta el enfoque general de la evaluación de riesgo.

En el primer paso, se realizarán preguntas clave relacionadas con las características del producto de inclusión financiera. En el segundo paso, se formularán preguntas clave en relación con el entorno de riesgo de LA y FT en general en el país específico. Esto incluye amenazas potenciales de LA/FT en el país y las medidas de control asociadas existentes. El tercer paso es evaluar el nivel de riesgo inicial de LA/FT para cada característica específica del producto, teniendo en cuenta la información recopilada y analizada en los pasos 1 y 2. Si el nivel de riesgo es alto o mayor al deseado, la herramienta ofrece una guía sobre cómo mitigar los riesgos derivados de las características del producto.

Este proceso es dinámico, lo que permite el rediseño de las características del producto y las medidas de mitigación en función de los niveles de riesgo deseados.

Esta herramienta de evaluación de riesgo de la inclusión financiera es parte de la Herramienta de Evaluación Nacional de Riesgo de LA/FT que el Banco Mundial ha desarrollado. Se puede utilizar como una herramienta independiente o como parte del ejercicio ENR.

III. EJEMPLOS DE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE RIESGO ELABORADAS POR LA INDUSTRIA

Metodología de Riesgos de Western Union

Western Union ofrece sus servicios de remesas y otros servicios de pago al por menor en todo el mundo a una amplia gama de consumidores incluyendo poblaciones bancarizadas, no bancarizadas, marginadas y migrantes. El consumidor valora el alcance global de la Compañía, servicio confiable y conveniencia. La amplitud del alcance de la Compañía crea desafíos únicos

en el equilibrio de la utilidad de los servicios a consumidores y la mitigación del mal uso de los servicios. Para ayudar en este esfuerzo, Western Union evalúa su riesgo usando las categorías de riesgo tradicionales del GAFI: Agente, Consumidor, Geografía y Servicios. La Compañía utiliza estas categorías como punto de partida para identificar problemas y organizar sus esfuerzos de evaluación de riesgos. En su caso, las categorías se utilizan en

diversas combinaciones para adecuar los esfuerzos personalizados de Western Union a sus riesgos específicos.

- **Riesgos del Consumidor** - Western Union ofrece valor a sus consumidores a través de servicios financieros rápidos, eficientes y ampliamente disponibles. Muchos segmentos de consumidores utilizan los servicios en todo el mundo, incluyendo a los que tienen acceso a una variedad de servicios financieros, así como los que forman parte de poblaciones marginadas y migrantes, que a menudo no tienen otros medios confiables de transferencia de fondos, pago de cuentas y acceso a otras oportunidades financieras. La utilidad y el gran atractivo de los servicios de Western Union significan que la Compañía debe ser diligente en la identificación y mitigación de riesgos del consumidor. Los esfuerzos de mitigación incluyen el análisis de transacciones, informes regulatorios, control en tiempo real y back-office y otras técnicas. La Compañía trabaja para identificar el comportamiento problemático, estableciendo patrones de transacciones y otros indicadores de comportamiento de los consumidores problemáticos y tomar medidas contra el mismo.
- **Riesgos del Agente** - Western Union cuenta con Agentes ubicados en todo el mundo para ofrecer sus servicios. Se realiza una investigación para ubicar las localidades de Agentes donde se encuentran los consumidores de Western Union; esto incluye a las poblaciones bancarizadas y a las marginadas y migrantes. Los riesgos del agente se consideran en términos de aquellos Agentes que no pueden o no están dispuestos a cumplir con la legislación y las políticas de Western Union, Agentes que están asistiendo en un comportamiento problemático y Agentes de donde está ocurriendo el comportamiento problemático. Para mitigar estos riesgos, la Compañía realiza ejercicios de debida diligencia antes de permitir que un Agente realice negocios, capacitaciones antes y después de la activación, revisión de transacciones, visitas y otras acciones para proporcionar a los Agentes las habilidades necesarias para cumplir con la legislación y las políticas de Western Union e identificar aquellos Agentes que no están en cumplimiento.
- **Riesgo Geográfico** - Dado el alcance global de la Compañía, existe la necesidad de identificar y centrarse en áreas geográficas de mayor riesgo. Esto se realiza a través del uso de la información a disposición del público relevante que clasifica a los países en factores tales como estabilidad, transparencia financiera y otras métricas. Estas estadísticas se mezclan con los propios datos internos de Western Union para adaptar los datos de terceros a riesgos específicos de la Compañía. Las clasificaciones impulsarán mejoras en los esfuerzos de monitoreo de transacciones en países de alto riesgo y ayudará con la priorización de programas y muchos otros procesos.
- **Riesgos de Servicios** - La Compañía ha creado un modelo de riesgos de Servicios para identificar los riesgos inherentes a los servicios y los controles disponibles, así como las posibles lagunas. Esto ayuda a la Compañía en la programación y priorización de mejoras de programas. Con frecuencia, el riesgo de un servicio se mitiga a través de la identificación de un patrón de riesgo de consumidor o Agente que se dirige a través de

controles focalizados en el consumidor o Agente para un servicio o grupo de servicios. Los comportamientos problemáticos ocurren a través de múltiples servicios y la Compañía mitigará estos riesgos con soluciones que abarquen todos los servicios afectados en comparación con el servicio individual.

- **Combinación de Categorías de Riesgo** - En su caso la Compañía utiliza datos de las categorías de riesgo individuales en combinación para llegar a evaluaciones de riesgo más significativos. Como se mencionó en la sección de Riesgo Geográfico, la clasificación de riesgo de un país puede influir en los esfuerzos del consumidor y del Agente en ese país. La Compañía trabaja para identificar estas oportunidades para concentrar sus esfuerzos de mitigación en las situaciones de mayor riesgo.

Fuente: Western Union, 2011.

CSC Basado en el Riesgo desarrollado por Globe Telecom en Filipinas

Parte del CSC Basado en el Riesgo de Globe es el desarrollo de la Matriz de Calificación de Riesgo que se compone de indicadores de riesgo tales como el tipo de cliente y el valor de GCASH tramitado. La combinación de estos factores de riesgo sirve de base para los tres tipos de calificaciones de riesgo: Bajo, Medio y Alto.

Calificación de Riesgo CSC (P 5.000 es equivalente a USD 100):

		Cantidad	
		Debajo de P 5.000	P 5.000 y más
Cliente	Conocido en la Comunidad	Bajo	Medio
	No Conocido en la Comunidad	Medio	Alto

CSC Completo²⁴¹ vs. CSC Basado en el Riesgo

Proceso CSC	CSC Completo	CSC Basado en el Riesgo
Uso de formularios	Sí	Sí
Presentación de 1 identificación válida	Sí	Sí
Registro de detalles de identificación	Sí	Sí
Fotocopia de identificación:	Sí	No

²⁴¹ "CSC Completo" de la forma que lo entiende Globe Telecom el cumplimiento con la regulación relevante en Filipinas.

Conocido en la Comunidad	Sí	No No si la cantidad es inferior a P 5.000
No Conocido en la Comunidad	Sí	
		Sí, si la cantidad es P 5.000 y más

Metodología GSMA para la Evaluación de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

En relación a los servicios de dinero móvil, GSMA ha desarrollado una Metodología para Evaluar los Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo²⁴², que ofrecen un enfoque sistemático para la evaluación de riesgos de LA/FT de dinero móvil. La metodología GSMA se basa en una comprensión de cómo los lavadores de activos y terroristas podrían explotar las vulnerabilidades del sector, y analiza las herramientas apropiadas y efectivas, incluyendo una variedad de procesos de mitigación de riesgos para hacer frente a los riesgos identificados. Las medidas que reducen el riesgo de LA/FT por los consumidores, por ejemplo, incluyen establecer límites sobre el tamaño de la cuenta, frecuencia y volúmenes de transacciones y monitoreo de los flujos de transacciones a nivel sistema. Mediante la evaluación de riesgo antes y después de la aplicación de esos controles mitigantes, los reguladores y proveedores de servicios pueden evaluar la eficacia de esos mecanismos. La evaluación de riesgos continua después de aplicar controles se convierte en un insumo para ajustar los requisitos de Debida Diligencia del Cliente (DDC) en función de las necesidades.

A finales de 2010, SMART Communications en Filipinas empleó la Metodología GSMA para preparar una evaluación de riesgos y desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos adecuados con el fin de obtener la aprobación del Banco Central de Filipinas (BCF) para aplicar requisito de CSC reducidos a ciertos clientes que se registran para SMART Money. A principios de 2011, el BCF emitió la Circular 706 instruyendo a las instituciones a “formular un proceso de identificación de los clientes por niveles y basado en el riesgo que implicaba la reducción de DDC para clientes que presentaban potencialmente de menor riesgo y medidas de DDC intensificadas para cuentas de alto riesgo” y a describir los requisitos para medidas de DDC simplificadas e intensificadas²⁴³.

La GSMA también ha identificado posibles vulnerabilidades para las categorías de riesgo en cada etapa de una transacción de dinero móvil:

Factores de Muestra de la explotación de vulnerabilidades en cada etapa

²⁴² Solin, M. y Zerzan, A. (2010).

²⁴³ Véase Banco Central de Filipinas (2011).

riesgo generales	Depósito	Transferencia	Retiro
Anonimato	Los delincuentes pueden abrir múltiples cuentas para ocultar el verdadero valor de los depósitos.	Los nombres sospechosos no pueden ser marcados por el sistema, por lo que es una zona segura para delincuentes y terroristas conocidos.	Permite el retiro de fondos ilícitos o relacionados al terrorismo.
Vaguedad	Los delincuentes pueden lavar el producto de actividades delictivas en varias cuentas.	Los delincuentes pueden realizar múltiples transacciones para confundir el rastro del dinero y verdadero origen de los fondos.	Los fondos lavados en varias cuentas pueden retirarse al mismo momento.
Rapidez	Dineros ilegales pueden depositarse de forma rápida y transferirse a otra cuenta.	Las transacciones se realizan en tiempo real, contando con poco tiempo para detenerlas si se sospecha de financiamiento del terrorismo o lavado.	El dinero del delito puede moverse por el sistema con rapidez y retirarse en otra cuenta.
Falta de Supervisión	Sin la correspondiente supervisión, los servicios pueden suponer un riesgo sistemático.		

Fuente: Metodología de Evaluación de Riesgo de GSMA.

Otras partes interesadas pueden estar en condiciones de informar a un país de la exposición de un sector a riesgos de LA/FT. Por ejemplo, el estudio del Banco Mundial de 2011 sobre *“Protección del Dinero Móvil contra la Delincuencia Financiera: Soluciones y Desafíos Políticos Mundiales”* ofrece un análisis detallado de los principales riesgos de LA/FT a los que se enfrentan los servicios de dinero móvil²⁴⁴. Los países pueden encontrar esta categorización del riesgo útil para informar sus análisis de riesgo interno y desarrollar respuestas apropiadas de gestión de riesgos.

Tipo de Riesgo	Riesgos Observados
Anonimato	Adquisición de clientes fuera de sucursal o en reuniones no presenciales. Uso de identificación falsa. Uso no autorizado de

²⁴⁴ Chatain, P-L, *et al* (2011). Véase también Chatain, P-L, *et al* (2008).

Vaguedad	servicios de dinero móvil a través de robo de teléfonos, pasar un teléfono, o inalámbrico en una sucursa de la red.
	Algunas prácticas pueden cubrir para el verdadero originador o destinatario de una transacción.
Rapidez	Uso de teléfonos móviles en la etapa de estratificación del proceso de LA (mover dinero a través de múltiples cuentas de dinero móvil).
Falta de Supervisión	Los sistemas de dinero móvil pueden estar fuera de cualquier regulación.

Fuente: Chatain, P-L, *et al* (2011).

ANEXO 7: INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD/IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE

USO DE DOCUMENTOS O MEDIOS ALTERNATIVOS DE IDENTIFICACIÓN

Fiyi	■ Un “árbitro adecuado” es una persona que conoce al cliente y en quien la institución financiera puede confiar para confirmar si el cliente es quien dice ser y puede verificar otros datos personales (ocupación, dirección de residencia) del cliente. Ejemplos de árbitros adecuados incluyen jefes de comunidades, líderes religiosos, empleadores actuales o anteriores, y oficiales de la Corporación de Azúcar de Fiyi (para los agricultores y obreros de caña de azúcar). ■ Un Certificado/Carta/Confirmación de un árbitro adecuado debe incluir (i) nombre, dirección y ocupación del cliente; (ii) nombre, dirección, ocupación y datos de contacto (como el número de teléfono) del árbitro; (iii) declaración del tiempo que hace que el árbitro conoce al cliente (período de tiempo); (iv) declaración indicando que el árbitro conoce al cliente por el nombre mencionado; (v) declaración indicando que el árbitro confirma dirección y la ocupación o la naturaleza del trabajo por cuenta propia declaradas del cliente; y (vi) firma del cliente y árbitro con la fecha de la firma del documento. ■ La declaración firmada (por parte del árbitro adecuado) debe ir acompañada de un certificado de nacimiento (que todas las personas deben tener). Las instituciones financieras no pueden depender únicamente de una declaración firmada durante el proceso de verificación. Esto es para mitigar cualquier riesgo de fraude asociado por confiar sólo en una declaración firmada. ■ No existe ningún requisito de presentación de una foto del cliente (incluso con una declaración firmada).
Lesoto	■ En Lesoto, el umbral de cliente de bajo riesgo por debajo del cual un procedimiento de DDC simplificado es aplicable, se define a nivel nacional: los individuos con ingresos brutos mensuales menores a LSL 4.999,99 (USD 736) son clientes de bajo riesgo. Casi el 80% de la cartera de Lesotho Postbank cae bajo la categoría de bajo riesgo. ■ El Banco Central aprobó esta DDC simplificada para Lesotho Postbank:

	– Sólo se requiere una tarjeta de identificación (u otros documentos de identificación formales) para abrir una cuenta para todos los clientes lesotos o con depósitos mensuales menores a LSL 4.999,99. No existe ninguna solicitud de suministro de documentos para verificar dirección o ingresos (el cliente debe indicarlos por escrito en los formularios bancarios pertinentes. No se realizan otras verificaciones, salvo que exista sospecha). – La tarjeta de identificación para los beneficiarios de subvenciones sociales (diferente de la identificación oficial nacional) se acepta en el ejercicio de CSC a los efectos del pago de subsidios sociales. ■ El mantenimiento de registros de transacciones y documentos puede hacerse en formato electrónico (documentos escaneados). – El monitoreo se realiza para identificar la actividad inusual de una cuenta.
Malawi	■ Los bancos aceptan los siguientes documentos alternativos de identificación de personas con bajos ingresos: cartas de Autoridad Tradicional, Certificado del Registro de Votantes de la Comisión Electoral de Malawi, y Cartas de empleadores, ■ Fotografía, identificación biométrica, previa verificación del documento.
Malasia	■ El banco acepta <i>certificados de nacimiento y pasaportes</i> como medio de identificación para los ciudadanos malasios y <i>tarjetas de refugiados, y tarjetas de estudiante, permisos de trabajo y cartas de colegio/universidad</i> para los no ciudadanos. ■ Se acepta la <i>dirección del empleado</i> o cualquier otra dirección para justificar una dirección de residencia. En cuanto a las zonas rurales que no cuentan con ninguna información de residencia o domicilio, el banco exige una <i>dirección postal</i>, que puede ser un <i>buzón comunal o la dirección de un vecino</i>.
México	■ Se está trabajando para implementar completamente un régimen para el proceso de verificación de datos de cuentas abiertas no presenciales por teléfono o en la página web de la institución bancaria. Las instituciones financieras deben validar que los datos proporcionados por el cliente coinciden con la información del Registro Nacional de Población que utiliza una Clave Única de Registro de Población (CURP). La CURP es un registro nacional que comprende todos los habitantes de México (extranjeros y nacionales), así como los mexicanos que viven en el extranjero. ■ En los procesos realizados por teléfono, las entidades financieras

	deben validar la CURP con el número de teléfono celular.
Filipinas	■ <i>Certificación Barangay</i>, un certificado expedido por el principal del pueblo, se acepta como prueba de identificación y residencia. ■ El banco acepta como otras formas de identificación: <i>pasaporte, licencia de conducir, carné de estudiante, ID de empleo</i>, si dichos documentos son <i>emitidos por las autoridades oficiales de la República de Filipinas, sus subdivisiones e instrumentalidades, organismos propiedad y controlados por el gobierno y entidades privadas registradas y supervisadas por el Banco Central (BSP), la Comisión de Bolsa y Valores y la Comisión de Seguros</i>.
Suiza	■ Las autoridades competentes, en colaboración con el sector privado, han examinado las formas de mejorar el acceso a los servicios financieros de los inmigrantes ilegales que entraron o permanecen ilegalmente en el país, sin visa/permiso o autorización válidos. Según la legislación antilavado de activos de Suiza, un documento oficial de cualquier tipo es suficiente a los efectos de las medidas de DDC, siempre que contenga el nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio y una fotografía.
Estados Unidos	■ Las tarjetas consulares para los trabajadores inmigrantes y otras personas no estadounidenses, particularmente a trabajadores inmigrantes de México, se pueden utilizar como forma de identificación.

USO DE SOLUCIONES TECNOLÓGICAS INNOVADORAS

Algunos países están utilizando soluciones tecnológicas innovadoras para complementar los esfuerzos, como la biometría o impresiones de voz. Este tipo de soluciones basadas en el mercado se han desarrollado especialmente en Malawi (véase la tabla anterior) y **Nueva Zelanda**, donde Digicel Pacific Limited, un operador móvil que opera a través del Pacífico y es parte del Grupo Digicel (que opera en el Caribe, América Central y el Pacífico) ha introducido recientemente en Nueva Zelanda un sistema de identificación biométrica²⁴⁵. En **Ruanda** y **Kenia**, el almacenamiento de huellas digitales electrónicas está permitido y en ambos países las cooperativas de crédito han puesto a prueba la tecnología de identificación de huellas digitales para los clientes rurales de bajos recursos.

Los países también están desarrollando formas de identificación electrónicas de usos múltiples. Por ejemplo, en los próximos años, Indonesia, junto con otros países de Asia, como la India, China, Filipinas y Vietnam, pondrá en marcha una tecnología de pasaporte electrónico

²⁴⁵ PR Newswire (2012).

que utiliza tarjetas inteligentes sin contacto. La “Tarjeta Electrónica Uniersal” se emitirá a las personas físicas que lo soliciten a partir de enero de 2013, y más tarde a todos los ciudadanos de Rusia.

India se ha embarcado en un proyecto para asignar a todos los residentes de la India un número de identificación biométrica de 12 dígitos, antes llamado el Número Único de Identidad (NUI) y que ahora se llama el número Aadhaar, unido a tres piezas de datos biométricos (huellas digitales, escaneos de iris, e imagen facial) e información demográfica limitada. Actualmente, muchos de los ciudadanos más pobres de la India no tienen ningún tipo de tarjetas de identificación, cuentas bancarias, o incluso direcciones que puedan utilizar para obtener los servicios sociales. El número Aadhaar tiene por objeto permitir la identificación individual en cualquier momento y en cualquier lugar del país a través de la verificación de identidad en línea desde una base de datos central. Si se implementa con éxito, sería la primera identificación única biométricamente verificada a escala nacional y proporcionaría la “infraestructura de identidad” para la inclusión financiera, así como para el fortalecimiento de la implementación ALA/CFT, la prestación de servicios sociales, subsidios y otros programas y esfuerzos de seguridad nacional, y la lucha contra la corrupción.

PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICAMENTE APLICADOS EN ESCENARIOS DE MENOR RIESGO

En la **India**, la disposición especial se ha realizado en virtud de las regulaciones ALA/CFT para clientes de bajos ingresos que carecen de documentos de identificación estándar para que puedan abrir cuentas “pequeñas” o “básicas”²⁴⁶. Las cuentas pequeñas se pueden abrir sin que el cliente presente la documentación normal de identificación, contando con la firma o impresión del pulgar del cliente y una foto, siempre que la cuenta se abra en presencia de un funcionario del banco designado quien certifica haber presenciado el momento en que el cliente estampa su firma o huella digital. La cuenta se mantiene abierta durante doce meses, pero puede renovarse por otros doce meses si el titular de la misma proporciona evidencia de haber solicitado documentos de identidad válidos dentro del año de apertura de la cuenta. Si existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo u otros escenarios de alto riesgo, la identidad del cliente deberá confirmarse con prontitud a través de documentos con validez oficial.

En **Brasil**, para las cuentas simplificadas dirigidas al mercado de bajos ingresos, con sujeción a un límite mensual de transacciones de USD 492 (BRL 1.000), la apertura de cuentas puede realizarse sin documentación de DDC, con la condición de que todos los documentos pertinentes se presenten dentro de 6 meses de apertura de la cuenta.

En **México**, las actuales disposiciones jurídicas ALA/CFT para instituciones bancarias establecen cuatro niveles de cuentas diseñadas específicamente para grupos de bajos ingresos

²⁴⁶ Véase el Anexo 5 para más detalles.

de la población y las salvaguardas ALA correspondientes a su respectiva exposición a riesgos de LA/FT. Las cuentas de Nivel 1 –cuentas con bajas transacciones²⁴⁷- se implementaron bajo un enfoque basado en el riesgo equilibrado para aumentar la inclusión financiera respaldada por controles adecuados ALA/CFT.

Cuando las autoridades **sudafricanas** consideraron el desarrollo de productos diseñados para servir a grupos excluidos y marginados económicamente²⁴⁸, reconocieron que la DDC completa, en particular, obtener y verificar una dirección de residencia (según lo dispuesto en la legislación sudafricana) no era factible dado que la mayoría de la gente normalmente no tenían domicilio de residencia que pudiera confirmarse por referencia a documentación formal. Tal requisito habría impedido la mayoría de los individuos del mercado objetivo previsto a acceder a productos financieros básicos. Las autoridades revisaron una exención existente, la Exención 17 para liberar a las instituciones financieras de los requisitos de verificación derivados de las regulaciones contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La Exención 17 ahora prevé una forma de debida diligencia simplificada para productos que cumplen con los requisitos específicos. La exención se aplica a bancos, bancos de inversión, el Post Bank, Ithala Development Finance Corporation Ltd y entidades de envío de dinero (pero sólo para las transferencias de fondos nacionales) y los exime de exigir y verificar la información de dirección de residencia como parte del proceso de DDC (muchos de los excluidos económicamente viven en asentamientos informales sin direcciones formales). Las instituciones aún deben obtener y verificar la información de identidad es decir, el nombre completo de un cliente, fecha de nacimiento y número de identificación. La exención se aplicará cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- el cliente debe ser una persona física que sea ciudadano o residente de Sudáfrica;
- el cliente no puede retirar, transferir o hacer pagos por una cantidad superior a R 5.000 (aproximadamente USD 564) por día o superior a R 25.000 (aproximadamente USD 2.824) en un ciclo mensual;
- el cliente no puede transferir fondos a ningún destino fuera de Sudáfrica, salvo en los casos de transferencia resultante de un punto de pago de venta o retiro de efectivo en un país en el Área Monetaria Común Rand (Sudáfrica, Lesoto, Namibia y Suazilandia);
- el saldo mantenido en la cuenta no debe ser superior a R 25.000 (aproximadamente USD 2.824) en cualquier momento y; la misma persona no puede ser titular simultáneamente de 2 o más cuentas con Exención 17 en la misma institución. Cuando un cliente excede los límites de la cuenta, la institución contable²⁴⁹ debe, en virtud de la exención, realizar la

²⁴⁷ Véase el Anexo 5 para más detalles.

²⁴⁸ Véase el Anexo 5 para más detalles.

²⁴⁹ Las instituciones financieras cubiertas por la Ley del Centro de Inteligencia Financiera de 2001 (Ley FIC) se denominan “instituciones contables” en Sudáfrica

DDC completa antes de finalizar cualquier transacción adicional asociada a la cuenta del cliente.

La Exención 17 facilitó la puesta en marcha de varios servicios bancarios básicos, incluida la cuenta Mzansi y los pagos WIZZIT.

- La cuenta Mzansi fue desarrollada por el sector bancario de Sudáfrica y se lanzó en colaboración por los cuatro mayores bancos comerciales (ABSA, FNB, Nedbank y Standard Bank), junto con el Postbank estatal en octubre de 2004. En diciembre de 2008, más de seis millones de cuentas Mzansi habían sido abiertas²⁵⁰, y casi dos tercios de los adultos sudafricanos estaban bancarizados, un considerable aumento en poco menos de cuatro años antes. Actualmente, al menos uno de cada diez adultos de Sudáfrica tiene una cuenta Mzansi y una de cada seis personas bancarizadas son clientes activos Mzansi.
- WIZZIT Payments (Pty) Ltd es un proveedor de servicios bancarios básicos para personas o empresas no bancarizadas o poco bancarizadas que no tienen o sólo cuentan con un acceso limitado a los servicios bancarios en Sudáfrica. Lanzado en 2004, WIZZIT es formalmente una división del Banco Sudafricano de Atenas. Sus servicios se basan en el uso de teléfonos móviles para la apertura y el acceso a cuentas bancarias y para realizar transacciones, además de una tarjeta de débito Maestro que se entrega a todos los clientes, previa inscripción. Las cuentas abiertas de esta manera se ofrecen dentro de los parámetros de la Exención 17. WIZZIT tenía un estimado de 300 mil clientes en Sudáfrica en enero de 2010.

En 2004, el Centro de Inteligencia Financiera en Sudáfrica publicó una Guía sobre la identificación del cliente para ayudar a las instituciones contables y órganos de control con la aplicación práctica de los requisitos de identificación del cliente de la Ley del Centro de Inteligencia Financiera de 2001 (Ley 38 de 2001) (Ley FIC). En la misma se describe un enfoque basado en el riesgo para establecer y verificar la identidad.

La Ley FIC y las Regulaciones de Control de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo exigen que las instituciones contables identifiquen a todos los clientes con los que hacen negocios salvo que una exención se aplica en una circunstancia dada. Sin embargo, las instituciones no están obligadas a seguir un modelo único en los métodos que utilizan y los niveles de verificación que aplican a los clientes.

Las Regulaciones indican que las instituciones contables deben verificar ciertas particularidades contra información que razonablemente puede servir para lograr dicha verificación “y” se obtiene por medios razonablemente prácticos. Esto significa que una institución debe determinar qué información puede ser necesaria para lograr la verificación

²⁵⁰ Ésta es una medida de las cuentas abiertas y no refleja el estado actual de las cuentas (es decir, incluye cuentas activas, inactivas, cerradas, e incluso abiertas pero que nunca recibieron fondos o se activaron).

de los datos en cuestión y cuáles son los medios por los que dicha información de verificación puede obtenerse. De este modo, la institución debe equilibrar la exactitud de la verificación necesaria y el nivel de esfuerzo invertido para obtener dicha verificación, de forma tal que su proceso de verificación sea proporcional a la naturaleza del riesgo que implica una relación de negocios o transacción determinada.

- La aplicación de un enfoque basado en el riesgo para la verificación de datos relevantes implica que una institución contable puede evaluar con precisión el riesgo implicado. También implica que una institución contable puede tomar una decisión informada sobre la base de su evaluación de riesgos en cuanto a los métodos y niveles de verificación apropiados que se deben aplicar en una circunstancia dada. Por lo tanto, una institución contable siempre debe tener motivos en los que puede basar su justificación por una decisión de que el equilibrio adecuado, antes mencionado, fue determinado en una circunstancia dada.
- Evaluar con precisión el riesgo relevante significa determinar, en primer lugar, cómo el gerente razonable en una institución similar calificaría el riesgo que implica un cliente en particular, un producto en particular y de una transacción en particular, y en segundo lugar, si se puede prever el peligro o la posibilidad de lavado de activos con el perfil del cliente, tipo de producto o transacción en cuestión. Es imperativo que el riesgo de lavado de activos en cualquier circunstancia se determine de forma holística. En otras palabras, la calificación de riesgo final concedida a una relación comercial o a una transacción **debe ser una función de todos los factores que pueden ser relevantes a la combinación de un determinado perfil de cliente, tipo de producto y transacción.**
- La evaluación de estos factores de riesgo debe hacerse de la mejor manera por medio de un enfoque sistemático para determinar las diferentes clases de riesgo e identificar criterios para caracterizar clientes y productos. Para lograr esto, una institución contable necesitaría **documentar y hacer uso de un marco de riesgo.**
- Una vez que la institución realiza una evaluación adecuada del riesgo, debe adoptar medidas para aislar las diferentes clases de riesgo y para asegurar que los procedimientos que son apropiados sólo para las clases de riesgo más bajas no se aplican a los riesgos mayores. Lo mismo debe aplicarse a la viabilidad de segregación de las diferentes categorías de riesgo. Al igual que toda gestión de riesgos, un marco de riesgo de una institución **debe ser actualizado regularmente y respaldado con documentación** para permitir y garantizar el cumplimiento dentro de cada institución.

(Fuente: Guía General Relativa a la identificación de Clientes, Sudáfrica, abril 2004).

PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN ESCENARIOS NO PRESENCIALES

En 2011, el Banco Central de **Pakistán** (BCP) revisó las regulaciones de la banca sin sucursales introducidas en 2008 y aplicables a todas las instituciones financieras (bancos de microfinanzas, islámicos y comerciales)²⁵¹. Con el fin de ampliar el alcance de las operaciones de la banca sin sucursales en el país, el BCP introdujo las cuentas bancarias sin sucursales nivel 0 para incorporar al segmento de la población de bajos recursos en el sector financiero formal. Bajo la regulación modificada, los agentes de banca sin sucursales pueden enviar el formulario digital de apertura de cuenta, la foto digital del cliente y una imagen del Documento de Identidad Nacional Computarizado (DINC) del cliente a la entidad financiera vía electrónica, en lugar de enviar los formularios físicos de apertura de cuenta y copias del DINC de los clientes a la entidad financiera para su posterior procesamiento. La nueva categoría de cuentas bancarias sin sucursales nivel 0 proporcionará flexibilidad a los agentes e instituciones financieras para la apertura de cuentas básicas bancarias sin sucursales, mientras se racionalizan los requisitos de CSC en línea con los límites de las transacciones de las cuentas, que son: límite diario USD 165 (PKR 15.000) , límite mensual USD 275 (PKR 25.000), límite anual USD 1.316 (PKR 120.000) y límite de saldo máximo USD 1.097 (PKR 100.000).

En **Sudáfrica**, un banco que ofrece servicios móviles de pago debe obtener un nombre y un número de identificación nacional del cliente y cruzarlos contra una base de datos de terceros aceptable, y luego aplicar medidas de DDC electrónicos adicionales, incluyendo referencias cruzadas de la información del cliente con bases de datos de terceros cuya fuente de información de identidad sea del registro de población del Departamento de Asuntos Internos y aplicar controles que impidan que un cliente tenga más de una cuenta con el banco²⁵². Sin embargo, debido a que el regulador ha determinado que este modelo de servicio presenta mayor riesgo de LA, los clientes que utilizan el proceso de registro no presencial pueden realizar transacciones en sus cuentas por una cantidad total de no más de USD 120 (ZAR 1.000) por día. Así pues, el regulador optó por limitar la funcionalidad de la cuenta en lugar de prohibir el modelo de negocio. Las medidas de control permiten mayor flexibilidad: los clientes que deseen realizar transacciones por montos más grandes pueden liberarse de las restricciones luego de presentar los procedimientos habituales de DDC²⁵³.

En **Malawi**, se introdujo una cuenta “vía rápida”, que acepta medidas mínimas de CSC. Las características de la cuenta son los siguientes:

- Se trata de una cuenta de ahorros que se vende mediante Agentes Directos de Venta (ADV), no miembros del personal del banco;

²⁵¹ Banco Central de Pakistán.

²⁵² Guía del Registro de Bancos, Nota 6 de 2008.

²⁵³ Isern, J. y De Koker, L. (2009), p 8.

- El ADV reporta a un jefe de equipo de una sucursal o agencia que se encargan de la supervisión cotidiana;
- Al abrir la cuenta, se entrega a los clientes un paquete inicial que contiene una tarjeta de cajero automático (no presencial), envío de PIN, Manual sobre la Cuenta Rápida y Móvil;
- El cliente paga una suma de K900 (USD 3,20) - K500 (USD 1,84) por la tarjeta de cajero automático y K400 (USD 1,48) de depósito inicial;
- El depósito inicial es depositado por el ADV en la sucursal junto con el resto de los datos del cliente al cierre de actividades de la fecha de la transacción;
- La cuenta se activa en el centro regional de procesamiento después de asegurarse que se completaron todos los formularios y se adjuntaron todos los documentos;
- El único registro que obliga al cliente ir a una sucursal es cuando desea tener la aplicación móvil;
- El producto está orientado a personas con bajos ingresos y el límite máximo de retiros por mes es de K 50.000 (USD 184,50)²⁵⁴.

FACTORES DE RIESGO Y ENFOQUES POSIBLES PARA VALIDAR LA IDENTIDAD DE CLIENTES

En el **Reino Unido**, la Guía emitidas por el Grupo de Dirección Conjunto de Lavado de Activos²⁵⁵ (JMLSG, por sus siglas en inglés) identifica los factores de riesgo y diseña algunos posibles enfoques combinados para validar la identidad de los clientes:

La evidencia de identidad puede tomar diversas formas. Con respecto a las personas físicas, se ponderan mucho los llamados “documentos de identidad”, como pasaportes y licencias de conducir con fotografía, y estos suelen ser los medios más sencillos para verificar la identidad de una persona. Sin embargo, para estar razonablemente satisfecho en cuanto a la identidad de un cliente basándose en otras formas de confirmación, incluyendo, en circunstancias apropiadas, garantías por escrito de las personas u organizaciones que han tratado con el cliente desde hace algún tiempo.

La cantidad de evidencia o información de identidad que debe pedirse, y lo que debe verificarse, con el fin de considerarse razonablemente satisfecho en cuanto a la identidad del cliente, queda a criterio de la empresa, que debe ejercerse en un enfoque basado en el riesgo, teniendo en cuenta factores tales como:

²⁵⁴ Sin embargo, era alrededor de USD 285 antes de la devaluación. El regulador todavía revisa los límites de las medidas simplificadas.

²⁵⁵ El JMLSG se compone de las Asociaciones de Comercio del Reino Unido líderes en la industria de servicios financieros. Su objetivo es promulgar buenas prácticas contra el lavado de activos y de prestar asistencia práctica en la interpretación de las Regulaciones Contra el Lavado de Activos del Reino Unido

- la naturaleza del producto o servicio solicitado por el cliente (y cualquier otro producto o servicio a los que pueden migrar sin mayor verificación de identidad);
- la naturaleza y duración de cualquier relación existente o anterior entre el cliente y la empresa;
- la naturaleza y alcance de cualesquiera garantías de otras empresas reguladas que pueden invocarse; y
- si el cliente se encuentra presente físicamente.

La evidencia de la identidad puede ser en formato electrónico o documental. Se debe conservar un historial adecuado de las medidas adoptadas, y copias o referencias a las pruebas obtenidas para identificar al cliente.

La documentación que pretende evidenciar la identidad puede emanar de diversas fuentes. Estos documentos difieren en su integridad, confiabilidad e independencia.

Algunas se emiten después de aplicar la debida diligencia en la identidad de un individuo; otras se emiten a pedido, sin llevar a cabo control alguno. Existe una amplia jerarquía de documentos:

- determinados documentos expedidos por departamentos y organismos gubernamentales, o por un tribunal;
- determinados documentos expedidos por otros organismos del sector público o autoridades locales;
- determinados documentos expedidos por las empresas reguladas del sector de los servicios financieros;
- los emitidos por otras empresas sujetas a Regulaciones de LA, o legislación equivalente;
- los emitidas por otras organizaciones.

Las empresas deben reconocer que algunos documentos son más fáciles de falsificar que otros. Si se plantean sospechas en relación con cualquier documento, las empresas deben adoptar las medidas prácticas y proporcionadas disponibles para establecer si el documento ofrecido ha sido reportado como perdido o robado. Por lo tanto, en sus procedimientos las empresas tienen que estar dispuestos a aceptar una serie de documentos, y también emplear cheques electrónicos, ya sea por sí mismas o en conjunto con pruebas documentales.

(Fuente: JMLSG).

ANEXO 8: INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE REQUISITOS DE CONSERVACIÓN DE REGISTROS

En **Sudáfrica**, la legislación permite la captura y almacenamiento de registros electrónicos de información, incluso en relación con los documentos de los cuales deben conservarse las copias.

En **México**, en un esfuerzo por ampliar servicios financieros eficaces y seguros a personas que viven en zonas rurales, marginadas, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CMCAC) se ha asociado con Caja Morelia Valladolid, una de las mayores cooperativas de crédito de México, en un proyecto piloto para utilizar asistentes digitales personales (ADP) para llevar a cabo transacciones financieras en las visitas de campo a sus miembros. Los oficiales de campo previamente grababan las transacciones manualmente en los libros contables de Caja Morelia y en las libretas de los miembros, luego llevaban los registros a la cooperativa de crédito para procesarlos. A través de los ADP, la tecnología de impresora portátil produce inmediatamente recibos mientras que las cuentas de miembros se actualizan en tiempo real. Las aplicaciones de ADP acortan los tiempos de transacción, lo que reduce la cantidad de tiempo de espera para los miembros y permite a los representantes de las cooperativas de crédito atender a más personas durante las visitas de campo. Esta nueva tecnología ofrece una técnica de retención alternativa interesante para la información de transacciones.

ANEXO 9: EJEMPLOS DE COOPERACIÓN NACIONAL PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE PAÍSES

COOPERACIÓN NACIONAL EN BRASIL

En línea con los Principios para la inclusión financiera innovadora del G-20, diversas autoridades relacionadas con el tema de la inclusión financiera en Brasil han estado trabajando de manera integrada y coordinada. En este sentido, el Banco Central ha establecido varios acuerdos de cooperación técnica con diferentes agencias gubernamentales.

En el ámbito de la educación financiera, se estableció en 2007, a nivel federal, un grupo de trabajo integrado por representantes del Banco Central, la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), la Superintendencia Nacional de Fondos de Pensiones (Previc) y la Superintendencia de Seguros Privados (Susep), con el objetivo principal de desarrollar la propuesta de la Estrategia Nacional para la Educación Financiera (ENEF), que debe promover un inventario nacional de las acciones y proyectos de Educación Financiera en el país, además de realizar investigaciones con el objetivo de mostrar el grado de educación financiera de la población.

En cuanto a las acciones relacionadas directamente con la inclusión financiera adecuada de la población, el Banco Central ha establecido asociaciones institucionales. Un ejemplo de asociación con los representantes del gobierno es su colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), establecida en 2004 para promover la unión de crédito dirigida a los agricultores familiares y pobladores agrarios, buscando la democratización de los servicios financieros en Brasil, especialmente en las zonas rurales, donde aún se concentra el mayor nivel de pobreza en Brasil. En 2009, se estableció una asociación con el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) con el fin de realizar estudios de monitoreo sistemático de la evolución de la moneda social en Brasil.

En 2010, el Central firmó tres acuerdos importantes:

- El primero se firmó con el Ministerio de Justicia (a través de la Secretaría de Derecho Económico y el Departamento de Protección y Defensa al Consumidor - DPDC), destinado a “mejorar la prestación de productos y servicios a los clientes y usuarios de instituciones financieras, gestión de consorcios y demás instituciones autorizadas a funcionar por el BCB;
- El segundo fue firmado con el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), mediante acuerdo técnico, dirigido a la combinación de esfuerzos para fortalecer el programa de monitoreo de acciones para promover la responsabilidad socio-ambiental asumida por instituciones financieras en el país;
- El tercero fue firmado con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) para la implementación de acciones de inclusión financiera y la mejora de la calidad de vida para miembros del programa Asignación Familiar.

Otras asociaciones con entidades privadas también extienden y amplían la red de inclusión financiera. En 2004, el Banco Central firmó un convenio con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), con el objetivo de desarrollar microfinanzas, en particular las cooperativas de crédito. En 2010, el Banco Central estableció un acuerdo con la Organización de Cooperativas de Brasil (OCB), dirigido a desarrollar, fortalecer y promover la eficiencia y eficacia socioeconómica de las cooperativas de crédito de Brasil.

El objetivo final es formar una red que pueda trabajar/aplicar esfuerzos en la coordinación, estimulando los resultados.

Además, es importante mencionar que en 2010 se estableció un componente específico dentro de la Dirección de Regulación del Sistema Financiero en el Banco Central, con el objetivo de vincular las iniciativas internas y externas. Sólo como ejemplo, 15 departamentos diferentes del Banco Central estuvieron en algún momento involucrados en la preparación del “Informe de Inclusión Financiera I”.

COOPERACIÓN NACIONAL EN FILIPINAS

Instituciones gubernamentales pertinentes, incluyendo reguladores, están consultándose y colaborando entre sí cada vez más, fomentando de esta forma la sinergia en términos de objetivos/iniciativas de inclusión financieras. En la actualidad, algunas instituciones gubernamentales están llevando a cabo sus propias iniciativas de inclusión financiera dentro de su jurisdicción y en la medida permitida por su mandato jurídico. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, que encabezó las reformas políticas de crédito y la formulación del Marco Estratégico y Regulatorio Nacional para Microfinanzas, junto con la Comisión de Seguros están trabajando en el establecimiento de un entorno propicio para microseguros a fin de hacer frente a la necesidad de los segmentos de bajos ingresos de contar con la adecuada protección financiera.

Otro ejemplo es el Ministerio de Asuntos Exteriores de Filipinas, que aboga por las microfinanzas y la inclusión financiera en foros internacionales como APEC. Para garantizar la compatibilidad de objetivos e iniciativas complementarias, el Banco Central de Filipinas pretende defender el establecimiento de una estrategia nacional de inclusión financiera.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- *Bangko Sentral Ng Philipinas (2011), Updated Anti-money Laundering Rules and Regulations* [Normas y Regulaciones Antilavado de Activos Actualizadas], Oficina del Gobernador, circular No. 706, www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf
- *Bester, H., et al (2008), Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. The FIRST Initiative* [Implementación de estándares del GAFI en Países en Desarrollo e Inclusión financiera: Hallazgos y Pautas. La Primer Iniciativa], Banco Mundial, Washington, DC www.cenfri.org/documents/AML/AML_CFT%20and%20Financial%20Inclusion.pdf.
- *CGAP (2011), "Regulating Banking Agents", Focus Note 68* [GCAPP (2011), "Regulación de Agentes Bancarios" Enfoque 68], www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf.
- *CGAP (2011a), "Bank Agents: Risk Management, Mitigation and Supervision", Focus Note 75* [GCAPP (2011a), "Agentes Bancarios: Gestión, Mitigación y Supervisión de Riesgos" Enfoque 75] www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-andSupervision-Dec-2011.pdf
- *Chatain, P-L., et al (2009), Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors* [Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo: Una Guía Práctica para los Supervisores Bancarios], Banco Mundial, Washington, <http://Inweb90.worldbank.org/ext/epic.nsf/ImportDocs/823A21EF2A4AA930752575DD00351A9B?opendocument&query=PH>
- *Chatain, P-L., et al (2011), Protecting Mobile Money Against Financial Crime: Global Policy Challenges and Solutions* [Protección del Dinero Móvil contra la Delincuencia Financiera: Soluciones y Desafíos Políticos Mundiales], Banco Mundial, DC http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf
- *Chatain, P-L., et al (2008), "Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing", Working Paper 146* ["Integridad en Servicios Financieros por Telefonía Móvil: Medidas para la Mitigación de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo", Documento de Trabajo 146], Banco Mundial, Washington, DC http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf.

- Collins, D., et al (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* [Los Portafolios de los Pobres: Cómo Viven los Pobres del Mundo con \$2 al Día], www.portfoliosofthe poor.com/index.asp.
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). 2009. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services around the World*. [Gupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (GCAPP): Acceso Financiero 2009: Medición del Acceso a Servicios Financieros en el Mundo], Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf.
- De Koker, L. (2006), "Money laundering control and suppression of financing of terrorism: some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion" ["Control del Lavado de Activos y Supresión del Financiamiento del Terrorismo: Algunas Reflexiones sobre el Impacto de las Medidas de Debida Diligencia del Cliente en la Exclusión Financiera"], *Journal of Financial Crime*, vol 13(1). Emerald. pp. 26-50.
- De Koker, L. (2009) "Identifying and Managing Low Money Laundering Risk: Perspectives on FATF's Risk-Based Guidance" ["Identificación y Manejo de Riesgos Bajos de Lavado de Activos: Perspectivas sobre la Guía de Enfoque Basado en el Riesgo del GAFI"], *Journal of Financial Crime*, vol 16(4), pp. 334-352, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893.
- De Koker, L. (2009a) "The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines" ["El Riesgo de Lavado de Activos Planteado por Productos Financieros de Bajo Riesgo en Sudáfrica: Hallazgos y Pautas"], 2009 *Journal of Money Laundering Control*, vol 12(4), pp. 323-339, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094.
- De Koker, L. and Symington, J. (2011), *Conservative compliance behaviour: drivers of conservative compliance responses in the South African financial services industry*, *Centre for Financial Regulation and Inclusion (CENFRI)* [Comportamiento de Cumplimiento Conservador: Conductores de Respuestas de Cumplimiento Conservadoras en la Industria de Servicios Financieros de Sudáfrica, Centro de Regulación Financiera e Inclusión (CENFRI)], www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standardsetting-bodies-and-financial-inclusion
- Demirguc-Kunt A. y Klapper, L.(2012), "Measuring Financial Inclusion: the Global Findex" [Medición de la Inclusión Financiera: Findex Global], Investigación de Políticas del Banco Mundial, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0,,contentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html>.
- G20 Financial Inclusion Experts Group (2010), *Principles for Innovative Financial Inclusion* [Grupo de Expertos en Inclusión Financiera del G20 (2010), Principio de Inclusión Financiera Innovadora], www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html.

- IFAD (2006), *Remittances strategic and operational considerations* [FIDA (2006), Remesas, Consideraciones Operacionales y Estratégicas], www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf
- Isern, J., y L. de Koker. (2009). "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity." *Focus Note 56*. CGAP ["ALA/CFT: Fortalecimiento de la Integridad e Inclusión Financiera", Enfoque 56 GCAPP], Washington, DC <http://www.cgap.org/publications/amlcft-strengthening-financial-inclusion-and-integrity>.
- PR Newswire (2012), "Digicel Launches World's First Biometric Identification System For International Money Transfers" ["Digicel Lanza el Primer Sistema Mundial de Identificación Biométrica para Transferencias Internacionales de Dinero"] <http://betanews.com/newswire/2012/06/19/digicel-launches-worlds-first-biometricidentification-system-for-international-money-transfers/>
- Solin, M., y Zerzan, A. (2010) "Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks", *GSMA Discussion Paper* ["Dinero Móvil: Metodología para Evaluar los Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo" Documento Análisis GSMA], Londres
- State Bank of Pakistan (2011), "Branchless Banking Regulations for Financial Institutions", *Banking Policy and Regulation Department (BPRD) circulars* [Banco Central de Pakistán (2011), "Regulación de la Banca sin Sucursales para Instituciones Financieras", circulares del Departamento de Regulación y Políticas], No 09 de 2011, www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm
- Todoroki, E., Vaccani, M. and Noor, W. (2009), "The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation" ["El Corredor de Remesas Canadá-Caribe: Fomento de Remesas Formales a Haití y Jamaica a través de una Regulación Eficaz"], Documento de Trabajo del Banco Mundial No 163, Washington, DC http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23110.
- Todoroki, E., et al (a publicarse), *Evolving Remittance Markets: Lessons Learned from Regulating and Supervising Remittance Service Providers* [Evolución de los Mercados de Remesas: Lecciones Aprendidas sobre la Regulación y Supervisión de Proveedores de Servicios de Remesas], Banco Mundial, Washington, DC.
- Wolfsberg (2008), *Wolfsberg Frequently Asked Questions ("FAQs") on Politically Exposed Persons ("PEPs")* [Preguntas Frecuentes de Wolfsberg sobre Personas Expuestas Políticamente ("PEP")], [www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_\(2008\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_(2008).pdf)
- Wolfsberg (2009), *Statement on AML Screening, Monitoring and Searching* [Declaración sobre la Detección, Monitoreo y Búsqueda ALA], [www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_\(2009\).pdf](http://www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_(2009).pdf)

- *World Bank, Outlook for Remittance Flows 2012-14, Migration and Development Brief* [Banco Mundial, Perspectivas de Flujo de Remesas 2012-14, Resumen Migración y Desarrollo] 17 de diciembre, 2011 <http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>.
- *World Bank (2012), World Development Indicators database* [Banco Mundial (2012), Base de Datos Indicadores de Desarrollo Mundiales], Washington.
- *World Bank (2012a), Migration and Development Brief* [Banco Mundial (2012a), Resumen Migración y Desarrollo], No. 18, Washington.
- *World Bank (2012b), General guidelines for the development of Government Payment Programs* [Banco Mundial (2012b), Guía General para el Desarrollo de Programas de Pago Gubernamentales], Washington, http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/282044-1323805522895/WB_2012_Guidelines_10_11_12.pdf.
- *World Bank (2012c), 2012 Information and Communications for Development, Maximizing Mobile* Banco Mundial (2012c), Información y Comunicación para el Desarrollo, Maximización Móvil 2012], Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:23241724~menuPK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSitePK:5929282,00.html>.
- *World Bank (n.d.), Global Financial Inclusion (Global Findex) Database* [Banco Mundial, Base de Datos (Global Findex) de Inclusión Financiera Mundial], Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, consulta: diciembre 2012.
- *World Savings Banks Institute (2009), Anti Money Laundering and Combat Financing Terrorism Rules and the Challenge of Financial Inclusion: WSBI Experience and Proposals to FATF* [Instituto Mundial de Cajas de Ahorros (2009), Normas Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo y el Desafío de la Inclusión Financiera: Experiencia IMCA y Propuestas para el GAFI], Bruselas www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf.

DOCUMENTACIÓN DEL GAFI RELEVANTE:

- *FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combat Money Laundering and Terrorist Financing –High Level Principles and Procedures* [Guía del GAFI sobre el Enfoque Basado en el Riesgo para Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo – Procedimientos y Principios de Alto Nivel] (serie de Guías publicadas entre junio de 2007 y octubre de 2009 por el GAFI con colaboración de profesiones sujetas a obligaciones ALA/CFT en virtud de los Estándares internacionales), véase www.fatf-gafi.org; www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/.

- *FATF (2008), Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries* [GAFI (2008), Guía sobre la Creación de Capacidad para Evaluaciones Mutuas e Implementación de los Estándares del GAFI dentro de Países con Baja Capacidad], París. www.fatfgafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html.
- *FATF (2010), FATF Report on Money Laundering Using New Payment Methods* [GAFI (2010), Informe del GAFI sobre Lavado de Activos Usando Nuevos Métodos de Pago], París, www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html.
- *FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* [GAFI (2012), Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación], París, www.fatf-gafi.org/recommendations.
- *FATF (2013), National Money Laundering/Terrorist Financing Risk Assessment* [GAFI (2013), Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo], París.
- *FATF (2013a), Guidance on PEPs* [Guía sobre PEP], París, a publicarse.
- *FATF (2013b), Guidance on New Payment Products and Services* [Guía sobre Nuevos Servicios y Productos de Pago], París, a publicarse.

OTRAS FUENTES ÚTILES:

- *Boston University (n.d.), Financial Inclusion Guide* [Universidad de Boston, Guía de Inclusión Financiera], www.bu.edu/bucflp/initiatives/financialinclusion-guide/, consulta: noviembre 2012.
- *CGAP (2010), Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines* [GCAPP (2010), Notas sobre la Regulación de la Banca sin Sucursales en Filipinas], Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.42402/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Philippines.pdf.
- *CGAP (2012), Financial inclusion and the linkages to stability, integrity and protection: insights from the South African experience* [GCAPP (2012), Inclusión Financiera y los Vínculos para la Estabilidad, Integridad y Protección: Claves desde la Experiencia de Sudáfrica], Washington, DC www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report_1.pdf.
- *Basel Committee on Banking Supervision (2001), Customer Due Diligence for Banks. Basel Committee on Banking Supervision* [Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2001), Debida Diligencia del Cliente para Bancos], CSBB, Basilea www.bis.org/publ/bcbs85.htm.

- *Basel Committee on Banking Supervision (2010), Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements* [Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010), Actividades de Microfinanciación y Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, Banco de Pagos Internacionales] CSBB, Basilea www.bis.org/publ/bcbs175.pdf.

MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

**SANCIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS RELACIONADAS
CON EL TERRORISMO Y LA FINANCIACIÓN DEL
TERRORISMO (RECOMENDACIÓN 6)**

SIGLAS

APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
NIR6	Nota Interpretativa Recomendación 6
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
RCSNU	Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES: SANCIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON EL TERRORISMO Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO (RECOMENDACIÓN 6)

INTRODUCCIÓN

1. La Recomendación 6 requiere que cada país²⁵⁶ implemente las sanciones financieras específicas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU o resoluciones) relativas a la prevención y represión del terrorismo y la financiación del terrorismo. La Recomendación 6 está destinada a ayudar a los países en la aplicación de las sanciones financieras específicas²⁵⁷ contenidas en las RCSNU relativas a la prevención y represión del terrorismo y la financiación del terrorismo: (i) RCSNU 1267 (1999) y sucesivas (los regímenes de sanciones contra Al-Qaida y el Talibán), (ii) RCSNU 1373 (2001), y (iii) todas las resoluciones futuras que impongan sanciones financieras específicas en el contexto de la financiación del terrorismo. Estas resoluciones exigen a los países congelar, sin demora, los fondos u otros activos y asegurarse de que no se pongan esos fondos y demás activos, directa o indirectamente, a disposición o beneficien a cualquier persona o entidad (i) designada²⁵⁸ por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (el Consejo de Seguridad) o bajo su control, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluida la conformidad con los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán²⁵⁹; o (ii) designada por el país o por una

²⁵⁶ Todas las referencias a *país* o *países* se aplican por igual a territorios o jurisdicciones.

²⁵⁷ El término *sanciones financieras específicas* significa el congelamiento de activos y las prohibiciones para prevenir que los fondos u otros activos sean suministrados, directa o indirectamente, para el beneficio de las personas y entidades designadas.

²⁵⁸ El término *persona o entidad designada* se refiere a: (i) para los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, (a) individuos, grupos, empresas y entidades designados por el Comité del Consejo de Seguridad creado en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) (el Comité 1267), como individuos asociados a Al-Qaida, o entidades u otros grupos y empresas asociados a Al-Qaida (el régimen de sanciones de Al-Qaida (1267/1989)), y (b) individuos, grupos, empresas y entidades designados como los talibanes antes de la adopción de la resolución 1988 (2011), así como otros individuos, grupos, empresas y entidades designados por el Comité del Consejo de Seguridad creado en virtud de la resolución 1988 (2011) (el Comité 1988), como asociados al Talibán en la constitución de una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad de Afganistán, (el régimen de sanciones de 1988); y (ii) por resolución 1373 (2001), toda persona natural o jurídica designada por países o una jurisdicción supranacional en virtud de la resolución 1373 (2001).

²⁵⁹ La Recomendación 6 es aplicable a todas las resoluciones sucesivas actuales y futuras para la resolución 1267 (1999), a saber, las resoluciones que implementen el régimen de sanciones de Al-Qaida (1267/1989) y aquellas que apliquen el régimen de sanciones 1988, y toda futura RCSNU que imponga sanciones financieras específicas en el contexto de financiamiento del terrorismo. En el momento de publicación de este documento sobre Mejores Prácticas (junio de 2013), y en vistas de la división del régimen de sanciones de Al-Qaida y el Talibán del 17 de junio de 2011, las resoluciones posteriores a la resolución 1267 (1999) son: 1333 (2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) y 2083 (2012), y todas las resoluciones sucesivas actuales y futuras para la resolución 1988 (2011), incluyendo las resoluciones 1730 (2006) y 2082 (2012).

jurisdicción supranacional en concordancia con la RCSNU 1373. Estas medidas podrán ser judiciales o administrativas.

2. Los elementos necesarios para un régimen de sanciones financieras específicas se identifican en la Recomendación 6 y su Nota Interpretativa (NIR6). Si bien la Recomendación 6 se evaluará en el proceso de evaluación y la evaluación mutua del GAFI, este documento, que sustituye a las Mejores Prácticas de octubre de 2003, revisado en junio de 2009, establece guías no vinculantes basadas en las actualizaciones de las RCSNU pertinentes y en respuesta a los desafíos que enfrentan los países en la implementación de los requisitos de la Recomendación 6.

3. Los esfuerzos para combatir la financiación del terrorismo se ven socavados en gran medida si los países no congelan los fondos u otros activos de personas²⁶⁰ y entidades designadas con rapidez y eficacia. Sin embargo, para determinar los límites y promover un amplio apoyo a un régimen de financiación antiterrorista eficaz, los países deben respetar los derechos humanos, el estado de derecho, permitir el debido proceso, reconocer y proteger los derechos de terceros de buena fe. El presente Documento pretende ayudar a los países a elaborar y aplicar sanciones financieras específicas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo, de conformidad con las RCSNU relevantes y de manera coherente con estos principios fundamentales, a través de un régimen de sanciones financieras específicas sólido y transparente.

IMPORTANCIA DE UN RÉGIMEN DE CONGELAMIENTO EFICAZ

4. Los regímenes de congelamiento eficaces son fundamentales para combatir la financiación del terrorismo y, como herramienta de prevención, logran mucho más que congelar los activos u otros bienes relacionados con el terrorismo presentes en un momento determinado. Los regímenes de congelamiento eficaces también combaten el terrorismo:

- (a) Desalentando a las personas o entidades no designadas que, de no existir ese régimen, podrían estar dispuestas a financiar la actividad terrorista.
- (b) Poniendo al descubierto las “rutas del dinero” que financia el terrorismo, lo que puede aportar pistas que apunten a células terroristas y a financistas del terrorismo anteriormente desconocidos.
- (c) Desmantelando las redes de financiación del terrorismo, alentando a las personas o entidades designadas a desvincularse de la actividad terrorista y renunciar a su afiliación a los grupos terroristas.
- (d) Poniendo fin al flujo de activos de terroristas a través del cierre de los conductos utilizados para mover activos u otros bienes relacionados con el terrorismo.

²⁶⁰ Natural o jurídica.

- (e) Forzando a los terroristas a utilizar medios más costosos y riesgosos para financiar sus actividades, lo que las hace más susceptibles de ser detectadas y desbaratadas.
- (f) Fomentando la cooperación y el cumplimiento a nivel internacional de las obligaciones derivadas de los regímenes de sanciones contra Al-Qaida y el Talibán y la resolución 1373 (2001).

I. AUTORIDADES Y PROCEDIMIENTOS CLAROS PARA IDENTIFICAR Y DESIGNAR PERSONAS O ENTIDADES

A. DESIGNACIONES DE PERSONAS Y ENTIDADES

5. En relación con las designaciones en virtud de los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, la Recomendación 6 requiere que los países tengan la autoridad y los procedimientos o mecanismos eficaces para identificar e iniciar propuestas para las designaciones de personas y entidades específicas de los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán consistentes con las obligaciones establecidas en las RCSNU²⁶¹ pertinentes, y ofrecer garantías adecuadas para los derechos de las personas y entidades designadas (véase la Sección II a continuación). Con respecto a las designaciones en virtud de la resolución 1373 (2001), la Recomendación 6 requiere que los países tengan la autoridad y los procedimientos o mecanismos eficaces para identificar e iniciar las designaciones de las personas y entidades de conformidad con la resolución 1373, consistente con las obligaciones establecidas en la resolución 1373, y ofrecer garantías adecuadas para los derechos de las personas y entidades designadas.

6. La implementación efectiva de estas medidas requiere arreglos institucionales que permitan la estrecha coordinación entre las autoridades financieras, de inteligencia y de orden público, y la incorporación de las medidas en la política antiterrorista del país. Los países también deben contar con procedimientos para proteger a todas las fuentes de información, incluyendo inteligencia y materiales de fuentes clasificadas, utilizadas en la designación de personas y entidades que están sujetas a las medidas de congelamiento de activos.

B. MEDIDAS JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS NO SUPEDITADAS A LA EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO PENALES

7. La autoridad competente para iniciar o hacer propuestas para las designaciones puede ser administrativa o judicial. Bajo los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, las propuestas de los Estados Miembros para las designaciones están determinadas por el Comité 1267 o el Comité 1988. En el caso de la resolución 1373 (2001), la acción se inicia con la designación a nivel nacional o supranacional, según la propuesta por moción del propio país o a solicitud de otro, si el país que recibe la solicitud está satisfecho, según los principios legales vigentes para sanciones financieras específicas, de que la designación solicitada está sustentada en motivos razonables, o base razonable, para sospechar o creer que el designado propuesto cumple con los criterios de designación contenidos en la resolución 1373 (2001).²⁶² Los procedimientos administrativos, por ejemplo, implican una decisión *ex parte* por un funcionario del ejecutivo basado en la información proporcionada a ese funcionario y

²⁶¹ Las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad no requieren a los países identificar a las personas y entidades y presentarlas a los Comités de las Naciones Unidas competentes (*es decir*, el Comité 1267 o el Comité 1988), pero que tengan la autoridad y los procedimientos y mecanismos eficaces para poder hacerlo.

²⁶² Véase el párrafo 3 de la NIR6 y la Sección I. *C Normas probatorias: motivos o base razonables* de este documento.

publicada en un documento oficial de registro como un boletín gubernamental. La decisión estaría sujeta a las garantías y disposiciones de revisión del derecho administrativo del país. Los procedimientos judiciales, por ejemplo, implican un mecanismo donde el caso para la designación se presenta ante una autoridad judicial para una evaluación *ex parte* de la persona o entidad específica y donde la acción o congelamiento toma la forma de una orden ejecutoria expedida por la autoridad. En ambos procedimientos administrativos y judiciales, la orden de congelamiento debe ser de duración indeterminada, a menos que la persona o entidad sea removida como consecuencia de una recusación exitosa por la parte afectada o, en su caso, el informe periódico de país sobre las designaciones.²⁶³

8. Las medidas para congelar los fondos terroristas u otros activos pueden *complementar* los procedimientos penales contra una persona o entidad designada, pero no están *condicionadas* a la existencia de tales procedimientos. Las medidas sirven como una herramienta preventiva o disruptiva cuando los procedimientos penales no son posibles o aplicables. Esto no impide los procedimientos de congelamiento, ya que forman parte de los procedimientos penales.

C. NORMAS PROBATORIAS: MOTIVOS O BASE RAZONABLES

9. Para las designaciones en virtud de la resolución 1373 (2001), la autoridad competente de cada jurisdicción aplicará las normas de su propio sistema jurídico con respecto a la clase y cuantía de pruebas que determinen la existencia de “motivos razonables” o “base razonable” para designar a una persona o entidad, y así iniciar una acción bajo un mecanismo de congelamiento. Este es el caso, sin importar si la designación propuesta se ha planteado por moción de la propia jurisdicción o a solicitud de otra jurisdicción.²⁶⁴

10. Para mejorar la cooperación entre países y agilizar el procesamiento de las solicitudes de designación extranjeras, se exhorta a las autoridades competentes en todos los países a compartir entre sí información sobre cómo se aplica la norma jurídica para la designación dentro de su país, conforme a la norma de “motivos razonables” o “base razonable”, con ejemplos del tipo y la cantidad de información que necesitará para iniciar una acción basada en una solicitud de designación extranjera. Esto permitirá que el país solicitante adapte su solicitud para cumplir con las normas del país solicitado.

D. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

11. Para la implementación efectiva de un congelamiento de activos, es esencial una información de

²⁶³ En los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, el requisito para el congelamiento dura hasta que la persona o entidad permanezca en la Lista de Sanciones de Al-Qaida o la Lista de Sanciones 1988. Sin embargo, incluso si la persona o entidad se quita de ambas Listas, los países podrán mantener sanciones financieras especiales, incluyendo el congelamiento de activos y prohibiciones continuas, contra las personas o entidades de interés si se determina que cumplen los criterios de designación en virtud de las obligaciones bajo la resolución 1373.

²⁶⁴ Véase el párrafo 4(d) de la NIR6.

identificación sólida.²⁶⁵

12. La información de identificación relevante puede incluir, sin limitación: nombres y ortografía, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, dirección, nacionalidad, y números de identificación o pasaporte.

13. Por lo tanto, deben hacerse los mejores esfuerzos para asegurar que se proporciona tanta información de identificación como sea posible sobre la designación, y que dicha información se actualice al recibir más datos de identificación. Cuando los imperativos operacionales lo permitan, las jurisdicciones pueden considerar posponer una designación en situaciones donde hay insuficiente información de identificación, hasta tanto haya más información disponible.

E. AUTORIDADES PARA IDENTIFICAR, DESIGNAR Y SANCIONAR

14. Con el fin de implementar regímenes de sanciones financieras específicas necesarios en virtud de la Recomendación 6, incluyendo iniciar o hacer propuestas para las designaciones, será necesario trabajar con diferentes autoridades (por ejemplo, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Finanzas, Banco Central, Interior o Seguridad Pública) y agencias (por ejemplo de seguridad, inteligencia, orden público, Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)).

15. Los países deben contar con estructuras y procedimientos adecuados para asegurar la implementación efectiva del mecanismo de congelamiento de activos. En este contexto, los países deben, por ejemplo:

(a) Identificar organismos gubernamentales con las responsabilidades primarias para:

- (i) Coordinar y, en su caso, promover la implementación nacional de las obligaciones de congelamiento de activos bajo la resolución 1373 (2001) y los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán y requisitos de la Recomendación 6.
- (ii) Asegurar que un proceso, integrado por los actores claves del gobierno, está establecido para la coordinación adecuada (tanto a nivel nacional y con otros países) y proporcionar supervisión y orientación política estratégica para promover el proceso de implementación y superar las barreras de implementación.²⁶⁶

(b) Identificar claramente las autoridades que tienen la responsabilidad en cada aspecto del procedimiento de designación bajo la resolución 1373 (2001) o regímenes de sanciones de

²⁶⁵ La información de identificación relevante puede incluir, sin limitación: nombres y ortografía, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, dirección, nacionalidad, y números de identificación o pasaporte.

²⁶⁶ Este proceso podría lograrse a través de procesos de coordinación existentes para actividades relacionados (como comités de coordinación anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/ CFT)) o a través de un proceso interinstitucional dedicado.

Al-Qaida y el Talibán²⁶⁷, y la posterior imposición, aplicación y seguimiento del congelamiento de activos para evitar la duplicación de funciones o regulación entre los organismos²⁶⁸. En este sentido, los países deben asegurar que existen diversas sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas, ya sean penales, civiles o administrativas, disponibles para tratar a personas naturales o jurídicas que no cumplan con estos requisitos.

- (c) Asegurar que los Ministerios y organismos involucrados comparten un entendimiento común de sus mandatos, funciones y responsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones de la resolución 1373 (2001) y los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, y los requisitos de la Recomendación 6 y llevar a cabo un intercambio regular de información de conformidad con las leyes internas.
- (d) Establecer líneas claras de comunicación entre estos Ministerios y organismos (teniendo en debida cuenta los requisitos de procedimiento del proceso de investigación) para permitir una visión más holística de la gama de herramientas antiterrorismo a disposición del país y la conveniencia de su uso en cualquier situación. Por ejemplo:
 - (i) Entre inteligencia de orden público, Ministerios de Finanzas y del Interior y organismos para asegurar que hay acceso a toda la información necesaria para identificar los blancos para la designación.
 - (ii) Entre los Ministerios y los organismos en situaciones donde una persona sujeta a procedimientos penales relacionados es designada (por ejemplo, al momento o poco después de la detención por delitos terroristas, o por un período posterior al procesamiento por delitos de terrorismo y a la espera de posibles acciones de confiscación, o mantenido durante o después de una pena de prisión).²⁶⁹

²⁶⁷ El párrafo 18 de la resolución 2082 (2012) “Insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que, cuando consideren las propuestas de una nueva designación, realicen consultas con el Gobierno del Afganistán antes de presentarlas al Comité, para asegurar la coordinación con las medidas de ese Gobierno en pro de la paz y la reconciliación, y alienta a todos los Estados Miembros que estén considerando la posibilidad de proponer una nueva designación a pedir asesoramiento a la UNAMA cuando corresponda”.

²⁶⁸ En este sentido, se debe tener en cuenta que el párrafo 8 de la resolución 1904 (2009) alienta a “los Estados Miembros a que definan a un punto de contacto nacional para los nombres de la Lista consolidada”. Los países pueden definir un punto de contacto nacional para los nombres de la Lista de Sanciones de Al-Qaida y la Lista de Sanciones 1988, sobre todo porque habrá cambios a las listas de vez en cuando. El punto de contacto nacional también podría facilitar a comunicación entre el país y los Comités de la Secretaría de la ONU/Sanciones (*es decir*, el Comité 1267 y el Comité 1988)/Equipo de Monitoreo.

²⁶⁹ El párrafo 15 de la resolución 2083 (2012) alienta a los Estados Miembros y las organizaciones y órganos internacionales pertinentes a informar al Comité 1267 sobre cualquier decisión y procedimiento judicial relevantes para que el Comité pueda considerarlos cuando revisa el listado correspondiente o actualiza un resumen de las razones para estar en lista.

F. IDENTIFICACIÓN DE BLANCOS PARA LA DESIGNACIÓN

16. El proceso de selección para la designación debe centrarse en aquellas personas y entidades que representan elementos clave de redes de apoyo a terroristas con el fin de obtener el máximo impacto en la prevención y supresión de actos de terrorismo.²⁷⁰

G. USO DE LA INTELIGENCIA Y EL MATERIAL DE FUENTES CLASIFICADAS

17. Debido a la función crítica de la inteligencia en la lucha contra las amenazas terroristas, la información clave que sustenta la designación de una persona o entidad bajo las medidas de congelamiento de activos terroristas suele tener origen en la inteligencia.

18. Sobre la base de sus respectivos sistemas jurídicos, los países deberían considerar el fortalecimiento de las autoridades y los mecanismos judiciales para permitir el uso e intercambio de inteligencia en la construcción de cada caso para la designación, teniendo en cuenta la necesidad de implementar o mantener la designación, o aportar suficientes pruebas ante un órgano administrativo o tribunal en caso de que se cuestione dicha designación.²⁷¹

19. En lo referente a las solicitudes de designación extranjeras, estos mecanismos deben diseñarse para permitir que un país solicitante suministre al país solicitado tanta información como sea posible para ayudar al país solicitado a cumplir con sus propias normas probatorias para la designación.

20. Sujeto a la aplicación de las leyes internas y las consideraciones confidenciales, los países también deberían considerar establecer medidas para fortalecer el uso de la inteligencia en los tribunales cuando sea necesario defender las decisiones de designación y proteger adecuadamente la información confidencial.

21. Estos mecanismos deben respetar los derechos de una persona o entidad designada y las cuestiones del debido proceso, según las leyes internas e internacionales.

²⁷⁰ Respecto a los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, el proceso de selección para la designación debe adaptarse a los criterios para ser listado proporcionados por el Consejo de Seguridad, tal como se establece en los párrafos 2, 3 y 5 de la resolución 2083 (2012) y en los párrafos 2, 3 y 4 de la resolución 2082 (2012).

²⁷¹ El párrafo 23 de la resolución 2083 “Insta encarecidamente a los Estados Miembros a que proporcionen toda la información pertinente al Defensor del Pueblo, incluida toda información confidencial pertinente, si procede, alienta a los Estados Miembros a proporcionar información pertinente de manera oportuna, acoge con beneplácito los acuerdos concertados a nivel nacional por Estados Miembros con la Oficina del Defensor del Pueblo para que sea más fácil darle a conocer información confidencial, alienta a los Estados Miembros a seguir cooperando a este respecto y confirma que el Defensor del Pueblo debe cumplir todas las restricciones relativas a la confidencialidad que impongan a dicha información los Estados Miembros que la suministren. Visitar también la página web de la Oficina del Defensor del Pueblo (<http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/accessinfo.shtml>).

H. SIGNIFICADO DE “SIN DEMORA” EN EL CONTEXTO DE LAS DESIGNACIONES

22. En relación con la Recomendación 6, la obligación se refiere a congelar sin demora los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. El Glosario de las *Recomendaciones del GAFI* define sin demora, con respecto a los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, idealmente en una cuestión de horas luego de una designación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o sus Comités de Sanciones acordes (ej.: el Comité 1267, o el Comité 1988). A los efectos de la resolución 1373 (2001), el término *sin demora* significa tener causas razonables o una base razonable para sospechar o creer que una persona o entidad es un terrorista, alguien que financia el terrorismo o una organización terrorista.²⁷² En ambos casos, el término *sin demora* debe interpretarse en el contexto de la necesidad de prevenir el escape o disipación de los fondos u otros activos que están ligados a terroristas, organizaciones terroristas, los que financian el terrorismo y al financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y la necesidad de una acción global, concertada, para prohibir e interrumpir su flujo sin tropiezos.

23. A fin de facilitar un congelamiento sin demora, siempre que sea posible, un país debe procurar notificar con anterioridad a los países si existe una alta probabilidad de que los activos de una persona o entidad designada pueden ubicarse allí.

II. DEBIDO PROCESO: REVISIÓN, EXCLUSIÓN DE LA LISTA Y DESCONGELAMIENTO

A. NOTIFICACIÓN DE DESIGNACIÓN EN VIRTUD DE LA RESOLUCIÓN 1373²⁷³

24. Se deben realizar todos los esfuerzos razonables, por parte del país que designa y (cuando sea posible o apropiado) el país de residencia, tan pronto como sea posible después de que la designación ha entrado en vigencia, para informar directamente a las personas y entidades designadas sobre:

- (a) La designación y sus implicaciones, con el fin de prevenir posibles incumplimientos no intencionales por parte de ellos mismos o terceros relacionados.

²⁷² Se hace referencia a los criterios exactos para la designación bajo la resolución 1373 en la sección E de la NIR6.

²⁷³ Con respecto a los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, el párrafo 17 de la resolución 1822 (2008) exige que “Los Estados Miembros que reciben la notificación [de designación]...tomen todas las medidas posibles, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, para notificar o informar oportunamente a la persona o entidad que se proponga incluir en la Lista y adjunten a esa notificación el resumen de los motivos de la inclusión, información sobre las razones para estar en la lista disponible en la página web del Comité [1267 o 1988], una descripción de los efectos de la propuesta, como se establece en las resoluciones pertinentes, los procedimientos del Comité para examinar las solicitudes de remoción de nombres de la Lista, y las disposiciones de la resolución 1452 (2002) en relación con las exenciones disponibles”. El párrafo 18 de la resolución 2083 (2012) requiere que los Estados Miembros “incluir con esta notificación [de designación] el resumen de los motivos de la inclusión”. Los resúmenes de los motivos de inclusión están disponibles en la página web del Comité 1267 (<http://www.un.org/sc/committees/1267/narrative.shtml>) y la página web del Comité 1988 (<http://www.un.org/sc/committees/1988/narrative.shtml>). Véase también el párrafo 1 de la NIR6.

- (b) El procedimiento de revisión e información sobre el proceso de remoción de la lista, incluyendo un punto de contacto dentro del gobierno para abordar a cualquier duda sobre el proceso.
- (c) Información públicamente disponible sobre las razones de la designación.
- (d) Procedimientos para permitir el acceso autorizado a fondos u otros activos, como se establece en la resolución 1452 (2002) y otras RCSNU pertinentes, para gastos básicos y extraordinarios tan pronto como sea posible.²⁷⁴

B. REVISIÓN DE LA DESIGNACIÓN, REMOCIÓN DE LA LISTA Y DESCONGELAMIENTO

1. Disponibilidad y procedimiento oportuno para la revisión de las designaciones nacionales y supranacionales en virtud de la resolución 1373

25. Para la revisión de las designaciones nacionales y supranacionales en virtud de la resolución 1373 (2001), el párrafo 8 de la NIR6 requiere que los países cuenten con autoridades y los procedimientos o mecanismos legales competentes para remover de la lista y descongelar los fondos u otros activos de personas y entidades que ya no cumplen los criterios para la designación de conformidad con la resolución 1373, y también contar con procedimientos para permitir, solicitud mediante, la revisión de la decisión de la designación ante un tribunal de otra autoridad competente independiente.

26. Para garantizar la imparcialidad procesal en los procedimientos administrativos y judiciales para el congelamiento de activos, los países deben adoptar disposiciones para cualquier persona o entidad para solicitar una revisión sobre la designación de la autoridad designante, con la posibilidad de solicitar una revisión adicional de un resultado adverso por dicha autoridad, ante un tribunal u otra autoridad competente independiente, consistente con la doctrina jurídica del país.

27. La autoridad designante y la persona o entidad designada pertinente deberían tener derecho a presentar propuestas al órgano de revisión. Conforme a los principios fundamentales del sistema jurídico del país, las audiencias pueden ser públicas o privadas a discreción del órgano de revisión, después de escuchar cualquier propuesta sobre este asunto, que las partes deseen presentar.

28. Las decisiones finales del órgano de revisión deben ser públicas, pero el órgano de examen debe tener la capacidad de excluir de sus conclusiones publicadas, motu proprio o a moción de la autoridad designante o solicitante de la revisión, cualquier aspectos de la decisión que podrían generar importantes problemas de privacidad o de seguridad. Estas exclusiones deben tener en cuenta los derechos de una persona o entidad designada o terceros afectados bajo las leyes internas y las políticas nacionales relativas a la transparencia en la toma de decisiones.

²⁷⁴ En cuanto al acceso a fondos u otros activos congelados, véase el párrafo 10 de la NIR6 y la Sección IV. B de este documento.

29. La publicación de las decisiones del órgano de revisión permitiría el desarrollo de un órgano de jurisprudencia que, a su vez, contribuiría a promover una mejor toma de decisiones primarias con miras a reducir la necesidad de revisión de esas decisiones. La publicación también podría ser un medio para captar la atención del sector privado a los cambios o actualizaciones de la lista de personas y entidades designadas como consecuencia de revisión de las decisiones.

30. Una persona o entidad designada también debe ser capaz de volver a solicitar revisiones de forma periódica, si sus solicitudes iniciales no prosperaron.

31. Los países deben considerar la implementación de procedimientos para la revisión periódica de designaciones basados en información nueva respecto a una designación o una solicitud de revisión emitidas por un país afectado por la designación.

2. Procedimientos oportunos para facilitar la revisión de designaciones del CSNU en virtud de los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán

32. Los países deben desarrollar y contar con procedimientos de conocimiento público para presentar solicitudes de remoción de las listas al Consejo de Seguridad en el caso de personas y entidades designadas en virtud de los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán que, en opinión del país, no cumplen o han dejado de cumplir los criterios para su designación. Para el régimen de sanciones de Al-Qaida (1267/1989), tales procedimientos y criterios deben concordar con las pautas o procedimientos adoptados por el Comité 1267.²⁷⁵ En caso de recusaciones a la designación que se hacen mediante el proceso del Defensor del Pueblo bajo las resoluciones 1267 (1999), 1904 (2009), 1989 (2011) y 2083 (2012), los países podrían considerar el establecimiento de puertas de enlace para el intercambio de información, incluyendo información confidencial, con el Defensor del Pueblo. Para el régimen de sanciones de 1988,²⁷⁶ tales procedimientos y criterios deben ser coherentes con las pautas o procedimientos vigentes adoptados por el Comité 1988, incluidos los del mecanismo del Punto Focal establecido de acuerdo con la resolución 1730 (2006).

3. Exclusión de la lista y descongelamiento en virtud de la RCSNU 1373 y los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán

²⁷⁵ Véase el párrafo 7 de la NIR6. En cuanto a la revisión y mantenimiento de la Lista de Sanciones de Al-Qaida, el párrafo 38 de la resolución 2083 (2012) alienta a todos los Estados Miembros, en particular a los Estados proponentes y los Estados de residencia o nacionalidad, a que “presenten al Comité [1267] información adicional, junto con documentos acreditativos, para identificar a las personas, los grupos, las empresas y las entidades incluidas en la Lista e información de otra índole, como datos actualizados sobre el funcionamiento de las entidades, los grupos y las empresas incluidos en la Lista, los desplazamientos, el encarcelamiento o el fallecimiento de las personas que figuran en la Lista y otros sucesos importantes, a medida que se disponga de esa información”.

²⁷⁶ En lo referente a las solicitudes de exclusión de la lista al Comité 1988, el párrafo 21 de la resolución 2082 (2012) “Insta encarecidamente a los Estados Miembros a que celebren consultas con el Gobierno de Afganistán sobre sus solicitudes de exclusión de la Lista antes de presentarlas al Comité [1988], para asegurar la coordinación con las medidas de ese Gobierno en pro de la paz y la reconciliación”. (Véase la nota de pie 12, sobre las solicitudes de designación al Comité 1988.

33. Para las personas y entidades designadas bajo la resolución 1373 (2001), los países deben contar con autoridades y procedimientos o mecanismos legales para sacar de los listados, descongelar los fondos u otros activos y eliminar los términos de las sanciones contra las partes que por ejemplo no satisfacen o dejaron de satisfacer los criterios de designación.

34. Para aquellas personas y entidades designadas bajo los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, los países deben contar con autoridades y procedimientos o mecanismos legales para descongelar los fondos u otros activos y eliminar los términos de las sanciones contra las partes que fueron sacadas de las listas por el Comité 1267 o el Comité 1988.²⁷⁷ Sin embargo, incluso si se excluye a la persona o entidad de la Lista de Sanciones de Al-Qaida o la Lista de Sanciones 1988, los países podrán mantener sanciones financieras, incluyendo el congelamiento de activos y prohibiciones continuas, contra las personas o entidades de interés si determinan que cumplen los criterios de designación en cumplimiento de obligaciones bajo la resolución 1373.

²⁷⁷ En casos donde las personas o entidades designadas dejan de existir, el párrafo 30 de la resolución 2083(2012) alienta a los Estados Miembros a que “soliciten que se excluya de la Lista a las personas cuya muerte se haya confirmado oficialmente, en particular cuando no se hayan localizado activos, y a las entidades que, según se haya informado o confirmado, hayan dejado de existir y, al mismo tiempo, a que tomen todas las medidas razonables para que los activos que

III. CUESTIONES POSTERIORES A LA DESIGNACIÓN: CONGELAMIENTO Y PROHIBICIÓN DE ADMINISTRAR FONDOS U OTROS ACTIVOS DE PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS

A. ALCANCE DE LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS QUE SON OBJETO DE LA ACCIÓN DE CONGELAMIENTO

35. La obligación expresada en la resolución 1373(2001) y los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, y los requisitos de la Recomendación 6 para congelar *fondos u otros activos* se definen en el Glosario de las *Recomendaciones del GAFI* para cubrir cualquier activo, incluyendo, aunque no exclusivamente, los activos financieros, recursos económicos, bienes de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, como quiera que hayan sido adquiridos, y los documentos legales o instrumentos en cualquier forma, incluyendo electrónica o digital, que evidencien la titularidad de, o la participación en, tales fondos u otros activos, incluyendo, aunque no exclusivamente, los créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros postales, acciones, valores, bonos, letras de cambio o letras de crédito, y cualquier participación, dividiendo u otros ingresos en, o valor acumulado a partir de, o generado por, tales fondos u otros activos.²⁷⁸

36. Los países deberían asegurarse de que, si su mecanismo de congelamiento de activos está diseñado de forma que vincula la capacidad para congelar con una definición de terrorismo o financiación del terrorismo en la legislación penal interna, tales definiciones son lo suficientemente amplias como para cubrir una congelamiento de todos los fondos u otros activos de cualquier persona o entidad designada bajo los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán y la resolución 1373.

37. Los países deberían tomar medidas apropiadas para garantizar que las autoridades de gobierno mantengan los registros de título a determinados tipos de propiedad, o las responsables de distribución de fondos u otros activos, tienen conocimiento de la acción de congelamiento de activos, y tomar medidas apropiadas para implementar la obligación según la legislación de los países.

pertenecían a esas personas o entidades no se hayan transferido o distribuido o se vayan a transferir o distribuir a otras personas, grupos, empresas o entidades incluidas en la Lista de Sanciones de Al-Qaida". Según el párrafo 27 de la resolución 2082 (2012) y el párrafo 35 de la resolución 2083(2012), los países que reciban dicha notificación adopten medidas, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, para notificar o informar de manera oportuna a la persona o entidad de que se trate acerca de la supresión de su nombre de la Lista. El párrafo 31 de la resolución 2083 (2012) también alienta a los Estados Miembros a que, cuando descongelen los activos de una persona fallecida o de una entidad que, según se haya informado o confirmado, haya dejado de existir como consecuencia de la supresión de su nombre de la Lista, para evitar que los activos descongelados se utilicen con fines terroristas.

Con respecto al caso de Osama bin Laden, los países deberían tomar nota de las disposiciones del párrafo 32 de la resolución 2083, que prevé un procedimiento especial con respecto a descongelación de cualquiera de sus activos congelados.

²⁷⁸ Véase también "Congelamiento de Activos: Explicaciones de los Términos del Comité 1267" (disponible en <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/EoT%20assets%20freeze%20-%20English.pdf>).

B. CONGELAMIENTO DE FONDOS U OTROS ACTIVOS “SIN DEMORA” A LA DESIGNACIÓN

38. El congelamiento debe realizarse sin demora.²⁷⁹ Sin embargo, la publicación de la acción no debe hacerse hasta que el congelamiento entre en vigencia. Éste debe ser el caso independientemente de si la designación fue hecha por un país por iniciativa propia o por la aceptación de una solicitud de designación de otro país.

C. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

39. La implementación efectiva de la obligación de congelar activos requiere una estrategia de comunicación eficiente y eficaz. Mientras que el sector privado se ve legalmente obligado por la legislación correspondiente a cumplir con obligaciones de congelar activos, los países necesitan conocer el impacto que el cumplimiento con estas leyes tiene en sus actividades comerciales e intentan minimizar los costos de cumplimiento lo más posible.

40. Los requisitos deben ser claramente articulados al sector privado, como los exige el párrafo 6(c) de la NIR6. Esto debe incluir no sólo las instituciones financieras, sino también las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) y los sectores de alto riesgo que no tuvieron tanta exposición a medidas de congelamiento de activos, tales como las organizaciones sin fines de lucro (OSFL).²⁸⁰

1. Selección de una estrategia de comunicación

41. Las obligaciones de congelamiento en la resolución 1373 (2001) y los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán aplican, a través de la implementación de la legislación pertinente, a todas las personas naturales y jurídicas en el país. La estrategia de comunicación debe por lo tanto:

- (a) Incorporar métodos eficientes y eficaces para informar al sector privado y el público en general de sus obligaciones en virtud del mecanismo de congelamiento de activos;
- (b) Proporcionar una orientación clara a todas las personas y entidades que tal vez conservarán fondos u otros activos específicos incluyendo, sin limitación, instituciones financieras;
- (c) Incorporar métodos eficientes y eficaces para informar a los sectores de alto riesgo y a las APNFD de sus obligaciones en virtud del mecanismo de congelamiento de activos; y

²⁷⁹ Para la definición del término sin demora, véase la Sección **I. H** de este documento.

²⁸⁰ El párrafo 51 de la resolución 2083(2012) alienta a los Estados Miembros a que “de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, compartan con el sector privado la información disponible en sus bases de datos nacionales sobre los documentos de identidad o de viaje fraudulentos, falsificados, robados y perdidos que sean de su jurisdicción y, si se descubre que una parte incluida en la Lista está utilizando una identidad falsa, incluso para obtener créditos o documentos de viaje fraudulentos, proporcionen al Comité [1267] información al respecto”.

- (d) Puede incluir el trabajo con altos niveles de los organismos apropiados que representan al comercio, la industria y los sectores de alto riesgo, así como un trabajo más informal con las instituciones y sectores individuales.

2. Contenido del mensaje

42. La estrategia de comunicación debe garantizar la oportuna y amplia difusión pública de:

- (a) La existencia de las restricciones de congelamiento de activos y las obligaciones que imponen al sector privado dentro del país (para identificar, congelar/bloquear, asegurar que ningún fondo y otros activos están disponibles y reportar otros fondos u otros activos relevantes, para posteriormente prohibir relaciones no autorizadas con entidades y personas designadas, y continuar con la verificación de transacciones relativas a la persona o entidad designada y las acciones que deben tomarse si se descubren fondos u otros activos o transacciones sospechosas).
- (b) Los beneficios de un mecanismo de congelamiento de activos como una herramienta preventiva para quebrantar el apoyo y actividad terrorista, y la importancia de cumplir con las obligaciones de congelamiento de activos (remarcando la potencial responsabilidad civil y penal por incumplimiento, así como los riesgos reputacionales para instituciones financieras y APNFD por conocerse su incumplimiento).
- (c) Información que identifica a todas las personas y entidades sujetas al mecanismo de congelamiento de activos (toda la información actual sobre designación bajo la resolución 1373 (2001), así como los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán), a través de la publicación de una lista completa de todas esas personas y entidades.
- (d) Medidas adoptadas en virtud de mecanismos de congelamiento de activos. La primera etapa de esta estrategia de comunicación debe ser el aviso legal de una decisión de designación (tanto de nuevas designaciones como revocaciones).
- (e) Puntos de contacto transparentes dentro del gobierno, a los cuales el sector privado puede dirigir cualquier consulta, incluyendo un mecanismo para el sector privado pueda solicitar, después de llevar a cabo la debida diligencia, orientarse sobre posibles coincidencias con las personas y entidades designadas.

3. Medios para transmitir el mensaje

43. Los países deben considerar mantener un sitio de Internet del gobierno que contenga información actualizada y completa sobre:

- (a) El procedimiento de designación y el mecanismo de congelamiento de activos.
- (b) Textos de leyes relevantes.

(c) Lista completa de todas las personas y entidades actualmente sujetas al mecanismo de congelamiento de activos.

(d) El punto de contacto para consultas públicas.

44. Los países deben considerar un servicio de suscripción electrónica para personas y organizaciones con una necesidad especial de mantenerse informadas de las decisiones de designar o revocar una designación, tales como el sector financiero, las APNFD e industrias de alto riesgo.

D. INFORME E INVESTIGACIÓN POSTERIOR AL CONGELAMIENTO

1. Calidad y utilidad de los datos

45. Debido a la gama de transacciones cubiertas por un congelamiento de activos y el gran número de personas y entidades sujetas a un congelamiento de activos, el trabajo que supone para el sector privado asegurarse de que cumplen con un congelamiento es fundamental. Cuanto más difícil es identificar a una persona o entidad en una lista de sanciones, mayor será la carga del sector privado para garantizar el cumplimiento. Esto no sólo crea ineficiencias y alarga el tiempo que puede tomar detectar incumplimientos, sino que también reduce la buena voluntad del sector privado en la implementación de las medidas. Los identificadores de mala calidad aumentan la carga de cumplimiento para el comercio y tienen un efecto similar en el orden público.

46. Por lo tanto, los países deben revisar y actualizar regularmente las listas de personas y entidades sujetas a medidas de congelamiento de activos, para proporcionar los identificadores más actuales y precisos sobre personas listadas bajo la resolución 1373 (2001) o los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán. Los países que cuenten con datos adicionales de identificación sobre personas o entidades que figuran bajo el régimen de sanciones (1267/1989) de Al-Qaida deben ponerlos a disponibilidad del Comité 1267 para la posible modificación de la Lista de sanciones de Al-Qaida.²⁸¹ Para la modificación de la Lista de Sanciones 1988, los países deben entregar estos datos al Comité 1988.

2. Informe de coincidencias y solución de falsos positivos

47. Cuando los mecanismos de congelamiento de activos de los países requieren la presentación de posibles coincidencias, los que preparan esos informes deben alentar a que se tomen medidas razonables para validar la exactitud de cualquier coincidencia con las listas antes de informarlas a la autoridad correspondiente. En circunstancias donde la entidad reportada no cumple con el umbral legal para congelar los fondos u otros activos (e informar a las autoridades competentes), los países deben exigir a la entidad reportada que presente un reporte de transacción sospechosa (ROS) a la UIF.

²⁸¹ El párrafo 25 de la resolución 2082 (2012) solicita a todos los Estados Miembros, pero especialmente al Gobierno de Afganistán, que informen al Comité 1988 si tienen conocimiento de cualquier información que indique que una persona, grupo, empresa o entidad que se haya suprimido de la Lista debería ser considerado para la designación.

48. Los países deben asistir al sector privado para identificar falsos positivos a través de la publicación de pautas sobre cómo determinar si una coincidencia potencial es una coincidencia real y proporcionar un punto de contacto claro para ayudar a la solución de falsos positivos. Los falsos positivos son posibles coincidencias con personas y entidades listadas, debido a la naturaleza común del nombre o debido a datos identificativos ambiguos, que al examinarse demuestran que no coinciden.

3. Asegurar el adecuado cumplimiento, control e informe en el sector privado

49. Los países deben trabajar con el sector privado en el desarrollo de las siguientes prácticas para: (i) facilitar la cooperación y el cumplimiento del sector privado en la identificación y el congelamiento de fondos u otros activos de entidades y personas designadas, y (ii) impedir a las personas y entidades designadas realicen transacciones financieras o de otro tipo en su territorio o a través de sus instituciones financieras:

- (a) Cooperar con el sector privado en general, incluyendo las APNFD y las instituciones financieras en particular, especialmente aquellas que están implementando en forma independiente programas para prevenir la potencial actividad de financiación terrorista o los que reportan información potencialmente incriminatoria en la investigación de posible actividad financiera por una persona o entidad designada;
- (b) Asegurar que las instituciones financieras y las APNFD desarrollan y mantienen adecuados controles internos (incluyendo procedimientos de debida diligencia y programas de capacitación según corresponda) para identificar las cuentas, transacciones, fondos u otros bienes existentes de las personas y entidades designadas;
- (c) Asegurar que las instituciones financieras y las APNFD inmediatamente congelan cualquier fondo u otros activos identificados que sean mantenidos o controlados por personas y entidades designadas;
- (d) Asegurar que las instituciones financieras y las APNFD cuentan con los procedimientos y recursos apropiados para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Recomendación 6;
- (e) Asegurar que las instituciones financieras y las APNFD apliquen procedimientos razonables para impedir que las personas y entidades designadas realicen transacciones con o a través de ellos;
- (f) Desarrollar un sistema eficaz de supervisión por una autoridad competente o un tribunal con la suficiente experiencia de control, autoridad y recursos, con mandato para apoyar los objetivos enunciados en los párrafos 49 (b), (c) y (d);
- (g) Alentar, en una medida comercialmente razonable, a las instituciones financieras y las APNFD a buscar o examinar la actividad financiera en el pasado de personas y entidades designadas.

- (h) Identificar, evaluar el cumplimiento y mejorar como sea necesario las reglas de identificación del cliente y los requisitos de mantenimiento de registros utilizados por las instituciones financieras y las APNFD;
- (i) Adoptar medidas razonables para los beneficiarios finales, signatarios y apoderados con respecto a cuentas o transacciones en manos de instituciones financieras o las APNFD al momento de buscar actividades de personas o entidades designadas, incluyendo cualquier relación comercial en curso; y
- (j) Armonizar los controles internos contra el financiamiento del terrorismo dentro de cada sector económico, según proceda, con los programas de anti-lavado de activos.

50. Para cada tipo de APNFD, deben existir mecanismos para supervisar y garantizar el cumplimiento de los mecanismos de congelamiento de activos, por ejemplo, mediante la asignación de responsabilidad a las autoridades competentes pertinentes o a los propietarios responsables.

IV. PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS: CUMPLIMIENTO Y ACCESO A FONDOS CONGELADOS U OTROS ACTIVOS

A. PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS RESIDENTES

52. Para cumplir con los requisitos sobre la concesión de exenciones para el acceso a los fondos u otros activos congelados para gastos básicos o extraordinario según lo establecido en la resolución 1452 (2002) mientras se asegura que se mantiene el congelamiento de los activos²⁸², se deben construir y mantener relaciones fuertes y procesos sólidos intergubernamentales. Debe existir:

- (a) Comunicación entre las autoridades competentes (incluida, cuando proceda, la fiscalía del estado u otras autoridades judiciales competentes) y demás autoridades pertinentes (por ejemplo, el servicio de policía o inteligencia) para asegurar un seguimiento exhaustivo de conformidad con las condiciones del congelamiento de activos.
- (b) Coordinación entre las autoridades competentes y departamentos de bienestar social que respalden a una persona designada residente y su familia.

B. AUTORIDADES NACIONALES Y PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES PARA LICENCIAR EL USO O TRANSACCIÓN DE FONDOS U OTROS ACTIVOS CONGELADOS O PONER LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS A DISPOSIBILIDAD DE LAS PERSONAS O ENTIDADES DESIGNADAS

53. Las obligaciones sobre el congelamiento de activos en virtud de los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán prevén exenciones sobre el congelamiento de activos cuando sea necesario bajo circunstancias específicas, según lo establecido en la resolución 1452 (2002), modificada por la resolución 1735(2006). El párrafo 1 de la resolución 1452 establece que “las disposiciones del apartado b) del párrafo 4 de la resolución 1267 (1999) y del párrafo 1 y el apartado a) del párrafo 2 de la resolución 1390 (2002) no son aplicables a los fondos y otros activos financieros o recursos económicos que los Estados pertinentes hayan determinado que son:

- (a) Necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y gastos de agua y electricidad, o exclusivamente para pagar honorarios profesionales razonables y el reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos o tasas o cargos por servicios de mantenimiento de fondos congelados u otros activos financieros o recursos económicos, tras la notificación por el Estado de que se trate al Comité [1267 o 1988]... de la

²⁸² El párrafo 2 de la resolución 1452 (2002) establece que los países podrán agregar a las cuentas sujetas a la resolución 1267 (1999), “siempre que esos intereses u otros beneficios y pagos sigan estando sujetos a esas disposiciones [de las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002)]. El párrafo 7 de la resolución 2082 (2012) y el párrafo 7 de la resolución 2083 (2012) establecen que los Estados Miembros pueden permitir que se añadan a las cuentas congeladas los pagos efectuados a favor de personas, grupos, empresas o entidades que figuran en la Lista, siempre que tales pagos sigan estando congelados.

intención de autorizar, cuando corresponda, el acceso a esos fondos, activos o recursos y en ausencia de una decisión negativa del Comité [1267 o 1988] en el plazo de 48 horas después de dicha notificación²⁸³;

- (b) Necesarios para sufragar gastos extraordinarios, siempre que el Estado de que se trate haya notificado esa determinación al Comité [1267 o 1988] y éste la haya aprobado”.

54. Párrafo 5 de la resolución 1452 también insta a los Estados Miembros a que tomen plenamente en cuenta las consideraciones (*es decir*, las exenciones establecidas en la resolución 1452) al aplicar la resolución 1373 (2001).

55. Cuando los fondos u otros activos han sido congelados bajo los regímenes de sanciones de Al-Qaida y el Talibán, o de conformidad con la resolución 1373, se debe establecer un proceso transparente para garantizar que, en caso necesario, las solicitudes de exenciones puedan ser consideradas, autorizadas o licenciadas de forma rápida.²⁸⁴ Los procedimientos eficaces de toma de decisiones a nivel nacional deben estar respaldados por procedimientos eficaces para la obtención de acuerdos de los Comités de Seguridad relevantes cuando sea necesario (resoluciones 1267/1989 y resolución 1988).²⁸⁵

56. Un régimen de autorización necesita equilibrar, por ejemplo:

- (a) Realizar el propósito para el cual se concede la autorización (ya sea para gastos básicos, gastos extraordinarios, pagos contractuales u otros motivos autorizables).
- (b) Mitigar los riesgos de pagos autorizados para fines a aquellos para los cuales fueron concedidos, incluyendo fines terroristas.
- (c) Minimizar la carga en el sector financiero.
- (d) La operación de la legislación interna.

²⁸³ El párrafo 15 de la resolución 1735 (2006) extendió “el plazo para el examen por el Comité [1267] de las notificaciones presentadas con arreglo al apartado a) del párrafo 1 de la resolución 1452 (2002) de 48 horas a tres días laborables”.

²⁸⁴ Véase el párrafo 10 del INR6.

²⁸⁵ En cuanto a las solicitudes de exenciones en relación con el régimen de sanciones contra Al-Qaida (1267/1989), el Comité 1267 examina y aprueba (o desaprueba) la solicitud. Para las solicitudes de exenciones relativas al régimen de sanciones 1988, el Comité 1988 considera la solicitud (véase el párrafo 30 (j) de la resolución 1988 (2011)). Para el régimen de sanciones contra Al-Qaida (1267/1989), el párrafo 8 de la resolución 2083 (2012) “autoriza al mecanismo del punto focal establecido en la resolución 1730 (2006) a recibir las solicitudes de exención presentadas por personas, grupos, empresas o entidades que figuren en la Lista relativa a las sanciones contra Al-Qaida o en su representación o por el representante legal o la sucesión de esas personas, grupos, empresas o entidades para que el comité [1267] las examine”. El párrafo 37 (a) de la resolución 2083 establece que el mecanismo de coordinación puede “recibir de personas, grupos, empresas o entidades incluidos en la Lista solicitudes de exención de las medidas indicadas en el párrafo 1 a) de la presente resolución [2083] y definidas en la resolución 1452 (2002), a condición de que la solicitud haya sido sometida antes a la consideración del Estado de residencia”, y que “el Punto Focal transmitirá las solicitudes a la Comisión [1267] para una decisión”.

57. Este proceso debe ser cuidadosamente manejado para asegurar que su aplicación es coherente, transparente, razonable y proporcionada, con seguimientos claros de por qué se otorgó una autorización, y si las condiciones se unen a la exención, la forma en que llegaron a esta decisión.

Los países deben implementar controles adecuados sobre la concesión de las autorizaciones para garantizar que se cumplan, cumplir con los términos de las causales de exención específicas bajo las cuales se concedió y no dar lugar a la desviación de fondos u otros activos para otros propósitos, incluyendo terroristas.

**IMPLEMENTACIÓN DE DISPOSICIONES FINANCIERAS DE
LAS RCSNU CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE
DESTRUCCIÓN MASIVA**

SIGLAS

ADM	Armas de Destrucción Masiva
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
ALA/CFT	Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
CGRI	Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica
CNRII	Compañía Naviera de la República Islámica de Irán
DGCP	Disposiciones Generales Contra la Proliferación
MV	Medidas de Vigilancia
ODF	Otras Disposiciones Financieras
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PFBA	Prohibiciones Financieras Basadas en la Actividad
PO	Párrafo Operativo
RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
RPDC	República Popular Democrática de Corea
SFE	Sanciones Financieras Específicas

IMPLEMENTACIÓN DE DISPOSICIONES FINANCIERAS DE LAS RCSNU CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

I. INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS

1. Esta guía tiene por objeto:

- (a) Consolidar y actualizar las siguientes guías previamente emitidas por el GAFI: *(i) Aplicación de las Disposiciones Financieras de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) (RCSNU, o resoluciones) Contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva* (junio de 2007), *(ii) Aplicación de las Prohibiciones Financieras Basadas en la Actividad de la RCSNU 1737* (octubre de 2007), y *(iii) Aplicación de las Disposiciones Financieras de la RCSNU 1803* (octubre de 2008);
- (b) Ayudar a los países²⁸⁶ en la aplicación de las sanciones financieras específicas relativas a la prevención de la proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM) que están contenidos en las RCSNU relevantes y exigidas por la Recomendación GAFI 7 y su Nota Interpretativa (véase la Sección II). También se proporciona mayor orientación para la aplicación de sanciones financieras específicas contra la institución financiera designada (véase el **Anexo A**);
- (c) Ayudar a los países en la aplicación de las prohibiciones financieras basadas en actividades contenidas en las RCSNU relativas a la prevención de la proliferación de ADM (véase la Sección III);
- (d) Ayudar a los países en la implementación de las medidas de vigilancia que figuran en las RCSNU relativas al ejercicio de la vigilancia sobre las actividades de las instituciones financieras y otras que puedan contribuir a la proliferación de ADM (véase la Sección IV);
- (e) Ayudar a los países en la aplicación de las demás disposiciones financieras contenidas en las RCSNU relativas a la prevención de la proliferación de ADM (véase la Sección V); y
- (f) Proporcionar una visión general de todas las disposiciones financieras contenidas en las RCSNU relativas a la prevención de la proliferación de ADM - resoluciones 1540 (2004), 1718 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1874 (2009), 1929 (2010), 2087 (2013) y 2094 (2013) (véanse **Anexo B** y **Anexo C**).

²⁸⁶ Todas las referencias a *país* o *países* se aplican por igual a territorios o jurisdicciones.

2. Cabe destacar que esta guía se suministra sin perjuicio de otro tipo de orientación o de trabajo existente en este ámbito.²⁸⁷

3. Al considerar esta guía, los países deben asegurar que las instituciones financieras cumplan con los requisitos legales existentes que implementan las *Recomendaciones del GAFI*, en particular: Recomendación 10 relativa a diligencia debida con respecto a los clientes, Recomendación 13 relativa a la banca corresponsal, Recomendación 16 relativa a las transferencias electrónicas, Recomendación 18 relativa a los controles internos, y la Recomendación 7 relativa a las sanciones financieras específicas de conformidad con las RCSNU 1718 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1874 (2009), 1929 (2010), 2087 (2013) y 2094 (2013).

4. Esta guía no pretende sustituir otras medidas u obligaciones que ya puedan estar en vigencia para hacer frente a los fondos u otros activos, o artículos o tecnología relacionados con la proliferación de ADM. Tampoco tiene por objeto extender el ámbito de aplicación de las disposiciones financieras pertinentes contenidas en las RCSNU enumeradas en el párrafo 1(f) anterior, y que se reproducen en su totalidad en el **Anexo B**.

5. Esta guía no es vinculante, y por lo tanto su cumplimiento no se evalúa en el proceso de evaluación o la evaluación mutua del GAFI.

II. SANCIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS

6. Los regímenes de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU incluyen la aplicación de sanciones financieras específicas contra las personas o entidades que participen o que presten apoyo a las actividades y programas de la proliferación de la RPDC (República Popular Democrática de Corea) e Irán²⁸⁸, como se expone en: Párrafo Operativo (PO) 8(d) de la resolución 1718 (2006), PO 7 de la resolución 1874 (2009)²⁸⁹, PO 5(a) de la resolución 2087 (2013)²⁹⁰ y PO 8 de la resolución 094 (2013)²⁹¹ en relación con la RPDC; y PO 12 de la resolución 1737 (2006), PO 4 de la

²⁸⁷ El trabajo del GAFI incluye el *Informe sobre el Financiamiento de la Proliferación [Proliferation Financing Report]*, (junio de 2008) y *Lucha Contra el Financiamiento de la Proliferación: Informe de Estado sobre Consulta y Desarrollo de Políticas [Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation]* (febrero de 2010), (disponible en www.fatf-gafi.org).

²⁸⁸ Una lista consolidada de personas y entidades designadas en virtud de la resolución 1718 (2006) y sus resoluciones sucesoras (sobre la RPDC) y una lista de las incluidas en virtud de la 1737 (2006) y sus resoluciones sucesoras (sobre Irán) se pueden encontrar en la página web de la Comité 1718 de las Naciones Unidas 1718 y Comité 1737 (<http://www.un.org/sc/committees/1718/>) (<http://www.un.org/sc/committees/1737/consolist.shtml>), respectivamente.

²⁸⁹ El PO 7 de la resolución 1874 (2009) "Exhorta a todos los Estados Miembros a que cumplan las obligaciones que les incumben con arreglo a la resolución 1718 (2006), incluso las referentes a las designaciones realizadas por el Comité 1718 (es decir, las sanciones financieras específicas).

²⁹⁰ El PO 5(a) de la resolución 2087 (2013) extiende la aplicación del PO 8(d) de la resolución 1718 (2006) a las personas y entidades enumeradas en el Anexo I y II de la resolución 2087 (2013).

²⁹¹ El PO 8 de la resolución 2094 (2013) extiende la aplicación del PO 8(d) de la resolución 1718 (2006) a las personas y enumeradas en el Anexo I y II de la resolución 2094 (2013) y a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o siguiendo instrucciones suyas, y a las entidades que posean o controlen incluso por medios ilícitos.

resolución 1747 (2007), PO 7 de la resolución 1803 (2008), y PO 11, PO 12²⁹² y PO 19 de la resolución 1929 (2010) relativas a Irán.

7. La Recomendación 7²⁹³ del GAFI exige a los países la implementación de las sanciones financieras específicas para cumplir con las RCSNU relativas a la prevención, supresión e interrupción de la proliferación de ADM y su financiamiento. La Nota Interpretativa de la Recomendación 7 establece los requisitos específicos relativos a la aplicación de las sanciones financieras específicas, incluso en relación a: designaciones, congelamiento y prohibición de la negociación de los fondos u otros activos de personas y entidades designadas, exclusión de las listas, descongelamiento y facilitación al acceso a fondos u otros activos congelados, y los criterios para la designación de la ONU. El material adicional aquí expuesto es útil para los países al considerar el establecimiento de un régimen eficaz de sanciones financieras específicas, pero no existen obligaciones adicionales contenidas en esta guía que sean evaluadas durante el proceso de evaluación o la evaluación mutua del GAFI.

8. Para la resolución 1718 (2006) y sus resoluciones sucesoras (sobre la RPDC), el Comité 1718 y el Consejo de Seguridad de la ONU son las autoridades responsables de la designación de las personas y entidades sujetas a las medidas de congelamiento de activos y quienes no tendrán a su disposición fondos sin licencia u otros activos y recursos económicos. De acuerdo con la resolución 1718 (2006), todos los Estados Miembros de la ONU deben tener la autoridad y la capacidad para poner en práctica estas medidas de congelamiento de activos, y asegurar la prevención de que los fondos u otros activos y recursos económicos puedan ser puestos a disposición de esas personas y entidades designadas por el Comité 1718 o el Consejo de Seguridad de la ONU, así como aquellos que actúan en su nombre o bajo su dirección.

9. Para la resolución 1737 (2006) y sus resoluciones sucesoras (sobre Irán), el Comité 1737 y el Consejo de Seguridad de la ONU son las autoridades responsables de la designación de las personas y entidades sujetas a las medidas de congelamiento de activos y quienes no tendrán a su disposición fondos sin licencia u otros activos y recursos económicos.²⁹⁴ De acuerdo con la resolución 1737 (2006), todos los Estados Miembros de la ONU deben tener la autoridad y la capacidad para poner en práctica estas medidas de congelamiento de activos, y asegurar la prevención de que los fondos u otros activos y recursos económicos puedan ser puestos a disposición de esas personas y entidades designadas, así

²⁹² El PO 12 de la resolución 1929 (2010) se dirige a las sanciones financieras y vigilancia de las transacciones que involucren al CGRI (Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica) que puedan contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán.

²⁹³ La Recomendación 7 es aplicable a todas las resoluciones sucesoras actuales y futuras de la resolución 1718 (2006) relativa a la RPDC. En el momento de emisión de este documento guía (junio de 2013), las resoluciones sucesoras de la resolución 1718 (2006) son: resolución 1874 (2009), resolución 2087 (2013), y resolución 2094 (2013). La Recomendación 7 también es aplicable a todas las resoluciones sucesoras actuales y futuras de la resolución 1737 (2006) en relación a Irán. En el momento de emisión de este documento de orientación (junio de 2013), las resoluciones sucesoras de la resolución 1737 (2006) son: resolución 1747 (2007), resolución 1803 (2008), y resolución 1929 (2010).

²⁹⁴ Las personas y entidades a las que se aplican las medidas del PO 12 de la resolución 1737 (2006) se ampliaron en virtud de los PO 4 de la resolución 1747 (2007), PO 7 de la resolución 1803 (2008), y PO 11, 12 y 19 de la resolución 1929 (2010) (véase el Anexo B).

como aquellas que actúan en su nombre o bajo su dirección, o las que son propiedad o controladas por ellas.²⁹⁵

IDENTIFICACIÓN Y DESIGNACIÓN DE PERSONAS O ENTIDADES QUE FINANCIAN O APOYAN LA PROLIFERACIÓN DE ADM

10. Para cumplir y hacer cumplir el fin preventivo de las RCSNU relevantes, es necesario que los países estén en condiciones de identificar cualquier actividad sospechosa relacionada y que los Estados Miembros de la ONU propongan otras personas y entidades, según corresponda, a los Comités de la ONU relevantes para tal designación. No existe una obligación específica para los Estados miembros de la ONU de presentar propuestas para las designaciones a los Comités pertinentes del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en la práctica, los Comités dependen principalmente de las solicitudes de designación por parte de los Estados Miembros. Las Resoluciones 1718 (2006) y 1737 (2006) establecen que los comités pertinentes promulgarán las pautas que sean necesarias para facilitar la aplicación de las medidas impuestas por estas resoluciones.

11. Los países deben contar con autoridades y procedimientos legales apropiados, y deben considerar el establecimiento o la identificación de una autoridad o autoridades competentes, para solicitar y considerar la información de todas las fuentes relevantes para identificar y recopilar la mayor información identificadora acerca de personas y entidades que, basándose en motivos razonables, o una base razonable, se puede sospechar o creer que reúnen los criterios para la designación establecidos en la sección E de la Nota Interpretativa de la Recomendación 7.

CONGELAMIENTO Y PROHIBICIÓN RELATIVOS A LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS DE PERSONAS O ENTIDADES DESIGNADAS

12. El párrafo 5 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 7 aborda la obligación de los países de aplicar sanciones financieras específicas sin demora contra las personas y entidades designadas cuando los Comités relevantes de la ONU están actuando bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Cuando un banco u otra institución financiera es designada con el fin de aplicar sanciones financieras, los países deben adoptar una serie de medidas y garantías adicionales con el fin de: (i) asegurarse de que las sanciones se apliquen de manera eficaz y rigurosa; (ii) evitar cualquier pago prohibido; (iii) preservar los derechos de terceros que actúan de buena fe; y (iv) cooperar internacionalmente con otras autoridades competentes dentro de su marco legal. Los países pueden también considerar medidas para prevenir la fuga de activos. En el Anexo A, se proporciona mayor orientación en relación con las salvaguardas y medidas adicionales, particularmente en el contexto de la aplicación de sanciones financieras específicas contra una institución financiera designada.

²⁹⁵ Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU actúa en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados Miembros están obligados a aplicar su decisión. (Véase el Artículo 25 de la Carta de la ONU).

INVESTIGACIÓN E INFORME POSTERIORES AL CONGELAMIENTO

13. El párrafo 6(d) de la Nota Interpretativa de la Recomendación 7 establece que los países deben exigir a las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras designadas que informen a las autoridades competentes los activos congelados o las acciones tomadas en cumplimiento de los requisitos de prohibición de las RCSNU relevantes, incluyendo los intentos de transacciones, y asegurarse de que dicha información sea utilizada eficazmente por las autoridades competentes. A modo de ejemplo, los países pueden facilitar la implementación de este requisito mediante:

- (a) El desarrollo de procedimientos, dentro de su marco legal, para asegurar que las autoridades competentes reciban, compartan y actúen sobre la información recopilada del sector privado en relación con el congelamiento de fondos u otros activos, incluyendo el intercambio de esa información a nivel internacional en la medida apropiada; y
- (b) Proporcionar, en lo posible, comentarios generales y mantener un diálogo con las instituciones financieras en general, indicando cómo se utiliza la información financiera relativa a la notificación de los fondos u otros activos congelados para apoyar las medidas contra el financiamiento de la proliferación de ADM.

FACILITACIÓN DE ACCESO A FONDOS U OTROS ACTIVOS CONGELADOS

14. Cuando los países hayan determinado que se cumple con las condiciones de exención plasmadas en la resolución 1718 (2006) y la resolución 1737 (2006), los países deben autorizar el acceso a los fondos u otros activos de conformidad con los procedimientos que allí se definen y de conformidad con el párrafo 9 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 7. Cuando los fondos u otros activos que son propiedad o están en manos de una institución financiera designada, los países deben adoptar una serie de medidas y salvaguardas adicionales para garantizar que sólo se realicen los pagos permitidos. El Anexo A de esta guía proporciona pautas adicionales con respecto a este tipo de medidas y salvaguardas adicionales.

III. PROHIBICIONES FINANCIERAS BASADAS EN LA ACTIVIDAD

15. Los regímenes de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU obligan o alientan a los países a aplicar las prohibiciones financieras basadas en la actividad para evitar la prestación de servicios financieros, recursos financieros o asistencia financiera a la RPDC o Irán en relación con el suministro, venta, transferencia, fabricación, mantenimiento o uso de los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología prohibidos por las resoluciones pertinentes, según lo establecido en: PO 9, 10 y 18 de la resolución 1874 (2009)²⁹⁶, PO 5(b) de la resolución 2087 (2013), Y PO 7, 11, 14 y 20 de la

²⁹⁶ La resolución 1874 (2009) fue realizada por el Consejo de Seguridad, bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Una resolución precursora es la resolución 1695 (2006) que fue realizada por el Consejo de Seguridad "Actuando bajo su responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", sin referencia al Capítulo VII. Parte de los PO 9 y 10 de la resolución 1874 (2009) tratan las disposiciones financieras.

resolución 2094 (2013) (para la RPDC)²⁹⁷; y PO 6 de la resolución 1737 (2006), y PO 8, 13 y 21 de la resolución 1929 (2010) (para Irán).^{298 299}

16. Los países deben adoptar medidas apropiadas para asegurar que sus instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) sean conscientes de sus obligaciones en relación con las prohibiciones financieras basadas en actividades en las RCSNU anteriores.

PRINCIPIOS GENERALES

17. Al aplicar las pautas de esta sección, los países deben considerar los siguientes principios generales:

- (a) Los países deben poner en práctica esta guía en función de su marco legal.
- (b) Los esfuerzos de los países para implementar prohibiciones financieras basadas en la actividad deben complementar, no duplicar, los regímenes de control de exportaciones u otros controles existentes contra la proliferación de ADM.
- (c) Las pautas de esta sección no pretenden ampliar el alcance de las prohibiciones establecidas en los párrafos relevantes de las RCSNU enumeradas en el párrafo 15 *supra*.
- (d) Como se describe a continuación, las instituciones financieras pueden cumplir con las prohibiciones financieras basadas en la actividad mediante la identificación de clientes y transacciones de alto riesgo, la aplicación de un mayor escrutinio a dichos clientes y transacciones, y la adopción de medidas de seguimiento adecuadas para promover el cumplimiento de las medidas del Consejo de Seguridad de la ONU enumeradas en el párrafo 15 *supra*.
- (e) Las prohibiciones financieras basadas en la actividad podrán aplicarse o cumplirse a través de la adaptación o ampliación de los mecanismos financieros existentes, controles o

²⁹⁷ El PO 8(a)(i), (ii) y (iii) de la resolución 1718 (2006) se refieren a los artículos prohibidos. Los siguientes PO prohíben “servicios” que pueden incluir prohibiciones de prestar de servicios financieros. El PO 8(c) de 1718 prohíbe las transferencias a la RPDC de servicios o asistencia relacionados con los artículos prohibidos. El PO 5(b) de la resolución 2087 (2013) amplía los artículos a los cuales se aplican las medidas de los PO 8(a), 8(b) y 8(c) de la resolución 1718 (2006). Las medidas de los PO 8(a) y 8(b) de 1718 se aplican a las transacciones financieras, los servicios y asistencia según se establece en los PO 10 y 9 de la resolución 1874 (2009), respectivamente. El PO 7 de la resolución 2094 (2013) amplía los artículos a los cuales se aplican las medidas del PO 8(c) del 1718. El PO 20 de la resolución 2094 amplía los artículos a los cuales se aplican las medidas de los PO 8(a) y 8(b) de la resolución 1718.

²⁹⁸ Los PO 6 de la resolución 1747 (2007), PO 22 de la resolución 1929 (2010) y PO24 de la resolución 2094 (2013) no son prohibiciones financieras basadas en la actividad, pero también son relevantes (véanse las notas al pie 16, 17 y 18). Estas disposiciones se conocen como medidas de vigilancia en la Sección IV de esta guía y se incluyen en esta sección como posibles factores determinantes del riesgo. El PO 12 de la resolución 2087 (2013) y el PO 14 de la resolución 2094 (2013) también pueden ser relevantes como determinantes del riesgo.

²⁹⁹ Parte de los PO 8 y 13 de la resolución 1929 (2010) se refieren a las disposiciones financieras.

prohibiciones, como las respectivas a ciertos artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías, incluidos los controlados por razones militares o de proliferación.

- (f) La identificación de clientes y/o transacciones de alto riesgo presenta desafíos para los países y las instituciones financieras. En consecuencia, tal como se describe en los párrafos 18 al 20, las autoridades competentes deben considerar compartir información con instituciones financieras en relación con los riesgos asociados a las disposiciones descritas en el párrafo 15 *supra* para asistir en la identificación de clientes y transacciones de alto riesgo. Dicho intercambio de información debe estar sujeto a las autoridades judiciales nacionales, incluyendo los requisitos de confidencialidad de los regímenes internacionales de control de exportaciones, así como las sensibilidades de la adecuada investigación y recopilación de información de las autoridades de aplicación de la ley y contra la proliferación de ADM.
- (g) Como se describe en los párrafos 18 a 20 *infra*, las instituciones financieras deben, en general, manejar y mitigar el riesgo de exposición a las prohibiciones financieras basadas en la actividad teniendo en cuenta la siguiente información en la identificación de clientes y transacciones de alto riesgo:
 - (i) La información pertinente proporcionada por las autoridades competentes.
 - (ii) La información de clientes y transacciones recopilada actualmente por las instituciones financieras, incluyendo aquella de sus programas de debida diligencia del cliente y las obligaciones ALA/CFT (Anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo) existentes.
 - (iii) Los determinantes de riesgo asociados específicamente con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU previamente enumerados en el párrafo 15.
- (h) Como se describe en los párrafos 21 a 23 *infra*, las instituciones financieras deben considerar la realización de esfuerzos razonables para recopilar información adicional relacionada con los clientes y transacciones de alto riesgo identificados y someter a estos clientes y transacciones de alto riesgo a un seguimiento continuo.
- (i) La capacidad de una institución financiera para identificar y mitigar los riesgos asociados a los clientes y transacciones de alto riesgo dependerá en parte de la naturaleza de cualquier transacción en particular y la función de la institución financiera en esa transacción.

IDENTIFICACIÓN DE CLIENTES Y TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO

18. Los países deben alentar a las instituciones financieras a aplicar un enfoque basado en el riesgo para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo. Reconociendo que la información actualmente disponible para las instituciones financieras puede ser insuficiente para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo, las autoridades competentes deben trabajar dentro de su marco legal para proporcionar la información adicional pertinente a las instituciones financieras, cuando

corresponda y de acuerdo con las leyes de protección de datos aplicables. Ejemplos de información relevante podrían incluir:

- (a) Nombres de las entidades y personas específicas relacionadas con la proliferación y los usuarios finales de especial interés en relación con los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología prohibidos por las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) (relativas a la RPDC), y las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) (relativas a Irán), incluidas las listas proporcionadas por las autoridades nacionales de control de exportaciones, cuando corresponda.
- (b) Tipologías disponibles de financiamiento de la proliferación.³⁰⁰
- (c) Señales de alerta (red flags) de la actividad financiera disponibles sobre el financiamiento de la proliferación.
- (d) Listas y/o características de las personas a las que se les concedieron o negaron licencias de exportación y los detalles de las transacciones asociadas (por ejemplo, tipo de bienes involucrados, rutas de exportación, métodos de financiamiento, y la razón de la negación).
- (e) Información relativa a la desviación de los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología prohibidos en virtud de las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) (sobre la RPDC), y las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) (sobre Irán).

19. Además de la información relevante proporcionada por las autoridades competentes, los países deben alentar a las instituciones financieras a considerar y respaldarse en la información del cliente y transacciones existentes que recopilan en la actualidad, entre otras cosas mediante sus programas de debida diligencia del cliente y las obligaciones ALA/CFT existentes, para identificar clientes y transacciones de alto riesgo. Los países deben alentar a las instituciones financieras a considerar entre otros los siguientes determinantes de riesgo asociados específicamente con la resolución 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) (relativas a la RPDC), y las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) (relativas a Irán), para ayudar a identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo:

- (a) Clientes y transacciones asociados con la RPDC³⁰¹ e Irán.³⁰²

³⁰⁰ Véanse el *Informe sobre el Financiamiento de la Proliferación [Proliferation Financing Report]*, (junio de 2008) y *Lucha Contra el Financiamiento de la Proliferación: Informe de Estado sobre Consulta y Desarrollo de Políticas [Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation]*, (febrero de 2010), el último de los cuales fue realizado sobre el anterior (disponibles en: www.fatf-gafi.org).

³⁰¹ Al alentar a las instituciones financieras a considerar a los clientes asociados a la RPDC como de alto riesgo para los efectos de la aplicación de prohibiciones financieras basadas en la actividad, los países también deben considerar el PO 24 de la resolución 2094 (2013) que exhorta a una mejor vigilancia del personal diplomático de la RPDC.

³⁰² Al alentar a las instituciones financieras a considerar a los clientes asociados a Irán como de alto riesgo a los efectos de la aplicación de las prohibiciones financieras basadas en la actividad, los países también deben tener en cuenta los requisitos para ejercer una vigilancia conforme al PO 22 de la resolución 1929 (2010) respecto a determinadas entidades iraníes. Específicamente, el PO 22 de la resolución 1929 (2010) exige que los países “se mantengan vigilantes en sus relaciones

- (b) Vehículos que, en particular podrían ser utilizados para financiar prohibiciones financieras basadas en la actividad, tales como ciertos productos y servicios de financiamiento del comercio.
- (c) Clientes que participan y/o transacciones relacionadas con los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología prohibidos por las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) (relativas a la RPDC), y las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) (relativas a Irán).³⁰³
- (d) Extracciones o depósitos de dinero en efectivo significativos que potencialmente podrían ser utilizados para evadir las sanciones relativas a la RPDC y las prohibiciones financieras basadas en la actividad.³⁰⁴

20. Los países también deben alentar a sus instituciones financieras para que sean conscientes de los riesgos asociados con el uso de la banca corresponsal o relaciones bancarias similares para proporcionar productos o servicios financieros por cuenta de clientes de alto riesgo, o la participación de otra forma en las transacciones de alto riesgo.

comerciales con las entidades constituidas en el Irán o sujetas a la jurisdicción del Irán, incluidas las del CGRI y la CNRII, con cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y con las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en Irán, así como a infracciones de lo dispuesto en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) o [1929 (2010)]”.

³⁰³ Al alentar a las instituciones financieras a considerar las transacciones de alto riesgo a los efectos de la aplicación de las prohibiciones financieras basadas en la actividad, los países deben tener en cuenta las medidas de vigilancia del PO de la resolución 1747 (2007) respecto a ciertos artículos especificados. Particularmente, el PO 6 de la resolución 1747 (2007) “Exhorta a todos los Estados a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento en el suministro, la venta o la transferencia al Irán, en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales, así como en el suministro al Irán de cualquier tipo de asistencia o capacitación técnicas, asistencia financiera, inversiones, servicios de intermediación o de otra índole, y la transferencia de recursos o servicios financieros, relacionados con el suministro, la venta, la transferencia, la fabricación o la utilización de esos artículos con el fin de prevenir una acumulación de armas desestabilizadora”.

³⁰⁴ El PO 12 de la resolución 2087 (2013) “Deplora las infracciones de las medidas establecidas en las resoluciones 1718 (2006) y 1874 (2009), incluida la utilización de grandes cantidades de efectivo para evadir las sanciones”. El PO 14 de la resolución 2094 (2013) “Expresa preocupación por la posibilidad de que la transferencia a la RPDC de grandes sumas de dinero en efectivo pueda utilizarse para evadir las medidas impuestas en las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o [2094 (2013)], y aclara que todos los Estados deberán aplicar las medidas enunciadas en el párrafo 11 de [2094 (2013)] a las transferencias de efectivo, incluso las enviadas por mensajería, que estén en tránsito hacia y desde la RPDC, a fin de asegurar que dichas transferencias de grandes sumas de dinero en efectivo no contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o [2094 (2013)], o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o [2094 (2013)]”.

CONTROL INTENSIFICADO DE CLIENTES Y TRANSACCIONES DE ALTO RIESGO

21. Los países deben alentar a las instituciones financieras a utilizar un enfoque basado en el riesgo a fin de aplicar un mayor control a los clientes y transacciones de alto riesgo para determinar si una transacción está prohibida. Ese escrutinio intensificado puede incluir la recopilación de información adicional, como se describe en el párrafo 22 infra, así como el monitoreo continuo como se describe en el párrafo 23 infra. Si una institución financiera tiene una base razonable para sospechar o creer que un cliente de alto riesgo está involucrado y/o una transacción está relacionada con una prohibición financiera basada en las actividades, entonces la institución financiera debe tomar medidas de seguimiento adecuadas como se describe en los párrafos 24 a 27 infra. El monitoreo intensificado debe ser consistente con el PO 21 de la resolución 1929 (2010), PO 18 de la resolución 1874 (2009), y PO 11 de la resolución 2094 (2013) que exhortan a los países a aplicar "una vigilancia más estricta para evitar todas las transacciones [descritas anteriormente] de acuerdo con sus autoridades y legislación nacionales".³⁰⁵

22. Los países deben alentar a sus instituciones financieras a recopilar información adicional sobre los clientes y transacciones de alto riesgo a fin de identificar y evitar la participación en actividades prohibidas, y para permitir las acciones de seguimiento. La capacidad de una institución financiera para recopilar dicha información adicional puede depender en parte de si la institución financiera tiene una relación directa con el cliente, los mecanismos o instrumentos que se utilizan para financiar la transacción,³⁰⁶ y el papel de la institución financiera en la transacción financiera. Dependiendo de estos factores, una institución financiera puede o no tener acceso a la información adicional que puede ser útil para determinar si un cliente de alto riesgo está involucrado y/o una transacción está relacionada con una prohibición financiera basada en la actividad. Esta información adicional puede incluir:

- (a) Detalles acerca de la naturaleza, uso final o usuario final del artículo.;
- (b) Información de control de las exportaciones, tales como copias de control de exportación u otras licencias expedidas por las autoridades nacionales de control de la exportación, y la certificación del usuario final;
- (c) En el caso de una institución financiera que maneja transferencias electrónicas entrantes, información de acuerdo a la Recomendación 16 (transferencias electrónicas).
- (d) El propósito de la transacción.

³⁰⁵ El PO 6 de la resolución 2087 (2013): "Recuerda el párrafo 18 de la resolución 1874 (2009) y exhorta a los Estados Miembros a que ejerzan una mayor vigilancia al respecto, incluido el seguimiento de las actividades de sus nacionales, las personas que se encuentren en su territorio, las instituciones financieras y demás entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) realizadas con o en nombre de instituciones financieras en la RPDC, o de quienes actúen en nombre o bajo la dirección de instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero".

³⁰⁶ Ejemplos de mecanismos o instrumentos que podrían utilizarse para financiar las prohibiciones financieras basadas en la actividad pueden incluir cartas de crédito, cobranzas documentarias, apertura de cuentas, préstamos y líneas de crédito y transferencias bancarias.

23. Las instituciones financieras deben llevar a cabo la vigilancia continua de la actividad de la cuenta de clientes de alto riesgo. Esta supervisión debe llevarse a cabo de acuerdo con la evaluación del riesgo asociado a la cuenta por parte de la institución financiera. Esta supervisión también debe garantizar que la actividad en la cuenta sea consistente con la documentación asociada a las transacciones de la misma.

ACCIONES DE SEGUIMIENTO

24. Los países deben alentar a las instituciones financieras que se identifican o no pueden resolver cuestiones con respecto a clientes y/o transacciones de alto riesgo a considerar la consulta con las autoridades competentes, según lo permitido por las autoridades legales existentes.³⁰⁷ Las instituciones financieras pueden también considerar medidas adicionales, tales como finalizar la relación con el cliente o cuenta pertinente, o la suspensión de la transacción en cuestión, a la espera de una mayor investigación. Los PO 18 de la resolución 1874 (2009), PO 21 de la resolución 1929 (2010) y PO 11 de 2094 (2013) también mencionan que los países están obligados a congelar activos o recursos financieros que estén asociados a los programas o actividades relacionados con armas nucleares, misiles balísticos u otras armas de destrucción masiva de la RPDC (resoluciones 1874 y 2094), y que estén relacionados con actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación y al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares de Irán (resolución 1929), respectivamente.³⁰⁸

25. Los países deben continuar estudiando medidas que faciliten la aplicación efectiva de las prohibiciones financieras basadas en la actividad, con el fin de facilitar un enfoque armonizado y viable para que las entidades financieras eviten su participación en actividades financieras prohibidas con arreglo a las prohibiciones financieras basadas en la actividad.

26. La información proporcionada por las instituciones financieras relacionadas con posibles prohibiciones financieras basadas en la actividad debe ser compartida internamente con las correspondientes autoridades contra la proliferación, según corresponda y con sujeción a los marcos legales existentes en los países. El intercambio de información relacionada con el financiamiento de la proliferación de ADM entre las autoridades nacionales competentes se expuso anteriormente en las *Mejores Prácticas del GAFI sobre la Recomendación 2: Intercambio entre autoridades competentes nacionales de información sobre el financiamiento de la proliferación [Best Practices Paper on Recommendation 2: Sharing among domestic competent authorities information related to the financing of proliferation]*.

³⁰⁷ Esta disposición relativa a la consulta no debe interpretarse como una obligación para las instituciones financieras de presentar reportes de operaciones sospechosas. Las autoridades competentes pertinentes pueden incluir la aplicación de la ley u otras autoridades de lucha contra la proliferación, identificadas según corresponda y según lo permitido por el país en cuestión.

³⁰⁸ Véanse los PO 18 de la resolución 1874 (2009), PO 11 de la resolución 2094 (2013), y PO 21 de la resolución 1929 (2010) en el Anexo B.

27. Los países también deben compartir esa información con sus contrapartes extranjeras relevantes, según corresponda. Los países deberían establecer controles y salvaguardas para asegurar que toda la información intercambiada por las autoridades competentes sólo se utiliza de una manera autorizada, de conformidad con sus obligaciones en materia de privacidad y protección de datos.

IV. MEDIDAS DE VIGILANCIA

28. El PO 10 de la resolución 1803 (2008) exhorta a “todos los Estados a que se mantengan vigilantes en lo que respecta a las actividades que las instituciones financieras de su territorio mantienen con todos los bancos domiciliados en el Irán, en particular con el Banco Melli y el Banco Saderat, y sus sucursales y filiales en el extranjero, con el fin de evitar que esas actividades contribuyan a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006)”. El párrafo de preámbulo 16 de la resolución 1929 (2010) recuerda “la necesidad de vigilar las transacciones en que tomen parte bancos iraníes, incluido el Banco Central del Irán, para impedir que esas transacciones contribuyan a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación y al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares”.

29. El PO 22 de la resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados deberán exigir a sus nacionales, las personas sujetas a su jurisdicción y las sociedades constituidas en su territorio o sujetas a su jurisdicción que se mantengan vigilantes en sus relaciones comerciales con las entidades constituidas en el Irán o sujetas a la jurisdicción del Irán, incluidas las del CGRI y las de la CNRII (Compañía Naviera de la República Islámica de Irán) con cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y con las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán, así como a infracciones de lo dispuesto en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008)”.³⁰⁹

30. El PO 6 de la resolución 1747 (2007) exhorta a “todos los Estados a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento... en el suministro al Irán de cualquier... asistencia financiera, inversiones, servicios de intermediación o de otra índole, y la transferencia de recursos o servicios financieros”, relacionados con el suministro, la venta o la transferencia al Irán, en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales al Irán”.

³⁰⁹ Los PO 22 de la resolución 1929 (2010), PO 6 de la resolución 2087 (2013) y PO 24 de la resolución 2094 (2013) exigen medidas de vigilancia amplias. Las medidas financieras y no financieras son ejemplos de medidas de vigilancia amplias.

31. El PO 6 de la resolución 2087 (2013) recuerda el párrafo 18 de la resolución 1874 (2009) y exhorta a los “Estados Miembros a que ejerzan una mayor vigilancia... incluido el seguimiento de las actividades de sus nacionales, las personas que se encuentren en su territorio, las instituciones financieras y demás entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) realizadas con o en nombre de instituciones financieras en la RPDC, o de quienes actúen en nombre o bajo la dirección de instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero”.

32. El PO 24 de la resolución 2094 (2013) exhorta a los “Estados a que ejerzan una mejor vigilancia del personal diplomático de la RPDC para impedir que esas personas contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y [2094 (2013)], o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013), o [2094 (2013)]”.

33. La guía del GAFI sobre cada una de estas medidas de vigilancia se establece en los apartados siguientes.

VIGILANCIA CON RELACIÓN A LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS CON BANCOS IRANÍES Y DE LA RPDC

34. Los países deben alentar a las instituciones financieras a que consideren la información de transacciones y clientes recopilada a través de sus obligaciones ALA/CFT existentes y los programas de debida diligencia del cliente para identificar las transacciones, cuentas (incluyendo las cuentas de corresponsalía), o relaciones (tales como operaciones conjuntas u operaciones bancarias de propiedad conjunta) con bancos iraníes o de la RPDC.³¹⁰ Los países deben alentar a las instituciones financieras a aplicar, sobre la base de un enfoque basado en el riesgo, las prácticas de mitigación de riesgos que se describen en los párrafos 35 a 38 más adelante a fin de evitar transacciones, cuentas y relaciones con bancos iraníes y de la RPDC, incluido el Banco Central del Irán, y en particular el Banco Melli y el Banco Saderat, que contribuyan a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación y al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, en particular, al violar o evadir:

(a) Las prohibiciones financieras basadas en actividades que figuran en las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010).

(b) Las sanciones financieras específicas emitidas en virtud de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010).

35. Los países deben alentar a las instituciones financieras a aplicar las siguientes prácticas de mitigación del riesgo con respecto al seguimiento intensificado de todas las transacciones financieras con bancos iraníes y de la RPDC, y en particular con el Banco Melli y el Banco Saderat:

³¹⁰ Los términos de los *bancos iraníes* y *bancos de la RPDC* se refieren a todos los bancos domiciliados en Irán o Corea del Norte, y sus sucursales y filiales en el extranjero.

- (a) Exigir que todos los campos de información de las instrucciones de pago se hayan completado en lo que se refieren al ordenante y al beneficiario de la transacción en cuestión y, si no lo están, obtener esa información o rechazar la transacción.
- (b) Supervisar las transacciones y, en un enfoque basado en el riesgo, aplicar un control intensificado³¹¹ sobre las transacciones que presenten un riesgo de violar o evadir: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas por las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativas a la RPDC.
- (c) Con respecto a las transacciones de alto riesgo identificadas en el apartado (b) anterior, obtener información adicional para evitar transacciones que violen o evadan: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) relativas a Irán o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas por las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativas a la RPDC. En la medida necesaria para evitar las transacciones prohibidas en virtud de estas resoluciones, esa información adicional debe incluir información sobre: (i) las partes de la transacción; (ii) la fuente de los fondos; (iii) beneficiario final de la contraparte; y (iv) el propósito de la transacción o pago. Las instituciones financieras podrían ser alentadas a consultar con las autoridades competentes, según lo permitido por los marcos jurídicos existentes, en la búsqueda de información adicional para ayudarles a evitar este tipo de transacciones prohibidas.
- (d) Negarse a procesar o ejecutar transacciones cuando la institución financiera ha sido incapaz de aclarar que dichas transacciones no violan o evaden: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) relativas a Irán, o resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas por las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativas a la RPDC. Con respecto a este tipo de transacciones, los países deben considerar alentar a las instituciones financieras a tomar las medidas de seguimiento que se describen en los párrafos 24 a 27 *supra*.

36. Los países deben alentar a las instituciones financieras a aplicar las siguientes prácticas de mitigación del riesgo con respecto a las relaciones de corresponsalía con bancos iraníes y de la RPDC, y en particular con el Banco Melli y el Banco Saderat:

³¹¹ Se deberá aplicar un control intensificado a las transacciones de alto riesgo marcadas a través del monitoreo. El procesamiento directo no se interrumpiría para las transacciones no marcadas como de alto riesgo. Se debe realizar un monitoreo posterior de todas las transacciones de acuerdo con un enfoque basado en el riesgo.

- (a) Someter a todas las transacciones con los bancos iraníes y de la RPDC a las medidas de mitigación del riesgo establecidas en el párrafo 35 *supra*.
- (b) Llevar a cabo una evaluación de riesgos de las relaciones corresponsales directas con bancos iraníes y de la RPDC utilizando información obtenida en la aplicación de la Recomendación 13 (banca corresponsal) y otra información, según corresponda, a fin de:
 - (i) Evaluar lo más posible el negocio del banco iraní o de la RPDC demandado (banca corresponsal, banca privada, financiamiento del comercio, otros) a fin de manejar adecuadamente los riesgos relacionados. Esta evaluación debe tener en cuenta, en la medida de lo posible, la cantidad de negocios que el banco iraní demandado maneja para las entidades del gobierno iraní.
 - (ii) Evaluar si el banco iraní o de la RPDC demandado cuenta con controles adecuados para detectar y prevenir la evasión de las sanciones, con el fin de evitar contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, en especial, al violar o evadir tanto: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas por las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) relativas a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativas a la RPDC.
 - (iii) Evaluar si el banco iraní o de la RPDC demandado cuenta con procedimientos de debida diligencia del cliente u otros controles adecuados para detectar empresas ficticias o compañías pantalla y determinar el beneficiario final de tales entidades.
- (c) Modificar las políticas, procedimientos y controles para mitigar los riesgos específicos identificados de conformidad con la evaluación de riesgos descrita en el apartado 36(b).
- (d) Revisar y, si es necesario, finalizar o modificar los acuerdos relacionados con el mantenimiento de relaciones de corresponsalía con o para el beneficio de los bancos iraníes o de la RPDC, en base a la evaluación de riesgo descrita en el apartado 36(b).

37. Los países también deben alentar a las instituciones financieras a tomar las medidas adecuadas para asegurarse de que sus relaciones de corresponsalía con otros bancos no se utilizan para eludir o evadir las prácticas de mitigación de riesgos que se describen en esta guía.

38. Los países deben alentar a las instituciones financieras a aplicar, sobre un enfoque basado en el riesgo, las prácticas de mitigación de riesgos transaccionales y basados en cuentas de los párrafos 35, 36 y 37 por encima de cualquier otra relación que puedan tener con bancos del Irán o de la RPDC. Esto incluye relaciones directas como operaciones conjuntas u operaciones bancarias de propiedad conjunta

realizada con bancos iraníes o de la RPDC, o de relaciones basadas en el cliente con este tipo de operaciones conjuntas u operaciones bancarias de propiedad conjunta.

GUÍA PARA AUTORIDADES COMPETENTES RESPECTO A LA VIGILANCIA DE BANCOS IRANÍES Y DE LA RPDC

39. Las autoridades competentes deben tener en cuenta el riesgo que representan las sucursales y filiales de bancos iraníes situadas en su territorio a los efectos de la supervisión y monitoreo. En este sentido, las autoridades competentes deben considerar la adopción de las siguientes medidas, en consonancia con su marco legal y principios reglamentarios, con respecto a estas sucursales y filiales extranjeras para asegurarse que cuentan con sistemas y controles adecuados en para evitar que las actividades contribuyan a la proliferación de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, incluyendo la violación o evasión de: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) en relación a Irán, o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativa a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas en virtud de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) en relación a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativas a la RPDC.

(a) Colocar a la sucursal o filial bajo vigilancia intensificada para:

- (i) Asegurar que se están aplicando las prácticas de mitigación de riesgos que se describen en los párrafos 34 a 38.
- (ii) Asegurar el cumplimiento de los requisitos legales existentes que implementan: (i) las Recomendaciones del GAFI, en particular, las Recomendaciones 7, 10, 13 y 16; y (ii) la actividad basada en prohibiciones financieras contenidas en las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) en relación con Irán, o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC.

(b) Adoptar medidas de control contra cualquier sucursal o subsidiaria que no cumpla con las prácticas de mitigación de riesgo obligatorias a las que se refieren y describen en los apartados 39(a) (i) y (ii) anteriores, incluyendo la revocación de licencias en casos incumplimiento significativo y sostenido.³¹²

40. Las autoridades competentes deben tener en cuenta las transacciones, cuentas o relaciones que sus instituciones financieras puedan tener con los bancos iraníes y de la RPDC, y en particular el Banco Melli y el Banco Saderat, como de alto riesgo para los efectos de la supervisión y monitoreo. El propósito de este tipo de prácticas de supervisión y monitoreo mejoradas es fomentar la aplicación de las medidas de mitigación de riesgos que se describen en los párrafos 34 a 38 *supra*.

³¹² Las prácticas de mitigación del riesgo mencionadas en los apartados 39(a)(i) y (ii) contienen las prácticas de mitigación de riesgos no obligatorias y las vinculantes. La acción de supervisión debe centrarse en las prácticas de mitigación de riesgos vinculante.

41. Las autoridades competentes deben alentar a los bancos iraníes y de la RPDC que se encuentran en su territorio para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo, y aplicar un mayor escrutinio a dichos clientes y transacciones de alto riesgo, según se describe en los párrafos 18 a 23 supra. Las autoridades competentes también deben alentar a los bancos iraníes situados en su territorio a incorporar medidas específicas para contrarrestar el riesgo de financiamiento de la proliferación, de acuerdo con esta guía.

42. Sujetas al régimen de intercambio de información y el derecho aplicable, las autoridades competentes notificadas de conformidad con el párrafo 35(d) deben considerar informar inmediatamente a la autoridad competente de otros países que pueden ser relevantes para la operación reportada, según el caso.

43. Debido a los riesgos particulares asociados con el Banco Melli y el Banco Saderat como se identifica en la resolución 1803 (2008), los países deberían considerar la adopción de medidas preventivas adicionales con respecto a estos dos bancos iraníes.

VIGILANCIA EN RELACIÓN A ENTIDADES IRANÍES INDICADAS EN EL PO 22 DE LA RCSNU 1929 Y ENTIDADES Y PERSONAS DE LA RPDC INDICADAS EN LAS RCSNU 2087 Y 2094

44. Las Resoluciones 1929 (2010), 2087 (2013) y 2094 (2013) requieren que los estados garanticen la vigilancia con respecto a las entidades o individuos iraníes y norcoreanos. Tal vigilancia puede incluir medidas financieras, en parte, para evitar posibles sanciones de evasión a través de esas entidades y/o personas especificadas.

45. Con respecto a Irán, estas entidades son “entidades constituidas en el Irán o sujetas a la jurisdicción del Irán, incluidas las del CGRI y las de la Compañía Naviera de la República Islámica de Irán, con cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y con las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos”. El PO 22 de la resolución 1929 (2010) decide que “todos los Estados deberán exigir a sus nacionales, las personas sujetas a su jurisdicción y las sociedades constituidas en su territorio o sujetas a su jurisdicción que se mantengan vigilantes en sus relaciones comerciales “con estas entidades “si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán, así como a infracciones de lo dispuesto en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) o [1929(2010)].

46. Con respecto a la RPDC, estas entidades y personas incluyen al personal diplomático de la RPDC e instituciones financieras en la RPDC, o a quienes actúan en nombre o bajo la dirección de las instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero. El PO 6 de la resolución 2087 (2013) recuerda el PO 18 de la resolución 1874 (2009) respecto a la prevención de servicios financieros que puedan contribuir a las actividades de proliferación de la RPDC y exhorta a los “Estados Miembros a que ejerzan una mayor vigilancia al respecto, incluido el seguimiento de las actividades de sus nacionales, las personas que se encuentren

en su territorio, las instituciones financieras y demás entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) realizadas con o en nombre de instituciones financieras en la RPDC, o de quienes actúen en nombre o bajo la dirección de instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero”. El PO 24 de la resolución 2094 (2013) exhorta a los “Estados a que ejerzan una mejor vigilancia del personal diplomático de la RPDC para impedir que esas personas contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y [2094(2013)], o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o [2094(2013)]”.

47. En el ejercicio de la vigilancia sobre estas entidades en la forma de las medidas financieras, las autoridades competentes deberán alentar a las instituciones financieras a aplicar las siguientes prácticas de mitigación del riesgo para reducirlo:

- (a) Recopilar información adicional sobre: (i) las partes en la transacción, (ii) la fuente de los fondos, (iii) beneficiario final de la contraparte, y (iv) propósito de la transacción o pago.
- (b) Negarse a procesar o ejecutar transacciones cuando la institución financiera ha sido incapaz de aclarar que dichas transacciones no violan o evaden: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010) en relación con Irán, o las resoluciones 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013) relativas a la RPDC; o las sanciones financieras específicas emitidas en virtud de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) en relación a Irán, o las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), relativa a la RPDC. Con respecto a este tipo de transacciones, los países deben considerar alentar a las instituciones financieras a tomar las medidas de seguimiento que se describen en los párrafos 24 a 27 *supra*.³¹³

VIGILANCIA EN RELACIÓN A LAS TRANSACCIONES INDICADAS EN EL PO 6 DE LA RCSNU 1747

48. El PO 6 de la resolución 1747 (2007), exhorta a “todos los Estados a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento en el suministro...a Irán cualquier tipo de... asistencia financiera, inversiones, servicios de intermediación o de otra índole, y la transferencia de recursos o servicios financieros, relacionados con el suministro, en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra,

³¹³ El PO 11 de la resolución 2094 (2013): “Decide que los Estados Miembros...impedirán la prestación de servicios financieros o la transferencia a su territorio, o a través de él o desde él, o a sus nacionales, a entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) o a personas o instituciones financieras que se encuentren en su territorio o por todos ellos, de cualquier activo o recurso financiero o de otro tipo, incluidas grandes sumas de dinero en efectivo, que puedan contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) o [2094 (2013)]”.

misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales.

49. En la aplicación del PO 6 de la resolución 1747, las autoridades competentes deberán alentar a las instituciones financieras a aplicar las siguientes prácticas de mitigación del riesgo para reducirlo:

- (a) Los países deberían alentar a las instituciones financieras a aplicar un enfoque basado en el riesgo para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo. Sabiendo que la información actualmente disponible para las instituciones financieras puede ser insuficiente para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo, las autoridades competentes deben trabajar dentro de su marco legal para proporcionar información adicional pertinente a las instituciones financieras, en su caso y de acuerdo con las leyes de protección de datos aplicables.³¹⁴
- (b) Además de la información pertinente proporcionada por las autoridades competentes, los países deben alentar a las instituciones financieras a considerar y confiar en la información del cliente y transacciones existente que actualmente recopilan, entre otras cosas mediante sus programas de debida diligencia del cliente y las obligaciones ALA/CFT existentes para identificar a los clientes y transacciones de alto riesgo.
- (c) Alentar a las instituciones financieras a recopilar información adicional para determinar los clientes involucrados y/o transacciones relacionadas con los ciertos artículos específicos a los que se hace referencia en el PO 6 de la resolución 1747 que pueden ser un determinante adicional de riesgo.
- (d) negarse a procesar o ejecutar transacciones cuando la institución financiera ha sido incapaz de aclarar que dichas transacciones no violan o evaden: las prohibiciones financieras basadas en la actividad de las resoluciones 1737 (2006) y 1929 (2010), o las sanciones financieras específicas emitidas por las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010). Con respecto a este tipo de transacciones, los países deben considerar alentar a las instituciones financieras a tomar las medidas de seguimiento que se describen en los párrafos 24 a 27 *supra*.

V. OTRAS DISPOSICIONES FINANCIERAS

50. El GAFI, en colaboración con el Comité de las Naciones Unidas 1540, ha realizado otro estudio en esta área. Se llevó a cabo un proyecto de tipologías de financiamiento de la proliferación para identificar y analizar la amenaza actual del financiamiento de la proliferación, examinar las medidas existentes que se utilizan para hacer frente a esta amenaza; y esbozar una serie de opciones que el GAFI

³¹⁴ Se pueden encontrar ejemplos de información relevante en *Lucha Contra el Financiamiento de la Proliferación: Informe de Estado sobre Consulta y Desarrollo de Políticas [Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation]* (febrero de 2010). Algunos países utilizan listas y/o características de las personas que se les han negado licencias y/o sanciones dictadas por las autoridades competentes de exportación.

podría considerar para abordar el financiamiento de la proliferación en el marco de las resoluciones 1540 (2004) y 1673 (2006). Los resultados de este estudio fueron publicados en junio de 2008: véase el *Informe sobre el Financiamiento de la Proliferación [Proliferation Financing Report]*.

51. En octubre de 2008, el GAFI creó un equipo de proyecto sobre el financiamiento de la proliferación para desarrollar opciones de políticas que sean consideradas como medidas que podrían aplicarse en la lucha contra el financiamiento de la proliferación en el marco de las RCSNU existentes, como la resolución 1540 (2004) respecto del *Informe sobre el Financiamiento de la Proliferación [Proliferation Financing Report]* y los marcos jurídicos nacionales. El Informe constituyó el punto de partida de este trabajo que se realizó con el aporte del sector privado y otras partes interesadas. Los resultados de este trabajo fueron publicados en febrero de 2010: *Lucha Contra el Financiamiento de la Proliferación: Informe de Estado sobre Consulta y Desarrollo de Políticas [Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation]*.

52. Los regímenes de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU obligan o alientan a los países a poner en práctica otras disposiciones financieras para impedir el financiamiento de actividades de proliferación de la RPDC e Irán, y por parte de agentes no estatales. Los países deben tomar medidas apropiadas para asegurar que sus instituciones financieras son conscientes de éstas otras disposiciones financieras que se explica a continuación.

53. Las Resoluciones 1747 (2007), 1803 (2008), 1874 (2009) y 2094 (2013) contienen disposiciones financieras relativas a los distintos tipos de apoyo financiero a la RPDC e Irán suministrado por otros países e instituciones financieras y crediticias internacionales, de la siguiente manera:

(a) En relación con la RPDC:

- (i) El PO 19 de la resolución 1874(2009) exhorta a todos los países y a las instituciones financieras y crediticias internacionales a que no asuman nuevos compromisos relacionados con subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias a la RPDC, salvo con fines humanitarios y de desarrollo directamente vinculados con las necesidades de la población civil o la promoción de la desnuclearización, y exhorta a que ejerzan una mayor vigilancia para reducir los compromisos ya asumidos.
- (ii) El PO 20 de la resolución 1874 (2009) exhorta a todos los países a que no proporcionen apoyo financiero público para el comercio con la RPDC (incluida la concesión de créditos, seguros o garantías para la exportación a sus nacionales o a entidades que participen en esos intercambios comerciales) cuando dicho apoyo financiero pueda contribuir a la realización de programas o actividades nucleares o relacionados con misiles balísticos u otros programas o actividades relacionados con armas de destrucción masiva. El PO 15 de la resolución 2094 (2013) amplía las actividades a las que se aplica la prohibición de apoyo financiero público a las

prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013).

- (iii) El PO 12 de la resolución 2094 (2013) exhorta a los países a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en sus territorios la apertura de nuevas sucursales, filiales u oficinas de representaciones de bancos de la RPDC, y también exhorta a los países a que prohíban a los bancos de la RPDC establecer nuevas operaciones conjuntas, tener participación en bancos de su jurisdicción o establecer o mantener relaciones de correspondencia con ellos, para impedir la prestación de servicios financieros si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC, o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094 (2013), o a la evasión de las medidas impuestas por esas resoluciones.
- (iv) El PO 13 de la resolución 2094 (2013) exhorta a los países a que adopten las medidas apropiadas para prohibir a las instituciones financieras que se encuentren en sus territorios o bajo su jurisdicción abrir oficinas de representación, filiales o cuentas bancarias en la RPDC si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a los

programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC y a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) y 2094(2013).

(b) En relación con Irán:

- (i) El PO 7 de la resolución 1747 (2007) exhorta a los países e instituciones financieras internacionales a que no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias al Gobierno de la República Islámica de Irán, salvo con fines humanitarios y de desarrollo.
- (ii) El PO 9 de la resolución 1803(2008) exhorta a todos los países a que se mantengan vigilantes al asumir nuevos compromisos para prestar apoyo financiero con recursos públicos al comercio con Irán, incluida la concesión de créditos para la exportación, garantías o seguros, a sus nacionales o a entidades que participen en esos intercambios comerciales, con el fin de evitar que dicho apoyo financiero contribuya a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006).

54. Resolución 1929 (2010) contiene disposiciones financieras relativas a la capacidad de los bancos y entidades iraníes para invertir y hacer negocios en otros países, y la capacidad de las instituciones financieras para hacer negocios en Irán, de la siguiente manera:

- (a) El PO 7 de la resolución 1929 (2010) exige a los países prohibir, en los territorios sujetos a su jurisdicción, que Irán adquiera intereses en actividades comerciales en otro país que comporten la extracción de uranio o la producción o uso de los materiales y tecnologías nucleares.³¹⁵
- (b) El PO 23 de la resolución 1929 (2010) exhorta a los países a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en su territorio la apertura de nuevas sucursales, filiales o representaciones de bancos iraníes y a que prohíban a los bancos iraníes organizar nuevas operaciones conjuntas, participar en relaciones de correspondencia con bancos de su jurisdicción y establecer o mantener ese tipo de relaciones para impedir la prestación de servicios financieros, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en Irán.
- (c) El PO 24 de la resolución 1929 (2010) exhorta a los países a que adopten medidas adecuadas que prohíban a las instituciones financieras en sus territorios o sujetas a su jurisdicción abrir representaciones, filiales o cuentas bancarias en Irán si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en Irán.

55. Además de las RCSNU específicas de cada país, existen disposiciones financieras amplias dentro de los apartados 2 y 3(d) de la resolución 1540 (2004), que son disposiciones obligatorias del Capítulo VII que han sido examinadas con más detalle por el GAFI. Para la aplicación efectiva de estas disposiciones, así como las disposiciones mencionadas anteriormente, será necesario el intercambio de información entre dos o más autoridades a nivel nacional, como se establece en la Recomendación 2.³¹⁶

- (a) El PO 2 prohíbe el financiamiento de actividades relacionadas con la proliferación de agentes no estatales.³¹⁷
- (b) El PO 3(d) exige a los países establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles apropiados del suministro de fondos y servicios, como el financiamiento, relacionados con las

³¹⁵ El PO 7 de la resolución 1929 (2010) exige medidas amplias, incluyendo medidas financieras.

³¹⁶ Véase *Mejores Prácticas del GAFI sobre la Recomendación 2: Intercambio entre autoridades competentes nacionales de información sobre el financiamiento de la proliferación* [FATF Best Practices Paper on Recommendation 2: Sharing among domestic competent authorities information related to the financing of proliferation] (Febrero 2012) (disponible en: www.fatf-gafi.org) para conocer las mejores prácticas del intercambio entre autoridades relevantes a nivel nacional de información relacionadas con el financiamiento de la proliferación.

³¹⁷ El PO 2 de la resolución 1540 (2004): "Decide también que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas".

exportaciones y transbordos de artículos que pudieran contribuir a la proliferación de ADM.³¹⁸

56. La Resolución 1673 (2006) reitera las decisiones adoptadas en la resolución 1540 (2004) y subraya la importancia de que todos los países cumplan en su integridad esa resolución, incluidas las disposiciones relativas al financiamiento de la proliferación de ADM.

57. Las Resoluciones 1810 (2008) y 1977 (2011) toman nota de “los esfuerzos internacionales encaminados a aplicar plenamente la resolución 1540 (2004), en particular para prevenir el financiamiento de actividades relacionadas con la proliferación, y teniendo en cuenta la orientación proporcionada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)”.

58. La Resolución 2094 (2013), en su preámbulo, “acoge con beneplácito la nueva Recomendación 7 del (GAFI) e insta a los Estados Miembros a que apliquen la Nota Interpretativa del GAFI de la Recomendación 7 y los documentos orientativos conexos para que se cumplan efectivamente las sanciones financieras específicas relacionadas con la proliferación”.

³¹⁸ El PO 3(d) de la resolución 1540 (2004): “Decide también que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos, y, con tal fin, deben... Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación”.

ANEXO A: SANCIONES FINANCIERAS CONTRA UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA DESIGNADA EN VIRTUD DE RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A LA PREVENCIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ADM

I. INTRODUCCIÓN

1. Una serie de cuestiones adicionales surgen cuando un banco u otra institución financiera son designados a los efectos de sanciones financieras. En este anexo se aborda el caso de los bancos designados, en particular, en virtud de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) (RCSNU, o resoluciones) 1737/1747/1929. Consideraciones similares se aplican con respecto a otras instituciones financieras designadas.³¹⁹

2. Cuando las sanciones financieras son inminentes, las autoridades competentes podrán considerar otras medidas regulatorias dentro de su marco legal para impedir el escape de activos y riesgos generales en los sistemas financieros y de pagos y proteger la posición de las contrapartes que actúen de buena fe.

3. Cuando se apliquen sanciones financieras contra un banco designado, las autoridades competentes deben asegurarse que las sanciones se apliquen de manera eficaz y rigurosa mediante la prevención de nuevas actividades bancarias y la restricción de pagos prohibidos. Dentro de un marco de controles rigurosos, las autoridades competentes deberían tratar de proteger a terceros de los efectos de las sanciones en la medida de lo posible, por ejemplo, haciendo uso de las exenciones que permiten pagos en virtud de contratos celebrados con anterioridad a la designación del banco. Sin embargo, estos pagos deben monitorearse de cerca.

4. La aplicación de las sanciones financieras afecta a la liquidez y/o solvencia de la entidad financiera designada, aumenta los riesgos de insolvencia con el tiempo, y plantea cuestiones inmediatas de preocupación. En tales circunstancias, el procedimiento de insolvencia u otro similar del país, en su caso, debe aplicarse de conformidad con las leyes nacionales y con sujeción a los requisitos de las sanciones financieras. Esto puede implicar el nombramiento de un administrador o auditor.

II. APLICACIÓN DE LAS SANCIONES

5. Cuando un banco ha sido designado, las autoridades competentes deben tratar de aplicar las sanciones financieras tan pronto como sea posible. Al hacerlo, deben tomar una serie de acciones inmediatas:

³¹⁹ Una lista consolidada de personas y entidades designadas en virtud de la Resolución 1737 (2006) y sus resoluciones sucesoras, que incluye bancos designados, se puede encontrar en el sitio web del Comité 1737 de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/sc/committees/1737/consolist.shtml>). En cuanto a la República Popular Democrática de Corea (RPDC), una lista consolidada de las entidades y personas designadas en virtud de la Resolución 1718 (2006) y sus resoluciones sucesoras, incluidos los bancos designados, se puede encontrar en la página web del Comité 1718 (<http://www.un.org/sc/committees/1718/>).

- (a) **Determinar si el banco designado tiene una presencia en su país.** Un banco puede tener una presencia al estar constituido dentro de ese país, ya sea porque cuenta con una sucursal allí o porque posee o controla una entidad en el país (por ejemplo, una filial). Asimismo, las autoridades deben determinar si el banco designado tiene cuentas en un banco ubicado en su territorio. **Considerar si la designación del banco causará problemas de capacidad e idoneidad en cuanto a los directores o alta gerencia del banco, y considerar si la designación del banco va a causar otros problemas regulatorios,** tales como los riesgos sistémicos (por ejemplo, otros bancos que sufren un efecto adverso) u otros impactos en el mercado (por ejemplo, una corrida de acreedores del banco o potenciales alteraciones en los sistemas de pago). Tal determinación puede llevar a las autoridades a considerar el nombramiento de un administrador o auditor, u otra acción apropiada.

III. PAGOS REALIZADOS POR EL BANCO DESIGNADO

6. Un banco designado no podrá realizar pagos salvo mediante autorización emitida por las autoridades competentes que están aplicando las sanciones financieras.

7. Al determinar la autorización en base de las RCSNU relevantes, las autoridades competentes deben considerar:

- (a) Cuáles son los pagos que deben autorizarse en principio.
- (b) Qué salvaguardas deben incorporarse en el régimen de autorización para garantizar que se realicen sólo los pagos permitidos, incluyendo el tipo de seguimiento y control deben llevarse a cabo.

A. SALVAGUARDAS

8. Las autoridades competentes deben establecer salvaguardas sólidas para garantizar que se realicen sólo los pagos permitidos. Esto debe incluir, como mínimo:

- (a) Un análisis previo de todos los pagos realizados por el banco con autorización de las autoridades competentes o, si la legislación lo permite, de organismos independientes, tales como auditores, actuando a pedido de las autoridades competentes y bajo su supervisión.
- (b) Una presentación de informes periódicos por parte del banco, verificados por el administrador/auditor en su caso, a la autoridad competente sobre todos los pagos efectuados y recibidos por el banco.

B. PAGOS EN VIRTUD DE CONTRATOS ANTERIORES

9. Las autoridades competentes deben considerar la manera de lidiar con los pagos correspondientes a contratos suscritos con anterioridad.

10. Por ejemplo, el párrafo 15 de la resolución 1737 (2006) especifica que las sanciones no impedirán que una persona o entidad designada efectúe los pagos a que haya lugar en virtud de contratos suscritos con anterioridad a la inclusión de esa persona o entidad en la lista, siempre y cuando los países correspondientes hayan determinado que el contrato no guarda relación con ninguno de los artículos, asistencia, capacitación, asistencia financiera o servicios prohibidos en la resolución, y que el pago no será recibido directa ni indirectamente por una persona o entidad designada. Esto incluye la transferencia de fondos entre la oficina principal, sucursales o cuentas del banco necesaria para este tipo de pagos. En virtud del párrafo 15 de la resolución 1737 (2006), los estados están obligados a notificar al Comité de Sanciones de ONU su intención de autorizar los pagos en virtud de contratos anteriores 10 días hábiles antes de la fecha de la autorización. El párrafo 11 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 7 reitera este elemento con respecto a la resolución 1737 (2006).

11. A fin de evitar nuevas actividades bancarias con una institución financiera designada, los países no deben permitir pagos por determinados medios tales como giros descubiertos o líneas de crédito, de forma tal que la institución financiera no puede seguir siendo un vehículo para futuros contratos comerciales.³²⁰

12. Las autoridades competentes deberían considerar si los contratos anteriores que hayan sido modificadas después de la designación del banco respectivo deben ser tratados como contratos anteriores en cuanto a las sanciones (por ejemplo, la renovación de un contrato de arrendamiento), o si los cambios en el contrato son suficientemente sustantivos como para tratarlos como nuevos contratos. Las autoridades competentes deben ser conscientes de que los terceros podrían considerar mecanismos de financiamiento alternativos.

13. Cuando la entidad designada tiene una sucursal, la autoridad competente del lugar donde esté situada la sucursal puede permitir que la entidad designada transfiera fondos entre sucursales u oficinas con el fin de efectuar los pagos debidos en virtud de un contrato anterior a terceros de buena fe, en su nombre o en nombre de su oficina principal. En este caso, la autoridad competente del país en el que esté situada la sucursal debe ejercer una vigilancia adecuada en la concesión de dicha autorización.

C. OTROS PAGOS: GASTOS BÁSICOS Y EXTRAORDINARIOS³²¹

14. La Resolución 1737 tiene el efecto de impedir que el banco designado realice nuevos negocios y las autoridades competentes deben tener esto en cuenta al considerar si se autorizan otros pagos.

15. No obstante, las autoridades competentes pueden considerar la autorización de ciertos gastos básicos y extraordinarios que no crean nuevas obligaciones bancarias pero son necesarios para asegurar una liquidación ordenada de las obligaciones del banco en virtud de contratos anteriores a los terceros de buena fe, incluyendo titulares de cuentas no designadas.

³²⁰ Esta disposición no debe interpretarse como un permiso a una institución financiera designada para negarse a pagar las deudas contraídas con terceros que actúen de buena fe.

³²¹ Con respecto a la RPDC, los párrafos 9(a), 9(b) y 9(c) de la resolución 1718 (2006) estipulan la autorización de gastos básicos, gastos extraordinarios y aquellos que estarán sujetos a embargo judicial, administrativo o arbitral, o a juicio.

16. Las solicitudes de gastos básicos exigirán la ausencia de una decisión negativa del Comité de Sanciones de ONU, y los gastos extraordinarios requerirán la aprobación previa del Comité.

Gastos básicos

17. En el caso de la resolución 1737, el párrafo 13(a) especifica que las sanciones no se aplicarán a los fondos, otros activos financieros o recursos económicos que, según hayan determinado los países correspondientes sean necesarios para sufragar gastos básicos, como el pago de alquileres o hipotecas, salarios, impuestos, primas de seguros y tarifas de servicios públicos o para el pago de honorarios, tales como servicios jurídicos.

Gastos extraordinarios

18. En el caso de la resolución 1737, el párrafo 13(b) especifica que las sanciones no se aplicarán a los fondos, otros activos financieros o recursos económicos que, según hayan determinado los países correspondientes sean necesarios para sufragar gastos extraordinarios y que el Comité de Sanciones de la ONU lo haya aprobado.

19. Los gastos extraordinarios se incluyen, entre otras cosas, los gastos relacionados con las operaciones accesorias de una filial o una sucursal del banco no incluida en el párrafo 15 de la RCSNU 1737 que son necesarios para asegurar una liquidación ordenada de las obligaciones del banco en virtud de contratos anteriores con terceros de buena fe o para gastos necesarios para garantizar la protección de terceros. Los ejemplos de tales gastos extraordinarios pueden incluir:

- (a) Gastos relacionados con las operaciones accesorias, que son necesarios para permitir al banco repatriar o transferir sus activos dentro del grupo bancario o de otras instituciones financieras (*por ejemplo*, transacciones para alinear las reservas de divisas con el fin de repatriar o transferir los activos).
- (b) En su caso, gastos que permiten a una filial “compensar” contra los activos congelados de un banco matriz en poder de la filial.
- (c) Gastos en relación con ciertas transacciones de divisas para permitir al banco a cumplir con sus obligaciones en virtud de contratos anteriores (*por ejemplo*, para permitir el pago en virtud de contratos anteriores en la moneda solicitada por el contrato en cuestión).
- (d) Los honorarios de un administrador o auditor.

IV. PAGOS DEBIDOS AL BANCO DESIGNADO

20. El párrafo 14 de la resolución 1737 (2006) permite que se ingresen pagos a las cuentas congeladas de una persona o entidad designada, siempre que el pago adeudado tenga lugar en virtud de un contrato, acuerdo u obligación anterior. Los terceros no podrán exigir una autorización de una autoridad competente para efectuar los pagos, siempre y cuando sea en una cuenta congelada.

En principio, las autoridades competentes deben permitir que se efectúen estos pagos, siempre y cuando sean pagos en virtud de contratos, acuerdos u obligaciones anteriores y no generen nuevas obligaciones bancarias, ya que esto ayudará al banco a cumplir con sus obligaciones previas con terceros. Sin embargo, será necesario que las autoridades competentes garanticen que los pagos efectuados en el banco se congelan adecuadamente en la misma forma que los activos existentes del banco, y estén sujetos a una estrecha vigilancia y escrutinio por parte de las autoridades competentes.

V. COOPERACIÓN INTERJURISDICCIONAL

21. Los países que cuentan con sucursales o filiales de un banco designado deben comunicarse entre sí para garantizar que las sanciones se apliquen de manera coherente y eficaz entre los países. Debe existir una necesidad de mayor cooperación entre las autoridades competentes en relación con los pagos hacia y desde los bancos designados que cruzan los límites jurisdiccionales. El objetivo debe ser garantizar que los pagos autorizados puedan moverse tan eficientemente como sea posible, sin perjuicio de los controles adecuados, [registro y seguimiento], y que los pagos prohibidos sean identificados y prevenidos rápidamente. La cooperación entre los países puede incluir notificaciones de exención coordinadas para el Comité de Sanciones de la ONU.

ANEXO B: DISPOSICIONES FINANCIERAS RELEVANTES DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS ONU RELATIVAS A LA PREVENCIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ADM

Las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU son las resoluciones del Capítulo VII que son vinculantes para los Estados Miembros de la ONU: resoluciones 1540 (2004), 1718 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1874 (2009), 1929 (2010), 2087 (2013), y 2094 (2013).

Resolución 1540 (2004)

En el **párrafo 2** de la resolución 1540 (2004), el Consejo de Seguridad exige que “todos los Estados Miembros, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”.

En el **párrafo 3(d)** de la resolución 1540 (2004), el Consejo de Seguridad exige que “todos los Estados deben... establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones”.

Resolución 1718 (2006)

Los **párrafos 8(a)(i)** y **(ii)** de la resolución 1718 (2006) especifican los artículos y tecnología cuyos suministro, venta o transferencia prohibidos porque podrían contribuir a los programas de la RPDC relacionados con misiles o armas de destrucción masivas. En el **párrafo 8(b)** de la resolución 1718 (2006) exige que todos los Estados Miembros prohíban la adquisición de estos artículos de la RPDC.

En el **párrafo 8(c)** de la resolución 1718 (2006), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados Miembros impidan toda transferencia a la RPDC por sus nacionales o desde sus territorios, o desde la RPDC por sus nacionales o desde su territorio, de capacitación técnica, asesoramiento, servicios o asistencia relacionados con el suministro, la fabricación, la conservación o el uso de los artículos comprendidos en los incisos (i) y (ii) del apartado (a) *supra*”.

En el **párrafo 8(d)** de la resolución 1718 (2006), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados Miembros congelen inmediatamente, con arreglo a su legislación interna, los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se hallen en su territorio en la fecha de aprobación de la presente resolución o en cualquier momento posterior a esa fecha, que sean propiedad de las personas

o entidades designadas por el Comité o por el Consejo de Seguridad, o que estén controlados directa o indirectamente por esas personas, por participar en programas nucleares, en programas relativos a otras armas de destrucción masiva y en programas de misiles balísticos de la RPDC, o prestarles apoyo, incluso por otros medios ilícitos, o por personas o entidades que actúen en su representación o siguiendo sus instrucciones, y velen por que se impida que sus nacionales o toda persona o entidad de su territorio pongan fondos, activos financieros o recursos económicos a disposición de esas personas o entidades o los utilicen en su beneficio”.

Resolución 1737 (2006)

En el **párrafo 6** de la resolución 1737 (2006), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados Miembros deberán adoptar también las medidas necesarias para impedir que se proporcione al Irán cualquier tipo de asistencia o capacitación técnica, asistencia financiera, inversiones, intermediación u otros servicios, y se transfieran recursos o servicios financieros, en relación con el suministro, la venta, la transferencia, la fabricación o el uso de los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías prohibidos que se detallan en los párrafos 3 y 4 *supra*”.³²²

En el **párrafo 12** de la resolución 1737 (2006), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados Miembros deberán congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en su territorio en la fecha de aprobación de la presente resolución o en cualquier momento posterior y que sean de propiedad o estén bajo el control de las personas o las entidades designadas en el Anexo, así como de otras personas o entidades designadas por el Consejo de Seguridad o el Comité [1737] que se dediquen, estén vinculadas directamente o presten apoyo a las actividades nucleares de Irán que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control, incluso por medios ilícitos, y que las medidas previstas en el presente párrafo dejarán de aplicarse a esas personas o entidades si el Consejo de Seguridad o el Comité retiran su nombre del Anexo, y en el momento en que lo hagan, y decide también que todos los Estados deberán impedir que esos fondos, activos financieros o recursos económicos sean puestos a disposición de esas personas o entidades o sean utilizados en su beneficio por sus nacionales o por personas o entidades que se encuentren en su territorio”.

Resolución 1747 (2007)

En el **párrafo 4** de la resolución 1747 (2007), el Consejo de Seguridad decide que “todas medidas especificadas en los párrafos 12, 13, 14 y 15 de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades indicadas en el Anexo I de la presente resolución”: los países deben extender las medidas del párrafo 12 de la S/RES/1737(2006) a las personas y entidades indicadas en el Anexo 1 de la S/RES/1747(2007).

³²² Véanse los párrafos 3 y 4 de la resolución 1737 (2006) para conocer los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías prohibidos que están cubiertos

En el **párrafo 6** de la resolución 1747 (2007), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento en el suministro, la venta o la transferencia al Irán, en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales, así como en el suministro al Irán de cualquier tipo de asistencia o capacitación técnicas, asistencia financiera, inversiones, servicios de intermediación o de otra índole, y la transferencia de recursos o servicios financieros, relacionados con el suministro, la venta, la transferencia, la fabricación o la utilización de esos artículos con el fin de prevenir una acumulación de armas desestabilizadora”. En el **párrafo 7** de la resolución 1747 (2007), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados e instituciones financieras internacionales a que no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias al Gobierno de la República Islámica de Irán, salvo con fines humanitarios y de desarrollo”.

Resolución 1803 (2008)

En el **párrafo 7** de la resolución 1803 (2008), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas especificadas en los párrafos 12, 13, 14 y 15 de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades enumeradas en los Anexos I y III de la presente resolución, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección, a las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas y a las personas y entidades que el Consejo o el Comité determinen que han ayudado a las personas o entidades designadas a evadir las sanciones impuestas en la presente resolución y las resoluciones 1737 (2006) o 1747 (2007) o a infringir sus disposiciones”.

En el **párrafo 9** de la resolución 1803 (2008), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados a que se mantengan vigilantes al asumir nuevos compromisos para prestar apoyo financiero con recursos públicos al comercio con el Irán, incluida la concesión de créditos para la exportación, garantías o seguros, a sus nacionales o a entidades que participen en esos intercambios comerciales, con el fin de evitar que dicho apoyo financiero contribuya a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006)”.

En el **párrafo 10** de la resolución 1803 (2008), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados a que se mantengan vigilantes en lo que respecta a las actividades que las instituciones financieras de su territorio mantienen con todos los bancos domiciliados en el Irán, en particular con el Banco Melli y el Banco Saderat, y sus sucursales y filiales en el extranjero, con el fin de evitar que esas actividades contribuyan a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006)”.

Resolución 1874 (2009)

En el **párrafo 7** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados Miembros a que cumplan las obligaciones que les incumben con arreglo a la resolución 1718 (2006), incluso las referentes a las designaciones realizadas por el Comité establecido en virtud de la resolución 1718 (2006)... de conformidad con la declaración de su Presidencia del 13 de abril de 2009 (S/PRST/2009/7)”.

En el **párrafo 9** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas enunciadas en el apartado (b) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) también se apliquen a todas las armas y material conexo, así como a las transacciones financieras, la capacitación técnica, el asesoramiento, los servicios o la asistencia relacionados con el suministro, la fabricación, el mantenimiento o la utilización de esas armas o material”.

En el **párrafo 10** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas enunciadas en el apartado (a) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) también se apliquen a todas las armas y material conexo, así como a las transacciones financieras, la capacitación técnica, el asesoramiento, los servicios o la asistencia relacionados con el suministro, la fabricación, el mantenimiento o la utilización de esas armas, salvo las armas pequeñas y armas ligeras y el material conexo”.

En el **párrafo 18** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados Miembros a que “impidan la prestación de servicios financieros o la transferencia a su territorio, a través de él o desde él, o a sus nacionales o por ellos, o a entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) o por ellas, o a personas o instituciones financieras que se encuentren en su territorio o por ellas, de activos financieros o de otro tipo o de recursos que puedan contribuir a programas o actividades nucleares o relacionados con misiles balísticos o con otras armas de destrucción masiva de la RPDC, incluso congelando todos los activos financieros u otros activos o recursos asociados con esos programas o actividades que se encuentren en sus territorios en este momento o en el futuro o que estén sujetos a su jurisdicción en este momento o en el futuro, y realizando una vigilancia más estricta para impedir todas esas transacciones, de conformidad con su legislación interna y las facultades que ésta les confiere”.

En el **párrafo 19** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad exhorta a todos los Estados Miembros y a las instituciones financieras y crediticias internacionales a que “no asuman nuevos compromisos relacionados con subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias a la RPDC, salvo con fines humanitarios y de desarrollo directamente vinculados con las necesidades de la población civil o la promoción de la desnuclearización, y también *exhorta* a los Estados a que ejerzan una mayor vigilancia para reducir los compromisos ya asumidos”.

En el **párrafo 20** de la resolución 1874 (2009), el Consejo de Seguridad exhorta a todos los Estados Miembros a que “no proporcionen apoyo financiero público para el comercio con la RPDC (incluida la concesión de créditos, seguros o garantías para la exportación a sus nacionales o a entidades que participen en esos intercambios comerciales) cuando dicho apoyo financiero pueda contribuir a la

realización de programas o actividades nucleares o relacionados con misiles balísticos u otros programas o actividades relacionados con armas de destrucción masiva”.

Resolución 1929 (2010)

En el **párrafo del preámbulo 16:** (...), el Consejo de Seguridad “recuerda en particular la necesidad de vigilar las transacciones en que tomen parte bancos iraníes, incluido el Banco Central del Irán, para impedir que esas transacciones contribuyan a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación y al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares”.

En el **párrafo 7** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “Irán no deberá adquirir intereses en actividades comerciales de otro Estado que comporten la extracción de uranio o la producción o uso de los materiales y tecnologías nucleares indicados en el documento INFCIRC/254/Rev.9/Part 1, en particular actividades de enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, todas las actividades relacionadas con el agua pesada y tecnologías relacionadas con misiles balísticos capaces de transportar armas nucleares, y *decide también* que todos los Estados deberán prohibir que el Irán, sus nacionales y las entidades constituidas en el Irán o sujetas a su jurisdicción, así como cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, realicen ese tipo de inversiones en los territorios sujetos a su jurisdicción”.

En el **párrafo 8** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados deberán impedir el suministro, la venta o la transferencia al Irán, en forma directa o indirecta, desde su territorio o a través de él, por sus nacionales o personas sujetas a su jurisdicción o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, e independientemente de si tienen o no origen en su territorio, de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, como se definen a los efectos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, así como de material conexo, incluidas piezas de repuesto, o los artículos determinados por el Consejo de Seguridad o el Comité establecido en virtud de la resolución 1737 (2006) (“el Comité”), decide también que todos los Estados deberán impedir el suministro al Irán, por sus nacionales y desde su territorio o a través de él, de capacitación técnica, recursos o servicios financieros, asesoramiento y otros servicios o asistencia relacionados con el suministro, la venta, la transferencia, el abastecimiento, la fabricación, la conservación o la utilización de esas armas y materiales conexos, y, en este contexto, exhorta a todos los Estados a que se mantengan vigilantes y sean prudentes respecto del suministro, la venta, la transferencia, el abastecimiento, la fabricación, la conservación y la utilización de las demás armas y materiales conexos”.

En el **párrafo 11** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas especificadas en los párrafos 12, 13, 14 y 15 de la resolución 1737 (2006) deberán aplicarse también a las personas y entidades enumeradas en el Anexo I de la presente resolución, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección, a las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, y a cualquier persona o entidad que, según determinación del Consejo o el Comité, haya ayudado a las personas o entidades designadas a evadir las

sanciones impuestas en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) o 1803 (2008) o a infringir lo dispuesto en ellas”.

En el **párrafo 12** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide “además que las medidas especificadas en los párrafos 12, 13, 14 y 15 de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas o entidades del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica (CGRI, también denominado “Ejército de Guardianes de la Revolución Islámica”, enumeradas en el Anexo II y a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y a las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, y *exhorta* a todos los Estados a que vigilen las transacciones que tienen participación del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica y podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán”.

En el **párrafo 13** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “a efectos de las medidas especificadas en los párrafos 3, 4, 5, 6 y 7 de la resolución 1737 (2006), la lista de artículos que figura en el documento S/2006/814 se sustituya por la que figura en las circulares INFCIRC/254/Rev.9/Part 1 e INFCIRC/254/Rev.7/Part 2, agregando cualquier otro artículo que, según determinación del Estado, podría contribuir a actividades relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o la producción de agua pesada o con el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, y decide también que, a efectos de las medidas especificadas en los párrafos 3, 4, 5, 6 y 7 de la resolución 1737 (2006), la lista de artículos que figura en el documento S/2006/815 se sustituya por la que figura en el documento S/2010/263”.

En el **párrafo 19** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas especificadas en los párrafos 12, 13, 14 y 15 de la resolución 1737 (2006) deberán aplicarse también a las entidades de la Compañía Naviera de la República Islámica de Irán, como se indica en el Anexo III, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y a las entidades de la Compañía Naviera de la República Islámica de Irán, como se indica en el Anexo III, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y a las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, o que, según determinación del Consejo o el Comité, las hayan ayudado a evadir las sanciones impuestas en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) o a infringir lo dispuesto en ellas”.

En el **párrafo 21** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad exhorta a “todos los Estados a que, además de cumplir las obligaciones que les incumben de conformidad con las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008) y la presente resolución, impidan la prestación de servicios financieros, incluidos servicios de seguros o reaseguros, o la transferencia a su territorio, a través de él o desde él, a sus nacionales o por ellos, a entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) o por ellas, o a personas o instituciones financieras que se encuentren en su territorio o por ellas, de activos financieros o de otro tipo o de recursos cuando dispongan de información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios, activos o recursos podrían contribuir a actividades nucleares de Irán que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, incluso congelando todos los

activos financieros o de otro tipo o los recursos relacionados con esos programas o actividades que se encuentren en su territorio en este momento o en el futuro o que estén sujetos a su jurisdicción en este momento o en el futuro, y realizando una vigilancia más estricta para impedir todas esas transacciones, de conformidad con su legislación interna y las facultades que esta les confiere”.

En el **párrafo 22** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados deberán exigir a sus nacionales, las personas sujetas a su jurisdicción y las sociedades constituidas en su territorio o sujetas a su jurisdicción que se mantengan vigilantes en sus relaciones comerciales con las entidades constituidas en el Irán o sujetas a la jurisdicción del Irán, incluidas las del CGRI y las de la Compañía Naviera de la República Islámica de Irán, con cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y con las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán, así como a infracciones de lo dispuesto en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008)”.

En el **párrafo 23** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad exhorta a “los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en su territorio la apertura de nuevas sucursales, filiales o representaciones de bancos iraníes y a que prohíban a los bancos iraníes organizar nuevas operaciones conjuntas, participar en relaciones de correspondencia con bancos de su jurisdicción y establecer o mantener ese tipo de relaciones para impedir la prestación de servicios financieros, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán”.

En el **párrafo 24** de la resolución 1929 (2010), el Consejo de Seguridad exhorta a “los Estados a que adopten medidas adecuadas que prohíban a las instituciones financieras en sus territorios o sujetas a su jurisdicción abrir representaciones, filiales o cuentas bancarias en el Irán si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán”.

Resolución 2087 (2013)

En el **párrafo 5** de la resolución 2087 (2013), el Consejo de Seguridad recuerda “las medidas establecidas en el párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) y modificadas en la resolución 1874 (2009), y determina que: (a) Las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a las personas y entidades enumeradas en los Anexos I y II, y las medidas especificadas en el párrafo 8 (e) de la resolución 1718 (2006) a las personas enumeradas en el Anexo I; y (b) Las medidas establecidas en el párrafo 8 (a), 8 (b) y 8 (c), de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a los artículos enumerados en los documentos INFCIRC/254/Rev.11/Part 1, INFCIRC/254/Rev.8/Part 2 y S/2012/947”.

En el **párrafo 6** de la resolución 2087 (2013), el Consejo de Seguridad recuerda “el párrafo 18 de la resolución 1874 (2009) y exhorta a los Estados Miembros a que ejerzan una mayor vigilancia al respecto, incluido el seguimiento de las actividades de sus nacionales, las personas que se encuentren en su territorio, las instituciones financieras y demás entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) realizadas con o en nombre de instituciones financieras en la RPDC, o de quienes actúen en nombre o bajo la dirección de instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero”.

En el **párrafo 12** de la resolución 2087 (2013), el Consejo de Seguridad deplora “las infracciones de las medidas establecidas en las resoluciones 1718 (2006) y 1874 (2009), incluida la utilización de grandes cantidades de efectivo para evadir las sanciones, recalca su preocupación respecto del suministro, la venta o la transferencia a la RPDC o desde su territorio, o a través del territorio de otros Estados, de cualquier artículo que pueda contribuir a las actividades prohibidas en las resoluciones 1718 (2006) o 1874 (2009), así como la importancia de que los Estados adopten medidas adecuadas a ese respecto, exhorta a los Estados a que se mantengan vigilantes y sean prudentes respecto de la entrada en su territorio, o el tránsito por él, de personas que trabajen por cuenta o bajo la dirección de una persona o entidad designada, y encarga al Comité que examine las denuncias de infracciones y adopte las medidas adecuadas, incluida la designación de las entidades y personas que hayan ayudado a evadir las sanciones o a infringir las disposiciones de las resoluciones 1718 (2006) y 1874 (2009)”.

Resolución 2094 (2013)

En el **párrafo del preámbulo 16:** (...), el Consejo de Seguridad “acoge con beneplácito la nueva Recomendación 7 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre las sanciones financieras selectivas relacionadas con la proliferación, e instando a los Estados Miembros a que apliquen la nota interpretativa del GAFI sobre la Recomendación 7 y los documentos orientativos conexos para que se cumplan efectivamente las sanciones financieras específicas relacionadas con la proliferación”.

En el **párrafo 7** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad reafirma que “las medidas impuestas en el párrafo 8 (c) de la resolución 1718 (2006) se aplican a los artículos prohibidos por los párrafos 8 (a) (i) y 8 (a) (ii) de la resolución 1718 (2006) y por los párrafos 9 y 10 de la resolución 1874 (2009), decide que las medidas impuestas en el párrafo 8 (c) de la resolución 1718 (2006) también se aplicarán a los párrafos 20 y 22 de la presente resolución, y hace notar que esas medidas serán también aplicables a la intermediación u otros servicios intermediarios, incluso cuando se organice la provisión, el mantenimiento o la utilización de artículos prohibidos en otros Estados o el suministro, la venta o la transferencia a otros Estados o las exportaciones de otros Estados”.

En el **párrafo 8** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad decide además “que las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades enumeradas en los Anexos I y II de la presente resolución, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o siguiendo instrucciones suyas, y a las entidades que posean o controlen, incluso por medios ilícitos, y decide además que las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a cualquier persona o entidad que actúe en nombre o siguiendo instrucciones

de las personas y entidades que ya hayan sido designadas, y a las entidades que posean o controlen, incluso por medios ilícitos”.

En el **párrafo 11** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad decide además “que los Estados Miembros, además de cumplir sus obligaciones en virtud de los párrafos 8 (d) y (e) de la resolución 1718 (2006), impedirán la prestación de servicios financieros o la transferencia a su territorio, o a través de él o desde él, o a sus nacionales, a entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) o a personas o instituciones financieras que se encuentren en su territorio o por todos ellos, de cualquier activo o recurso financiero o de otro tipo, incluidas grandes sumas de dinero en efectivo, que puedan contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, incluso congelando cualquier activo o recurso financiero o de otro tipo relacionados con dichos programas o actividades que se encuentren en sus territorios en ese momento o en el futuro, o que estén sujetos a su jurisdicción en ese momento o en el futuro, y ejerciendo una vigilancia más estricta para impedir todas las transacciones de esa índole de conformidad con sus autoridades nacionales y su legislación interna”.

En el **párrafo 12** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad exhorta “a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en sus territorios la apertura de nuevas sucursales, filiales u oficinas de representaciones de bancos de la RPDC, y también exhorta a los Estados a que prohíban a los bancos de la RPDC establecer nuevas operaciones conjuntas, tener participación en bancos de su jurisdicción o establecer o mantener relaciones de correspondencia con ellos, para impedir la prestación de servicios financieros si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC, o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución”.

En el **párrafo 13** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad exhorta “a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir a las instituciones financieras que se encuentren en sus territorios o bajo su jurisdicción abrir oficinas de representación, filiales o cuentas bancarias en la RPDC si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC y a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución”.

En el **párrafo 14** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad expresa “preocupación por la posibilidad de que la transferencia a la RPDC de grandes sumas de dinero en efectivo pueda utilizarse para evadir las medidas impuestas en las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y en la presente resolución, y aclara que todos los Estados deberán aplicar las medidas enunciadas en el párrafo 11 de la presente resolución a las transferencias de efectivo, incluso las enviadas por mensajería, que estén en tránsito hacia y desde la RPDC, a fin de asegurar que dichas transferencias de grandes sumas de dinero en efectivo no contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos

de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución”.

En el **párrafo 15** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad decide que “todos los Estados Miembros se abstendrán de proporcionar apoyo financiero público para el comercio con la RPDC (incluida la concesión de créditos, garantías o seguros para la exportación a sus nacionales o a entidades que participen en dicho comercio) cuando ese apoyo financiero pueda contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución”.

En el **párrafo 20** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad decide que “las medidas impuestas en los párrafos 8 (a) y 8(b) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán también a los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías enumerados en el Anexo III de la presente resolución.”

En el **párrafo 24** de la resolución 2094 (2013), el Consejo de Seguridad exhorta “a los Estados a que ejerzan una mejor vigilancia del personal diplomático de la RPDC para impedir que esas personas contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución”.

ANEXO C: DISPOSICIONES FINANCIERAS DEL CSNU Y SU CLASIFICACIÓN

El siguiente cuadro resume los párrafos operativos (PO) relevantes de las RCSNU que contienen disposiciones financieras específicas o son disposiciones generales contra la proliferación que deben ser leídos junto con las disposiciones financieras posteriores para su aplicación o (en el caso de la RCSNU 1540) para renovar su aplicación.

Para facilitar la lectura, la primera columna organiza las RCSNU en cinco categorías: sanciones financieras específicas (SFE), prohibiciones financieras basadas en la actividad (PFBA), medidas de vigilancia (MV), otras disposiciones financieras (ODF), o disposiciones generales contra la proliferación (DGCP) (*es decir*, una disposición que no tiene un componente financiero expreso, pero que debe leerse en conjunción con otra disposición financiera para su aplicación).

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
SFE	1718 (2006) RPDC	8(d)	<i>Decide</i> que...Todos los Estados Miembros congelen inmediatamente ...los fondos, otros activos financieros y recursos económicos...que sean propiedad de las personas o entidades designadas por el Comité o por el Consejo de Seguridad por participar o prestar apoyo en programas nucleares, en programas relativos a otras armas de destrucción masiva y en programas de misiles balísticos de la RPDC,...y deberán impedir que esos fondos, activos financieros o recursos económicos sean puestos a disposición de esas personas o entidades...
	1737 (2006) Irán	12	<i>Decide</i> que todos los Estados deberán congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos...que sean de propiedad o estén bajo el control de las personas o las entidades designadas...por el Consejo de Seguridad o el Comité que se dediquen...o presten apoyo a las actividades nucleares de Irán que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares,...y <i>decide también</i> que todos los Estados deberán impedir que esos fondos, activos financieros o recursos económicos sean puestos a disposición de esas personas o entidades...
	1747 (2007) Irán	4 ³²³	<i>Decide</i> que las medidas especificadas en los párrafos 12...de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades indicadas en el Anexo I de la presente resolución [en relación con Irán].
	1803 (2008) Irán	7 ³²⁴	<i>Decide</i> que las medidas especificadas en los párrafos 12...de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades indicadas en el Anexos I y III de la presente resolución [en relación con Irán].
	1874 (2009) RPDC	7 ³²⁵	<i>Exhorta</i> a todos los Estados Miembros a que cumplan las obligaciones que les incumben con arreglo a la resolución 1718 (2006), incluso las referentes a las designaciones realizadas por el Comité establecido en virtud de la resolución 1718 (2006)...de conformidad con la declaración de su Presidencia del 13 de abril de 2009 (S/PRST/2009/7) [sobre RPDC].

³²³ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1737, PO 12.

³²⁴ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1737, PO 12.

³²⁵ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1718, PO 8(d).

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
SFE	1929 (2010) Irán	11 ³²⁶	<i>Decide</i> también que las medidas especificadas en los párrafos 12...de la resolución 1737 (2006) deberán aplicarse también a las personas y entidades enumeradas en el Anexo I de la presente resolución, y a cualquier persona o entidad que, según determinación del Consejo o el Comité, haya ayudado a las personas o entidades designadas a evadir las sanciones impuestas en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) o 1803 (2008) o a infringir lo dispuesto en ellas o en la presente resolución...[en relación con Irán].
		12 ³²⁷	<i>Decide</i> además que las medidas especificadas en los párrafos 12...de la resolución 1737 (2006) se aplicarán también a las personas o entidades del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica (CGRI, también denominado “Ejército de Guardianes de la Revolución Islámica”, enumeradas en el Anexo II y...exhorta a todos los Estados a que vigilen las transacciones que tienen participación del CGRI y podrían contribuir a actividades nucleares estratégicas desde la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán.
		19 ³²⁸	<i>Decide</i> también que las medidas especificadas en los párrafos 12...de la resolución 1737 (2006) deberán aplicarse también a las entidades de la Compañía Naviera de la República Islámica de Irán (CNRII), como se indica en el Anexo III,...y a cualquier persona o entidad...que según determinación del Consejo o el Comité, haya ayudado a evadir las sanciones impuestas en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) o a infringir lo dispuesto en ellas.
	2087 (2013) RPDC	5(a) ³²⁹	<i>Recuerda</i> las medidas establecidas en el párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) y modificadas en la resolución 1874 (2009), y determina que: (a) Las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a las personas y entidades enumeradas en los Anexos I y II, y las medidas especificadas en el párrafo 8 (e) de la resolución 1718 (2006) a las personas enumeradas en el Anexo I.
	2094 (2013) RPDC	8 ³³⁰	<i>Decide</i> además que las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán también a las personas y entidades enumeradas en los Anexos I y II de la presente resolución, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o siguiendo instrucciones suyas, y a las entidades que posean o controlen, incluso por medios ilícitos, y <i>decide</i> además que las medidas especificadas en el párrafo 8 (d) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a cualquier persona o entidad que actúe en nombre o siguiendo instrucciones de las personas y entidades que ya hayan sido designadas, y a las entidades que posean o controlen, incluso por medios ilícitos.
PFBA	1695 (2006) RPDC	4	<i>Pide</i> a todos los Estados Miembros... vigilen la situación e impidan la adquisición de misiles o artículos conexos, material, bienes y tecnología a la

³²⁶ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1737, PO 12.

³²⁷ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1737, PO 12.

³²⁸ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1737, PO 12.

³²⁹ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1718, PO 8(d).

³³⁰ Se extiende a la SFE de la RCSNU 1718, PO 8(d).

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
			RPDC y la transferencia de recursos financieros en relación con los programas de misiles o armas de destrucción masiva de la RPDC.
PFBA	1737 (2006) Irán	6	<i>Decide</i> que todos los Estados deberán adoptar también las medidas necesarias para impedir que se proporcione al Irán cualquier tipo de asistencia o capacitación técnica, asistencia financiera, inversiones, intermediación u otros servicios, y se transfieran recursos o servicios financieros [que puedan contribuir a las actividades del Irán relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o el agua pesada, o con el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares].
		9 ³³¹	<i>Decide</i> que las medidas enunciadas en el apartado (b) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) también se apliquen a todas las armas y material conexo, así como a las transacciones financieras...servicios o asistencia relacionados con el suministro...de esas armas [a RPDC];
	1874 (2009) RPDC	10 ³³²	<i>Decide</i> que las medidas enunciadas en el apartado (a) del párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) también se apliquen a todas...las transacciones financieras...servicios o asistencia relacionados con el suministro...de esas armas.
		18	<i>Exhorta</i> a los Estados Miembros a que... impidan la prestación de servicios financieros o la transferencia...de activos financieros o de otro tipo o de recursos que puedan contribuir a programas o actividades nucleares o relacionados con misiles balísticos o con otras armas de destrucción masiva de la RPDC.
	1929 (2010) Irán	8	<i>Decide</i> ...también que todos los Estados deberán impedir el suministro a Irán, por sus nacionales y desde su territorio o a través de él, de capacitación técnica, recursos o servicios financieros , asesoramiento y otros servicios o asistencia relacionados con el suministro, la venta, la transferencia, el abastecimiento, la fabricación, la conservación o la utilización de esas armas y materiales conexos [a Irán].
		13 ³³³	<i>Decide</i> que, a efectos de las medidas especificadas en los párrafos...6...de la resolución 1737 (2006), la lista de artículos que figura en el documento S/2006/814 se sustituya por la lista de elementos de...y agregando cualquier otro artículo que, según determinación del Estado, podría contribuir a actividades relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o la producción de agua pesada o con el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, y <i>decide</i> también que, a efectos de las medidas especificadas en los párrafos...6...de la resolución 1737 (2006), la lista de artículos que figura en el documento S/2006/815 se sustituya por la del documento S/2010/263 [en relación con Irán].
		21	<i>Exhorta</i> a todos los Estados a que, además de cumplir las obligaciones que les incumben de conformidad con las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008) y la presente resolución, impidan la prestación de servicios financieros , incluidos servicios de seguros o reaseguros, o la transferencia ...de activos financieros o de otro tipo o de recursos cuando dispongan de información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios, activos o recursos podrían contribuir a actividades nucleares de Irán que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, incluso congelando todos los

³³¹ Se extiende a las prohibiciones de la RCSNU 1718, PO 8(d) de asistencia, servicios o transacciones financieras.

³³² Se extiende a las prohibiciones de la RCSNU 1718, PO 8(a) de asistencia, servicios o transacciones financieras.

³³³ Se extiende a las PFBA de la RCSNU 1737, PO 6.

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
			activos financieros o de otro tipo o los recursos relacionados con esos programas o actividades que se encuentren en su territorio en este momento o en el futuro o que estén sujetos a su jurisdicción en este momento o en el futuro, y realizando una vigilancia más estricta para impedir todas esas transacciones, de conformidad con su legislación interna y las facultades que esta les confiere.
PFBA	2087 (2013) RPDC	5(b) ³³⁴	<i>Recuerda</i> las medidas establecidas en el párrafo 8 de la resolución 1718 (2006) y modificadas en la resolución 1874 (2009), y determina que...(b) Las medidas establecidas en el párrafo 8 (a), 8 (b) y 8 (c), de la resolución 1718 (2006) se aplicarán a los artículos enumerados en los documentos INFCIRC/254/Rev.11/Part 1, INFCIRC/254/Rev.8/Part 2 y S/2012/947.
	2094 (2013) RPDC	7 ³³⁵	<i>Reafirma</i> que las medidas impuestas en el párrafo 8 (c) de la resolución 1718 (2006) se aplican a los artículos prohibidos por los párrafos 8 (a) (i) y 8 (a) (ii) de la resolución 1718 (2006) y por los párrafos 9 y 10 de la resolución 1874 (2009) , <i>decide</i> que las medidas impuestas en el párrafo 8 (c) de la resolución 1718 (2006) también se aplicarán a los párrafos 20 y 22 de la presente resolución, y <i>hace notar</i> que esas medidas serán también aplicables a la intermediación u otros servicios intermediarios, incluso cuando se organice la provisión, el mantenimiento o la utilización de artículos prohibidos en otros Estados o el suministro, la venta o la transferencia a otros Estados o las exportaciones de otros Estados.
		11	<i>Decide</i> que los Estados Miembros, además de cumplir sus obligaciones en virtud de los párrafos 8 (d) y (e) de la resolución 1718 (2006), impedirán la prestación de servicios financieros o la transferencia a su territorio, o a través de él o desde él, o a sus nacionales, a entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) o a personas o instituciones financieras que se encuentren en su territorio, de cualquier activo o recurso financiero o de otro tipo , incluidas grandes sumas de dinero en efectivo, que puedan contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, incluso congelando cualquier activo o recurso financiero o de otro tipo relacionados con dichos programas o actividades que se encuentren en sus territorios en ese momento o en el futuro, o que estén sujetos a su jurisdicción en ese momento o en el futuro, y ejerciendo una vigilancia más estricta para impedir todas las transacciones de esa índole de conformidad con sus autoridades nacionales y su legislación interna.
		14	<i>Expresa</i> preocupación por la posibilidad de que la transferencia a la RPDC de grandes sumas de dinero en efectivo pueda utilizarse para evadir las medidas impuestas en las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y en la presente resolución, y <i>aclara</i> que todos los Estados deberán aplicar las medidas enunciadas en el párrafo 11 de la presente resolución a las transferencias de efectivo , incluso las enviadas por mensajería , que estén en tránsito hacia y desde la RPDC, a fin de asegurar que dichas transferencias de grandes sumas de dinero en efectivo no contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución.

³³⁴ Se extiende a los artículos a los cuales se aplican las medidas de la RCSNU 1718, PO 8(a), 8(b) y 8(c).

³³⁵ Se extiende a los artículos a los cuales se aplican las medidas de la RCSNU 1718, PO 8(c).

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
		20 ³³⁶	<i>Decide</i> que las medidas impuestas en los párrafos 8 (a) y 8 (b) de la resolución 1718 (2006) se aplicarán también a los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías enumerados en el Anexo III de la presente resolución.
MV	1747 (2007) Irán	6	<i>Exhorta</i> a todos los Estados a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento...en el suministro al Irán de cualquier tipo... asistencia financiera, inversiones, servicios de intermediación o de otra índole, y la transferencia de recursos o servicios financieros , relacionados con [carros de combate, vehículos blindados de combate...misiles o sistemas de misiles...].
MV	1803 (2008) Irán	10	Exhorta a todos los Estados a que se mantengan vigilantes en lo que respecta a las actividades que las instituciones financieras de su territorio mantienen con todos los bancos domiciliados en el Irán, en particular con el Banco Melli y el Banco Saderat, y sus sucursales y filiales en el extranjero, con el fin de evitar que esas actividades contribuyan a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006)...
	1929 (2010) Irán	22	<i>Decide</i> que todos los Estados deberán exigir a sus nacionales, las personas sujetas a su jurisdicción y las sociedades constituidas en su territorio o sujetas a su jurisdicción que se mantengan vigilantes en sus relaciones comerciales con las entidades constituidas en el Irán o sujetas a la jurisdicción del Irán , incluidas las del CGRI y las de la CNRII,...si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas transacciones comerciales podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán, así como a infracciones de lo dispuesto en la presente resolución y en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008).
	2087 (2013) RPDC	6	<i>Recuerda</i> el párrafo 18 de la resolución 1874 (2009) y <i>exhorta</i> a los Estados Miembros a que ejercen una mayor vigilancia al respecto, incluido el seguimiento de las actividades de sus nacionales, las personas que se encuentren en su territorio, las instituciones financieras y demás entidades organizadas con arreglo a sus leyes (incluidas las sucursales en el extranjero) realizadas con o en nombre de instituciones financieras en la RPDC, o de quienes actúen en nombre o bajo la dirección de instituciones financieras de la RPDC, incluidas sus sucursales, representantes, agentes y filiales en el extranjero.
	2094 (2013) RPDC	24	<i>Exhorta</i> a los Estados a que ejercen una mejor vigilancia del personal diplomático de la RPDC para impedir que esas personas contribuyan a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución.
ODF	1540 (2004)	2	<i>Decide también</i> que todos los Estados...deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas...así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas .

³³⁶ Se extiende a los artículos a los cuales se aplican las medidas de la RCSNU 1718, PO 8(a) y 8(b).

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
		3(d)	<i>Decide también</i> que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales... y, con tal fin, deben...Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones.
	1747 (2007) Irán	7	<i>Exhorta</i> a los Estados e instituciones financieras internacionales a que no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias a...Irán.
ODF	1803 (2008) Irán	9	<i>Exhorta</i> a todos los Estados a que se mantengan vigilantes al asumir nuevos compromisos para prestar apoyo financiero con recursos públicos al comercio con el Irán, incluida la concesión de créditos para la exportación, garantías o seguros...con el fin de evitar que dicho apoyo financiero contribuya a la realización de actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, como se indica en la resolución 1737 (2006).
	1874 (2009) RPDC	19	<i>Exhorta</i> a todos los Estados Miembros y a las instituciones financieras y crediticias internacionales a que no asuman nuevos compromisos relacionados con subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias a la RPDC.
		20	<i>Exhorta</i> a todos los Estados Miembros a que no proporcionen apoyo financiero público para el comercio con la RPDC (incluida la concesión de créditos, seguros o garantías para la exportación a sus nacionales o a entidades que participen en esos intercambios comerciales) cuando dicho apoyo financiero pueda contribuir a la realización de programas o actividades nucleares o relacionados con misiles balísticos u otros programas o actividades relacionados con armas de destrucción masiva.;
	1929 (2010) Irán	7	<i>Decide</i> que Irán no deberá adquirir intereses en actividades comerciales de otro Estado que comporten la extracción de uranio o la producción o uso de los materiales y tecnologías nucleares...y decide también que todos los Estados deberán prohibir que realicen ese tipo de inversiones en los territorios sujetos a su jurisdicción.
		23	<i>Exhorta</i> a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en su territorio la apertura de nuevas sucursales, filiales o representaciones de bancos iraníes y a que prohiban a los bancos iraníes organizar nuevas operaciones conjuntas, participar en relaciones de correspondencia con bancos de su jurisdicción y establecer o mantener ese tipo de relaciones para impedir la prestación de servicios financieros, si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán.
		24	<i>Exhorta</i> a los Estados a que adopten medidas adecuadas que prohiban a las instituciones financieras en sus territorios o sujetas a su jurisdicción abrir

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
			representaciones, filiales o cuentas bancarias en el Irán si tienen información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a actividades nucleares que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares en el Irán.
	2094 (2013) RPDC	12	<i>Exhorta</i> a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir en sus territorios la apertura de nuevas sucursales, filiales u oficinas de representaciones de bancos de la RPDC, y también <i>exhorta</i> a los Estados a que prohiban a los bancos de la RPDC establecer nuevas operaciones conjuntas, tener participación en bancos de su jurisdicción o establecer o mantener relaciones de correspondencia con ellos, para impedir la prestación de servicios financieros si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esas actividades podrían contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC, o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución.
ODF	2094 (2013) RPDC	13	<i>Exhorta</i> a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para prohibir a las instituciones financieras que se encuentren en sus territorios o bajo su jurisdicción abrir oficinas de representación, filiales o cuentas bancarias en la RPDC si disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que esos servicios financieros podrían contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC y a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) y por la presente resolución.
		15	<i>Decide</i> que todos los Estados Miembros se abstendrán de proporcionar apoyo financiero público para el comercio con la RPDC (incluida la concesión de créditos, garantías o seguros para la exportación a sus nacionales o a entidades que participen en dicho comercio) cuando ese apoyo financiero pueda contribuir a los programas nucleares o de misiles balísticos de la RPDC o a otras actividades prohibidas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución, o a la evasión de las medidas impuestas por las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009) y 2087 (2013) o por la presente resolución.
DGCP	1673 (2006)	1	<i>Reitera</i> las decisiones adoptadas en la resolución 1540 (2004) y las obligaciones que figuran en ella y subraya la importancia de que todos los Estados cumplan en su integridad esa resolución.
	1718 (2006) RPDC	8(a) (i), (ii)	<i>Decide</i> que todos los Estados Miembros impidan el suministro, la venta o la transferencia directos o indirectos a la RPDC de...carros de combate, vehículos blindados de combate,...artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología...que pudieran contribuir a los programas de la RPDC relacionados con actividades nucleares, misiles balísticos u otras armas de destrucción masiva;
		8(b)	<i>Decide</i> que...todos los Estados Miembros prohíban la adquisición de esos artículos [comprendidos en los incisos (i) y (ii) del apartado (a) <i>supra</i>] de la RPDC...

Categoría	RCSNU	PO	Citas de las RCSNU relevantes
		8(c)	<i>Decide</i> que...todos los Estados Miembros impidan toda transferencia a la RPDC...de capacitación técnica, asesoramiento, servicios o asistencia relacionados con el suministro, la fabricación, la conservación o el uso de los artículos comprendidos en los incisos (i) y (ii) del apartado (a) <i>supra</i> .
	1810 (2008)	1	<i>Reitera</i> las decisiones adoptadas y las exigencias enunciadas en la resolución 1540 (2004) y subraya la importancia de que todos los Estados cumplan en su integridad esa resolución.
	2087 (2013) RPDC	12	<i>Deplora</i> las infracciones de las medidas establecidas en las resoluciones 1718 (2006) y 1874 (2009), incluida la utilización de grandes cantidades de efectivo para evadir las sanciones, <i>recalca</i> su preocupación respecto del suministro, la venta o la transferencia a la RPDC o desde su territorio, o a través del territorio de otros Estados, de cualquier artículo que pueda contribuir a las actividades prohibidas en las resoluciones 1718 (2006) o 1874 (2009), así como la importancia de que los Estados adopten medidas adecuadas a ese respecto, <i>exhorta</i> a los Estados a que se mantengan vigilantes y sean prudentes respecto de la entrada en su territorio, o el tránsito por él, de personas que trabajen por cuenta o bajo la dirección de una persona o entidad designada.

BIBLIOGRAFÍA

GAFI (2008), *Informe sobre el Financiamiento de la Proliferación [Proliferation Financing Report]*, GAFI, París.

<http://www.fatfgafi.org/topics/methodsandtrends/documents/typologiesreportonproliferationfinancing.html>

GAFI (2010), *Lucha Contra el Financiamiento de la Proliferación: Informe de Estado sobre Consulta y Desarrollo de Políticas [Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation]*, GAFI, París.

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Status-report-proliferation-financing.pdf>

GAFI (2012), *Mejores Prácticas del GAFI sobre la Recomendación 2: Intercambio entre autoridades competentes nacionales de información sobre el financiamiento de la proliferación [Best Practices Paper on Recommendation 2: Sharing among domestic competent authorities information related to the financing of proliferation]*, GAFI, París.

<http://www.fatfgafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bestpracticespaperonrecommendation2sharinamongdomesticcompetentauthoritiesinformationrelatedtothefinancingofproliferation.html>