



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2002-0010
18 de abril de 2002

**INTENSIFICACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO
Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

Se adjunta para la 65^a reunión del Comité para el Desarrollo un documento preparado por el personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, titulado “Intensificación de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”. Este tema se examinará en relación con el punto II.C del Temario Provisional. Los ministros quizá deseen referirse a este tema en sus declaraciones.

* * *

**INTENSIFICACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO Y EL
FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

INFORME CONJUNTO DE SITUACIÓN DE LA LABOR DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL

Índice	Página
Abreviaturas	2
I. Introducción	3
II. Creación y armonización de metodologías de evaluación ALD/LFT	5
A. Documento sobre la metodología ampliada ALD/LFT	5
B. Progreso hacia una metodología única e integral de evaluación ALD/LFT e IOCN	7
III. Intensificación de las evaluaciones ALD/LFT	9
A. ALD/LFT en los PESF y las evaluaciones de CFE.....	9
B. ALD/LFT como parte de la supervisión en el marco del Artículo IV.....	11
IV. Fortalecimiento de las capacidades en los países miembros: Asistencia técnica y actividades de extensión	12
A. Evaluaciones ALD/LFT como parte de las EAP del Banco	13
B. Intensificación de la asistencia técnica del Fondo y del Banco para ALD/LFT	13
C. Coordinación de la asistencia técnica para ALD/LFT	15
D. Actividades de extensión dirigidas a los países en desarrollo	16
E. Programa interno de capacitación sobre ALD/LFT	16
V. Avance de otras actividades de estudio y análisis	17
A. Estudio de sistemas informales de transferencia de fondos.....	17
B. Análisis del marco jurídico e institucional ALD/LFT	18
Recuadro 1. Medidas ALD/LFT solicitadas por el CMFI en su comunicado	5

ABREVIATURAS

AISS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
ALD	Antilavado de dinero
AT	Asistencia técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFE	Centro financiero extraterritorial
CMFI	Comité Monetario y Financiero Internacional
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EAP	Estrategia de asistencia a un país
EESF	Evaluación de la estabilidad del sistema financiero
ESF	Evaluación del sector financiero
<i>FIRST</i>	Iniciativa de Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
LFT	Lucha contra el financiamiento del terrorismo
OEA	Organización de Estados Americanos
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PESF	Programa de evaluación del sector financiero
PTNC	Países y territorios no cooperantes
SITF	Sistema informal de transferencia de fondos
UIF	Unidad de inteligencia financiera

I. INTRODUCCIÓN

1. Las actividades internacionales antilavado de dinero y de lucha contra el financiamiento del terrorismo han adquirido más importancia tras los hechos del 11 de septiembre de 2001. La prioridad que les concede la comunidad internacional quedó reflejada en los comunicados que dieron a conocer en noviembre de 2001 el CMFI y el Comité para el Desarrollo¹. Ambos contienen recomendaciones sobre ALD/LFT, en particular aquellas medidas que pueden emprender el FMI y el Banco Mundial. El Fondo y el Banco han elaborado sendos planes de acción detallados y los están poniendo en práctica en respuesta al pedido del CMFI y del Comité para el Desarrollo en el sentido de que intensifiquen sus actividades en ambos campos². Los planes de acción contemplan medidas conjuntas en los siguientes ámbitos:

- Ampliar la participación del Fondo/Banco en las actividades ALD de modo de incorporar la LFT.
- Ampliar las actividades ALD del Fondo/Banco para sumar a la supervisión del sector financiero las cuestiones atinentes al marco jurídico e institucional.
- Acordar con el GAFI una norma mundial armonizada de ALD/LFT y, en consecuencia, el proceso conexo de los IOCN.
- Aumentar la asistencia técnica del Fondo/Banco en respuesta a solicitudes de países miembros que desean fortalecer los regímenes ALD/LFT.
- Llevar a cabo un estudio conjunto sobre los sistemas informales de transferencia de fondos.

Además, conforme a su plan de acción, el Fondo:

- Ha puesto en circulación un cuestionario voluntario sobre las actividades ALD/LFT en el marco de las misiones del Artículo IV.

¹ Véanse el *Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional*, 17 de noviembre de 2001, y el *Comunicado del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional*, 18 de noviembre de 2001.

² Para el plan de acción del FMI, véase el documento SM/01/328, 5 de noviembre de 2001, *Mayor participación del FMI en la lucha contra el lavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo*. Para el plan de acción del Banco Mundial, véase *Proposed Action Plan for Enhancing the Bank's Ability to Respond to Clients in Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism* (documento SecM2002-0006), 22 de enero de 2002.

- Está agilizando su programa de evaluación de los CFE.

De acuerdo con su plan de acción, el Banco también:

- Está integrando los aspectos ALD/LFT a sus EAP.

2. En este documento se informa sobre el avance de la puesta en práctica de esos planes de acción. En la sección II se describen los adelantos logrados en la formulación de metodologías de evaluación; en la sección III se pasa revista al progreso de la intensificación de la evaluación de los regímenes ALD/LFT y los CFE de los países miembros; en la sección IV se indica el avance del fortalecimiento de las capacidades en los países miembros; y en la sección V se presenta información actualizada sobre el estudio de sistemas informales de transferencia de fondos.

3. Además de avalar el plan de acción del FMI, en su comunicado del 17 de noviembre de 2001, el CMFI solicitó a los países miembros del Fondo que tomaran una serie de medidas concretas —resumidas en el recuadro 1—, instándolos a hacerlo a la mayor brevedad posible, preferiblemente antes del 1 de febrero de 2002. Se pidió al FMI que diera parte del adelanto logrado en la reunión de abril de 2002 y que presentara un informe completo en las Reuniones Anuales. Por intermedio de los directores ejecutivos, se invitó a los países miembros del Fondo a que le hicieran llegar al Secretario del FMI información sobre las medidas que están tomando en respuesta a la solicitud del CMFI. El Departamento de Secretaría está distribuyendo la información recibida a los directores ejecutivos. Asimismo, la presidencia del CMFI solicitó por escrito al Comité de la Lucha contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU, al GAFI y al Grupo Egmont que informaran al CMFI sobre su esfera de actuación, y la información recibida se encuentra en manos de los directores ejecutivos del Fondo³.

³ Al 10 de abril de 2002, 40 países miembros del Fondo habían respondido a esta invitación; estas respuestas están en manos del Directorio del Fondo. Conforme a la Decisión No. 144-(52/51) del Fondo, del 14 de agosto de 1952, 25 países miembros le han notificado al Fondo que han impuesto restricciones sobre los pagos como consecuencia de medidas tomadas para congelar activos de terroristas. Las respuestas del Comité de la Lucha contra el Terrorismo, del GAFI y del Grupo Egmont han sido enviadas al CMFI.

Recuadro 1. Medidas ALD/LFT solicitadas por el CMFI en su comunicado

En la reunión celebrada en Ottawa en noviembre de 2001, además de hacer suyo el plan de acción del FMI, el CMFI pidió que los países miembros tomaran varias medidas concretas encaminadas a impedir el uso del sistema financiero internacional para financiar actos terroristas o blanquear los fondos generados por actividades ilícitas. Entre otras cosas, se solicitó a todos los países miembros que:

- Ratifiquen y apliquen plenamente los instrumentos de la ONU contra el terrorismo, sobre todo la Resolución 1373 de su Consejo de Seguridad.
- Congelen dentro de su jurisdicción los activos de los terroristas y sus asociados, les impidan el acceso al sistema financiero internacional y, sujeto a sus leyes, publiquen mensualmente la lista de terroristas cuyos activos estén congelados, así como el valor de estos activos.

Asimismo, el Comité pidió que:

- Se establezcan en todos los países unidades de inteligencia financiera para recibir y dar curso a las denuncias de transacciones sospechosas que presente el sector financiero nacional, y vigilar y analizar los fondos supuestamente terroristas.
- Se adopten disposiciones para asegurar el intercambio de información y la cooperación entre las unidades nacionales de inteligencia financiera, basándose en el trabajo del Grupo Egmont.
- Se suministre asistencia técnica, con el respaldo de financiamiento bilateral o de un fondo fiduciario internacional, para que cada país pueda desempeñar la función que le corresponde.

II. CREACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN ALD/LFT

4. **Labor concluida:** *Se distribuyó el proyecto de metodología ampliada entre los organismos normativos y se recibieron sus comentarios. Se acordaron con el GAFI los procedimientos de armonización de una metodología de evaluación ALD/LFT; se puso en circulación una versión revisada con material propuesto por el GAFI.*

5. **Labor pendiente:** *Llegar a un acuerdo entre el personal del Fondo y del Banco y el GAFI sobre una metodología de evaluación única e integral. Entablar un diálogo entre el personal del Fondo y del Banco y el GAFI sobre posibles modalidades de evaluación a fin de que los Directorios del Fondo y del Banco puedan tomar una decisión sobre un IOCN sobre ALD/LFT este verano. Llegar a un acuerdo con el GAFI sobre un sistema de evaluación de IOCN que esté acorde con el espíritu uniforme, cooperativo y voluntario del proceso. Llegar a un acuerdo en los Directorios del Fondo y del Banco para añadir la norma ALD/LFT a la lista de actividades que exigirán un IOCN.*

A. Documento sobre la metodología ampliada ALD/LFT

6. **El proyecto anterior de metodología de evaluación ALD, distribuido en agosto de 2001, se centraba en las prácticas ALD de los sectores financieros sometidos a regulación prudencial.** Incorporaba muchos de los criterios necesarios para un régimen ALD eficaz fijados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Comité de Basilea), la OICV y la

AISS. La metodología se aplicó a título experimental en cuatro PESF⁴ y la experiencia adquirida ha contribuido a la preparación de la metodología revisada.

7. ***En respuesta a los planes de acción, el personal amplió el proyecto de metodología ALD a fin de incluir la evaluación del marco jurídico e institucional y los elementos vinculados a la LFT.*** En febrero de 2002, se envió a los Directorios del Fondo y del Banco, a título informativo, un nuevo proyecto preliminar de la metodología ampliada⁵, que extendía el documento original en tres direcciones: i) a los elementos ALD de la metodología de evaluación se les incorporaron elementos LFT; ii) se creó una sección dedicada a la idoneidad del marco jurídico e institucional ALD/LFT, y iii) se creó otra sección que abarca a prestadores de servicios financieros no sometidos a regulación prudencial. De acuerdo con el criterio evolutivo adoptado por el Fondo y el Banco⁶, la formulación de una metodología para la evaluación del establecimiento del marco jurídico se reservó como tema de armonización con el GAFI.

8. ***Al tiempo que los Directorios del Fondo y del Banco recibieron la metodología ampliada, se envió el proyecto a los organismos normativos (Comité de Basilea, OICV, AISS, GAFI y Grupo Egmont) para que formularan comentarios. Las observaciones recibidas se están incorporando a la versión revisada.*** El 5 de marzo de 2002, el personal del Fondo y del Banco se reunió con representantes de los grupos normativos en Basilea (Suiza) para trabajar en el proyecto preliminar de metodología ALD/LFT de febrero de 2002. Los organismos normativos respaldaron en términos generales el enfoque adoptado en el proyecto de febrero de 2002. Varios participantes señalaron que la evaluación de los regímenes ALD/LFT debería incluir un examen de la idoneidad de la labor de establecimiento del marco jurídico. Los organismos normativos también destacaron que, para asegurar que haya coherencia y reducir el riesgo de incumplimiento, se debería evitar que la metodología dé la impresión de que algún sector quedaría excluido de las evaluaciones ALD/LFT. Asimismo, formularon numerosas sugerencias de índole técnica que quedarán plasmadas en el proyecto revisado.

9. Como resultado de las consultas con los organismos normativos, ***antes de las reuniones de abril del CMFI se distribuyó a los Directorios del Fondo y del Banco una***

⁴ Filipinas, Luxemburgo, Suecia y Suiza.

⁵ Documento SM/02/40, 8 de febrero de 2002; documento SecM2002-0081, 13 de febrero de 2002, *Fund/Bank Methodology for Assessing Legal, Institutional and Supervisory Aspects of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*.

⁶ Véanse la nota de información al público No. 01/120, 16 de noviembre de 2001, “*IMF Board Discusses the Fund’s Intensified Involvement in Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, p.4*” y *Proposed Action Plan for Enhancing the Bank’s Ability to Respond to Clients in Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism*, documento SecM2002-0006, 22 de enero de 2002, pág. 8.

versión revisada de la metodología ampliada. Como se señala más adelante, esta versión llevaba un apéndice con los materiales preparados por el Grupo de Trabajo del GAFI para la evaluación del establecimiento del marco jurídico.

10. Conforme a la decisión adoptada el 12 de noviembre de 2001 por el Directorio del Fondo y a las deliberaciones que sostuvo el 22 de enero de 2002 la Comisión Plenaria del Banco⁷, el proyecto de metodología ampliada de evaluación ALD/LFT se aplica ahora a todos los PESF y las evaluaciones de CFE. Esta política entró en vigencia al remitírseles el proyecto a los Directorios en febrero de 2002.

B. Progreso hacia una metodología única e integral de evaluación ALD/LFT e IOCN

11. En el comunicado del 17 de noviembre de 2001, el CMFI requirió que se intensificara la “colaboración con el GAFI en la elaboración de normas internacionales que abarquen el conjunto de recomendaciones de ese Grupo, y velar por que dichas normas se apliquen de manera uniforme, cooperativa y voluntaria”. En respuesta a ese pedido y a pautas anteriores, el personal del Fondo y del Banco ha intensificado las consultas con el GAFI. Durante la plenaria de este grupo que tuvo lugar en Hong Kong del 28 de enero al 1 de febrero de 2002, el personal explicó la ampliación de la estructura y el campo de aplicación de la metodología de evaluación en la que estaban trabajando el Fondo y el Banco, y expuso de qué manera se podría armonizar una metodología única e integral de evaluación que abarcara todos los aspectos de las 40+8 recomendaciones del GAFI⁸. La plenaria manifestó su satisfacción con las propuestas de evaluación del Fondo/Banco y convino en incorporar la metodología de evaluación ALD/LFT del Fondo/Banco como piedra angular de una versión integral.

12. ***La metodología única e integral para la evaluación de las 40+8 recomendaciones del GAFI aún no ha sido acordada, pero sería importante por una serie de razones.*** Primero, podría servir de base para que el Fondo y el Banco lleguen a un acuerdo sobre una metodología de evaluación de un IOCN que abarque la totalidad de las recomendaciones mencionadas y se aplique de manera ***voluntaria, uniforme y cooperativa***. Segundo, podría constituirse en una única metodología de evaluación ALD/LFT que combine de manera coherente la labor del GAFI con la de los distintos organismos encargados de fijar normas de supervisión financiera. Tercero, en vista del número de organismos que realizan evaluaciones

⁷ Véase la nota de información al público No. 01/120, pág. 4. Véase el documento SecM2002-0006, pág 7.

⁸ Las 40 recomendaciones del GAFI están ampliamente reconocidas como el núcleo de las normas ALD. Abarcan la aplicación coercitiva de la ley, la regulación del sistema financiero y la cooperación internacional. En octubre de 2001, el GAFI dio a conocer nuevas normas internacionales de lucha contra el financiamiento del terrorismo bajo la forma de ocho recomendaciones especiales. Para hacer referencia a todas las recomendaciones de manera sucinta, el GAFI utiliza la expresión “40+8”.

de elementos ALD/LFT, la metodología armonizada serviría de mecanismo para llegar a un enfoque común respecto de las evaluaciones sobre la base de los principios de un IOCN⁹.

13. ***La metodología única e integral para la evaluación de las 40+8 recomendaciones del GAFI tendría que incluir una evaluación del establecimiento del marco jurídico. Teniendo en cuenta que según el asesoramiento brindado por los Directorios del Fondo y del Banco no correspondería que estos organismos intervinieran en cuestiones relativas a la aplicación coercitiva de la ley,*** el Grupo de Trabajo del GAFI sobre IOCN comenzó a redactar los procedimientos adicionales, y a mediados de marzo de 2002, se recibió una primera versión. El personal ha colaborado con el Grupo de Trabajo para incorporar estos elementos en la metodología de evaluación ALD/LFT a fin de abarcar por completo las recomendaciones mencionadas. Pese a que esta labor aún no ha concluido, existe una concordancia considerable a nivel del personal sobre los principales componentes de una metodología única e integral para la evaluación de las 40+8 recomendaciones en su totalidad.

14. ***Las modalidades de realización de las evaluaciones sobre la base de la metodología única e integral, y de preparación de un IOCN completo, deben ser objeto de nuevas deliberaciones con el GAFI y de examen a nivel de los Directorios del Fondo y del Banco.*** Será necesario plantearse quién estará a cargo de las evaluaciones, cómo se las organizará, cómo se presentarán los informes, quién será responsable de los IOCN definitivos y cuál será la función de cada organismo. Estas consideraciones figuran esquemáticamente en la versión revisada de la metodología ampliada que recibieron los Directorios a principios de abril.

15. ***Se celebrarán consultas sobre las modalidades y la metodología única e integral durante la fase previa a la plenaria de junio del GAFI, con miras a enviar propuestas sobre las modalidades, la metodología integral y los elementos de un posible IOCN a los Directorios del Fondo y del Banco a fin de que puedan tomar una decisión llegado el verano boreal.*** El personal tiene proyectado celebrar consultas con el GAFI, la gerencia del Fondo y con el Banco y los directores ejecutivos. Estas consultas podrían incluir reuniones con directores ejecutivos y el GAFI, así como seminarios sobre los IOCN del GAFI. Habría que aclarar la relación entre el proceso de PTNC del GAFI¹⁰ y el proceso de IOCN del Fondo y del Banco, que debe ser uniforme, voluntaria y cooperativa. Las consultas le facilitarían al personal la redacción de un proyecto de pautas que los directorios del Fondo y

⁹ Un módulo IOCN es una evaluación resumida de la observancia por parte de un país miembro de una norma internacionalmente reconocida en uno de los ámbitos que respaldan los Directorios del Fondo y del Banco. Todos los módulos tienen la misma estructura, con una descripción de las prácticas nacionales, una evaluación del grado de cumplimiento del país miembro con la norma y una lista de recomendaciones sobre reformas ordenadas según las prioridades.

¹⁰ El GAFI puso en marcha el sistema de PTNC en junio de 2000 para determinar si las jurisdicciones que no pertenecen al grupo están cooperando en la lucha antilavado de dinero. Las evaluaciones de PTNC están basadas en 25 criterios que parten de las 40 recomendaciones del GAFI.

del Banco utilizarán posteriormente para decidir si las 40+8 recomendaciones del GAFI pasarán a integrar la lista de normas que exigen un IOCN.

III. INTENSIFICACIÓN DE LAS EVALUACIONES ALD/LFT

16. **Labor concluida:** *Se incluyeron evaluaciones ALD/LFT en los PESF y en las evaluaciones de los CFE; se encontraron defectos en los regímenes ALD/LFT, a los que están respondiendo los miembros. El Fondo acordó duplicar el número de evaluaciones de CFE. Se redactó el cuestionario ALD/LFT destinado a las consultas del Artículo IV y se lo distribuyó a 38 países miembros.*

17. **Labor pendiente:** *Continuar proporcionando a los países miembros asistencia para detectar y subsanar deficiencias en los regímenes ALD/LFT en el marco de los PESF, las evaluaciones agilizadas de CFE y las misiones del Artículo IV. El Fondo llevará a término el análisis y la distribución de cuestionarios ALD/LFT en el contexto de los exámenes al amparo del Artículo IV.*

A. ALD/LFT en los PESF y las evaluaciones de CFE

18. **La actividad ALD/LFT forma ahora parte de todos los PESF y las evaluaciones de CFE.** Desde el comienzo, los PESF han incluido en las evaluaciones de la supervisión financiera las vulnerabilidades desde el punto de vista de la actividad ALD. Desde octubre de 2001, el proyecto preliminar (versión de agosto de 2001) de la metodología ALD ha sido utilizado en los PESF y las evaluaciones de CFE. El proyecto de metodología ampliada (versión de febrero de 2002), que incluye los aspectos vinculados a la LFT y el marco jurídico, ha sido utilizado desde entonces. Las misiones dedicadas a PESF y CFE han servido de marco para plantear temas y transmitir a las autoridades nacionales recomendaciones concretas encaminadas a fortalecer los regímenes ALD/LFT. Entre las dificultades individualizadas como parte de estas evaluaciones, cabe mencionar deficiencias de los marcos jurídicos y regulatorios para la actividad ALD/LFT; fallas en la aplicación de los regímenes ALD/LFT, como falta de familiaridad dentro del sector; la estrechez de la esfera de acción de las instituciones; la definición limitada de las violaciones según las leyes y reglamentaciones ALD/LFT; e insuficiencias en cuanto a la denuncia y evaluación de actividades sospechosas.

19. **Varios países ya han tomado medidas para afianzar los regímenes ALD/LFT en respuesta a las recomendaciones del Fondo y del Banco y las evaluaciones realizadas en los PESF y para los CFE.** Por ejemplo: un gran centro financiero extraterritorial llevó a cabo un examen detenido de sus políticas ALD/LFT y puso en marcha un vigoroso plan de acción para corregir las deficiencias detectadas; un importante país en desarrollo sancionó nuevas leyes ALD/LFT; otro fundó una UIF y está tramitando el ingreso al Grupo Egmont; y un tercero está poniendo al día su capacidad supervisora en cuanto a ALD/LFT. Varios países están tomando nuevas medidas con la asistencia técnica del Fondo y del Banco (como se señala más adelante).

20. ***Se ha agilizado el programa de evaluación de CFE.*** El personal del FMI ha convenido con algunas jurisdicciones en programar el doble de evaluaciones de CFE a nivel de los módulos 2 y 3¹¹ que se iniciarán en 2002 (llevándolas a 20, en comparación con las 10 iniciadas en 2001). Dentro de este mayor número, se le concede prioridad a: i) las jurisdicciones con una actividad financiera internacional considerable; o ii) las jurisdicciones que aún no han pasado por una evaluación. En un documento que recibirá el Directorio del Fondo se pasa revista al avance del programa de evaluación de CFE, la experiencia adquirida y el programa de evaluación intensificado.

21. Además, se están programando PESF (módulo 3) en cuatro países con centros financieros internacionales importantes. En lo que va de 2002, el Fondo ha iniciado cuatro misiones de evaluación a nivel de módulo 2, se han programado otras 13, y se han acordado con el Fondo fechas preliminares para las demás.

22. ***La experiencia adquirida hasta la fecha con el programa de CFE demuestra que les queda mucho por hacer a las jurisdicciones, para mejorar la supervisión financiera; al Fondo y al Banco, para proporcionar más AT a países en desarrollo; y lo mismo ocurre en el caso de los organismos normativos.*** Las jurisdicciones tendrán que seguir concentrándose en poner sus sistemas jurídicos, regulatorios y de supervisión al nivel de las normas internacionales, o en algunos casos plantearse la posibilidad de abandonar ciertas actividades de CFE. Sigue siendo prioritario afianzar los regímenes ALD; mejorar los sistemas de supervisión y regulación para compañías de seguros, valores y operaciones de fideicomiso; y tener cooperación y mecanismos de intercambio de información entre sectores y países. De acuerdo con el programa agilizado, todas las jurisdicciones con centros financieros internacionales podrían pasar por una evaluación para fines de 2003. La AT del Fondo, del Banco y de otros prestadores será fundamental para corregir las deficiencias que encuentren las evaluaciones. Los organismos pertinentes deberían seguir adelante con la fijación de normas internacionalmente acordadas para la fiscalización de las sociedades y los prestadores de servicios fiduciarios, y con las deliberaciones sobre el tratamiento de instrumentos al portador.

¹¹ El **módulo 1** es una autoevaluación facilitada por un miembro del personal del Fondo o un consultor. El **módulo 2** es una evaluación independiente de las prácticas de supervisión y regulación de una jurisdicción que lleva a cabo un equipo de supervisores especializados guiándose por las normas fijadas por el Comité de Basilea, la OICV y la AISS, además de las normas ALD/LFT que forman parte del proyecto de metodología del Fondo/Banco. El **módulo 3** es, para los países que no pertenecen al Fondo, el equivalente de un PESF, incluidas la evaluación de normas y una evaluación integral de la vulnerabilidad. Para los países miembros del Fondo con un centro financiero extraterritorial, el módulo 3 es un PESF dirigido por el Fondo y el Banco.

B. ALD/LFT como parte de la supervisión en el marco del Artículo IV

23. ***Conforme al llamado del plan de acción del FMI a que la actividad ALD/LFT reciba más atención en las consultas del Artículo IV, se distribuyó a un primer grupo de 38 países miembros un cuestionario específico***, que abarca aspectos jurídicos, regulatorios, institucionales y de supervisión. La primera parte está dedicada al marco jurídico e institucional general. Los países pueden responder a estas preguntas enviando copias de las leyes o reglamentaciones pertinentes. La segunda parte contiene preguntas suplementarias que entran en más detalle, en especial sobre la supervisión financiera. La última sección es un glosario que indica el uso común de los principales términos utilizados.

24. ***El cuestionario ya ha sido distribuido como parte de las consultas del Artículo IV.*** Las respuestas son voluntarias y, para evitar la duplicación respecto de otras iniciativas, se pueden utilizar las respuestas a cuestionarios pertinentes de la ONU y del GAFI. El primer grupo de 38 países fue seleccionado con el fin de lograr una cobertura geográfica representativa, complementar las evaluaciones del PESF y las de los CFE, y aprovechar el cronograma de consultas del Artículo IV¹², solicitándosele que respondiera para mediados de marzo. Se hará un análisis de las respuestas al cuestionario piloto y se preparará un informe resumido como base de consultas programadas para las reuniones de abril.

25. ***Se pretende hacer el cuestionario extensivo a todos los países miembros***, previendo que las respuestas informen las conversaciones con las autoridades sobre la actividad ALD/LFT y faciliten la determinación de las prioridades de asistencia técnica. Estas conversaciones podrían abarcar temas como las opiniones de las autoridades sobre los principales componentes de su enfoque ALD/LFT; las medidas adoptadas o programadas para afianzar sus instituciones y prácticas ALD/LFT; y el deseo de las autoridades de recibir asistencia técnica en este ámbito. Las conversaciones quedarían posteriormente reflejadas en el informe del personal¹³. 13 El examen bienal de la ejecución de la supervisión del Fondo (documento SM/02/82, suplemento I) señala que la incorporación de iniciativas sistémicas —como ALD/LFT— al mecanismo del Artículo IV, que es la modalidad de interacción más periódica entre el Fondo y las autoridades nacionales, es un conducto fácil para abordar temas de interés general para todos los países miembros. Es necesario sopesar esta consideración contra el peligro de sobrecargar el mecanismo del Artículo IV.

¹² Se trata de Angola, Antigua y Barbuda, Argelia, Armenia, Australia, Bahrein, Barbados, Belice, Benin, Brasil, Burkina Faso, China, Croacia, El Salvador, Estonia, Fiji, Guinea-Bissau, India, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Líbano, Mauricio, Moldova, Países Bajos, Pakistán, la República Checa, la República Federativa de Yugoslavia, Rwanda, Singapur, Sudán, Suriname, Tailandia, Tayikistán, Togo, Túnez y Vanuatu.

¹³ El Fondo y el Banco están utilizando el mismo cuestionario como parte de los preparativos para los PESF. En estos casos, se analizarán las respuestas durante las misiones de PESF y los resultados quedarán reflejados principalmente en la documentación de EESF y ESF.

IV. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES EN LOS PAÍSES MIEMBROS: ASISTENCIA TÉCNICA Y ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

26. **Labor concluida:** *Se intensificó la prestación de AT. Se está incorporando a las EAP del Banco y a los programas de AT del Fondo y del Banco la problemática ALD/LFT que dejaron expuesta las evaluaciones. Se abrió un canal de comunicación con el GAFI, los organismos de la ONU y el Grupo Egmont para crear un mecanismo mundial de coordinación de la AT. Se ampliaron las actividades de extensión mediante diálogos mundiales sobre políticas. Se dio inicio a la capacitación interna del personal del Fondo y del Banco para aprovechar al máximo los recursos.*

27. **Labor pendiente:** *En materia de AT, seguir individualizando y atendiendo solicitudes como resultado de las evaluaciones; incrementar la capacidad de prestación; iniciar métodos de coordinación con un grupo más amplio de organismos internacionales, bancos regionales de desarrollo y órganos regionales de tipo GAFI. Solicitar a los donantes más recursos en respaldo de la AT. Continuar con las actividades de extensión mediante diálogos mundiales sobre políticas y ampliar el programa interno de capacitación para ofrecerlo al personal fuera de la sede.*

28. **El Fondo y el Banco han tomado una serie de medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de los países para solucionar de plano las vulnerabilidades de la actividad ALD/LFT que dejaron expuestas los PESF, las evaluaciones de CFE u otras solicitudes.** Algunos ejemplos: i) incorporar la problemática ALD/LFT a las EAP del Banco; ii) incrementar la prestación de AT a los países miembros; iii) encabezar los esfuerzos para establecer un mecanismo internacional de coordinación de la prestación de AT, y iv) intensificar las actividades de extensión dirigidas a los países en desarrollo para sensibilizarlos más a los problemas ALD/LFT. El Fondo y el Banco también han puesto en marcha un **programa interno de capacitación** sobre ALD/LFT para que el personal pueda llevar a cabo mejor esta labor.

A. Evaluaciones ALD/LFT como parte de las EAP del Banco

29. **El Banco está incorporando los resultados del PESF al espectro más amplio de medidas sobre desarrollo encuadradas por las EAP, que fijan las prioridades del programa trienal del Banco en consulta con el gobierno.** Los equipos asignados a cada país están recibiendo información sobre la actividad ALD/LFT individualizada durante las evaluaciones de los PESF a fin de garantizar que esta problemática quede incorporada en las EAP. Por ejemplo, las recomendaciones que surgieron de las conversaciones sobre ALD/LFT durante el PESF de Filipinas integran ahora la EAP para Filipinas. Se presta especial atención a los países en los cuales la insuficiente integridad del régimen ALD/LFT puede plantear un riesgo considerable desde el punto de vista de la gestión de gobierno y el desarrollo.

B. Intensificación de la asistencia técnica del Fondo y del Banco para ALD/LFT

30. *El Fondo y el Banco han procurado con más ahínco proporcionar AT para ALD/LFT y están coordinando su labor para evitar la duplicación.* La AT del Fondo y del Banco tiene por objeto fortalecer la actividad ALD/LFT mediante una serie de medidas ordenadas. Conjunta e individualmente, el Fondo y el Banco están proporcionando asistencia centrada en los siguientes aspectos:

- Redacción de leyes y reglamentaciones ALD/LFT que se ciñan a prácticas internacionales óptimas.
- Aplicación de leyes, reglamentaciones, políticas y procedimientos por parte de supervisores del sector financiero y otros órganos públicos encargados de ejecutar medidas ALD/LFT.
- Creación de unidades de inteligencia financiera que se ciñan a las normas del Grupo Egmont.
- Concepción más clara de la actividad ALD/LFT dentro de los círculos oficiales.
- Creación de programas de capacitación y familiarización para hacer frente a la problemática ALD/LFT en el sector público y el privado.

31. *Se ha suministrado AT en respuesta a las solicitudes de los países después de PESF y evaluaciones de CFE,* y también como resultado de la mayor atención que están recibiendo las cuestiones ALD/LFT a escala internacional. El aumento de las solicitudes de AT refleja la creciente sensibilidad de las autoridades nacionales y su interés en evitar que los delincuentes abusen de los territorios y sistemas financieros y que la comunidad internacional tache a sus países de refugios de malvivientes. Esto las ha llevado a actuar con relativa rapidez para fortalecer sus defensas, a menudo con la asistencia del Fondo y del Banco.

Cuadro 1. AT del Fondo/Banco para ALD/LFT en un período de seis meses septiembre de 2001–marzo de 2002

Etapa	Seguimiento de PESF	Seguimiento de CFE	Otras solicitudes	Total
Concluida		1	5	6
Iniciada/convenida	3	3	12	18
Prevista	4	1	7	12
Total	7	5	24	36

32. ***Desde septiembre de 2001, el Fondo y el Banco han concluido, iniciado o convenido en brindar AT a 24 países y se han recibido solicitudes de otros 12.*** De este total, siete casos reflejan la corrección de deficiencias detectadas durante PESF, y cinco, problemas que quedaron expuestos en el curso de evaluaciones de CFE. Entre las demás solicitudes, algunas son respuestas a evaluaciones hechas por el GAFI. Las solicitudes de AT formuladas desde septiembre de 2001 pertenecen a los siguientes ámbitos principales:

- ***Redacción de leyes y reglamentaciones ALD/LFT.*** Doce países miembros han recibido asistencia del Banco o se la han solicitado, con el objeto de redactar o ejecutar leyes y reglamentaciones ALD/LFT. Diez países miembros están recibiendo asistencia técnica jurídica del Fondo o se la han solicitado; una de ellas es para un proyecto regional que abarca a cinco pequeños centros extraterritoriales del Pacífico.
- ***Creación de unidades de inteligencia financiera¹⁴.*** Cuatro países miembros han recibido asistencia del Banco o se la han solicitado, para crear y afianzar UIF. Ocho países están recibiendo AT del Fondo para redactar leyes sobre la creación de UIF.
- ***Afianzamiento de la supervisión de la actividad ALD/LFT.*** Dos grandes países en desarrollo y cuatro CFE pequeños están recibiendo AT del Fondo o AT conjunta del Fondo/Banco para reestructurar los sistemas de supervisión de la actividad ALD/LFT. Un organismo supervisor regional también ha recibido asistencia para la reforma del marco legislativo e institucional. El Banco también está suministrando AT a tres países para afianzar la supervisión de la actividad ALD/LFT.

33. ***Se prevé un aumento considerable de las solicitudes de AT a medida que se incremente el ritmo de las evaluaciones del Fondo y del Banco y que crezca la atención internacional sobre ALD/LFT. Será necesario incrementar los recursos de AT. El Fondo y el Banco buscarán nuevas fuentes de fondos como parte de la iniciativa de coordinación de AT para ALD/LFT.*** Una nueva posibilidad de financiamiento es la iniciativa FIRST, un fondo fiduciario con múltiples donantes que tendrá como fin promover sistemas financieros sólidos en países de ingreso bajo y mediano. FIRST pretende servir de mecanismo sistemático para el seguimiento de PESF e IOCN mediante la definición y prestación de asistencia técnica¹⁵.

¹⁴ El plan de acción de enero de 2002 del Banco incluye una descripción de las UIF.

¹⁵ FIRST es un fondo fiduciario con multiplicidad de donantes cuyo lanzamiento coincidirá con las reuniones de abril. Los recursos que comprometen los primeros donantes (Reino Unido, Canadá, Suecia, Suiza, el Banco Mundial y el FMI) ascenderán a unos US\$40 millones a lo largo de tres o cuatro años. El objetivo general de FIRST es contribuir al afianzamiento de los sistemas financieros de los países de ingreso bajo y mediano para permitirles realizar un aporte decisivo y positivo al crecimiento y al alivio de la pobreza. FIRST financiará asistencia técnica procedente en gran parte del sector privado que les facilitará a los países la preparación para el seguimiento de PESF e IOCN. Las

(continúa)

C. Coordinación de la asistencia técnica para ALD/LFT

34. ***El Fondo y el Banco, en colaboración con la ONU, el GAFI y el Grupo Egmont, están preparando un mecanismo para la coordinación de AT destinada a ALD/LFT.*** Los beneficios de esta coordinación son evitar la duplicación de esfuerzos y mejorar la eficacia de la AT al individualizar solicitudes de países, recursos y disponibilidad de diferentes prestadores, y posibles huecos en estos programas. De esta manera, todos los organismos podrán focalizar mejor la labor en este campo teniendo en cuenta las necesidades de los países beneficiarios y mantenerse al corriente de la prestación de AT para ALD/LFT.

35. ***Estamos organizando una red de representantes de las organizaciones que participan, con el fin de facilitar la coordinación y la comunicación de actividades de AT,*** y encontrar prestadores de AT y posibles fuentes de financiamiento y otros recursos. También estamos estudiando los costos y la utilidad de construir y mantener un banco de datos limitado. Esta labor se está coordinando con la ONU, a la cual se le ha encomendado la creación de un banco de datos sobre fuentes de AT y expertos en la lucha contra el terrorismo.

36. ***Se ha programado una reunión para fines de abril con el objeto de congregar a otros importantes prestadores y donantes de AT, y para individualizar las necesidades de recursos.*** El Fondo y el Banco se han reunido con representantes del GAFI, el Programa mundial contra el blanqueo de dinero de la ONU, el Comité de la Lucha contra el Terrorismo de la ONU y el Grupo Egmont. Se ha invitado a las reuniones de abril a los órganos regionales de tipo GAFI, los bancos regionales de desarrollo y los prestadores bilaterales. Los objetivos de estas reuniones son lograr un acuerdo sobre un mecanismo de coordinación y una concepción más clara de la demanda y la oferta de AT para ALD/LFT, incluidas las posibles deficiencias y la necesidad de recursos adicionales para consolidar la capacidad institucional. Se prevé una necesidad sustancial de recursos complementarios, para AT y para consolidar la capacidad institucional.

D. Actividades de extensión dirigidas a los países en desarrollo

37. ***El Fondo y el Banco han lanzado una serie de diálogos mundiales, mediante videoconferencias, para reunir a los mejores expertos y a altos funcionarios nacionales encargados de formular políticas sobre la actividad ALD/LFT.*** Esta iniciativa está familiarizando a los altos funcionarios gubernamentales con los riesgos que plantean el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para la integridad del mercado financiero, y ofreciéndoles una mejor comprensión de las herramientas más eficaces para hacer frente a esta problemática. Los diálogos ofrecen una oportunidad de intercambio constructivo entre el personal del Fondo/Banco, los principales expertos regionales y altos funcionarios públicos, y permite a la vez circunscribir campos de asistencia técnica.

normas internacionales ALD/LFT formarán parte de la normativa que dará a las autoridades nacionales, al Fondo y al Banco Mundial acceso a FIRST.

38. El primer diálogo tuvo lugar el 24 de enero de 2002, estuvo dedicado a la región de Asia oriental y central del Banco, y contó con la participación de funcionarios públicos de Kazajstán, Letonia, Rumania, Rusia y Ucrania y también de un representante del órgano regional de tipo GAFI que ha creado el Consejo de Europa. El segundo diálogo, dedicado a América Latina y la región del Caribe, está programado para el 3 de abril de 2002 y congregará a funcionarios de Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica y México, además de representantes de los órganos sudamericanos y caribeños de tipo GAFI, la OEA y el BID. Tenemos planificados diálogos para todas las regiones antes del 30 de junio de 2002.

E. Programa interno de capacitación sobre ALD/LFT

39. *Para poder brindar AT mejor, el Fondo y el Banco han lanzado un programa (sesiones informativas ALD/LFT) que pretende suministrar un nivel básico de información sobre estas cuestiones al personal del Fondo/Banco que corresponda. Al familiarizarlo con la problemática ALD/LFT y la disponibilidad de AT, estas sesiones permitirán aprovechar con más eficacia los recursos de personal.* Las presentaciones abarcan los siguientes aspectos: actividad ALD/LFT como prioridad para el desarrollo; función y planes de acción del FMI/Banco Mundial; técnicas y procedimientos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; estructuración ordenada de las medidas nacionales; y coordinación con otras organizaciones, iniciativas y recursos.

40. Para fines de marzo de 2002 se habrán realizado cuatro sesiones informativas ALD/LFT para el personal del Fondo y del Banco. El resto del personal al que están destinadas las sesiones, incluidos los representantes residentes y el personal de misión del Fondo y del Banco, participará a lo largo de los próximos meses. La finalización de esta fase está programada para junio de 2002. A medida que sea necesario, se organizarán otras sesiones de formación interna.

V. AVANCE DE OTRAS ACTIVIDADES DE ESTUDIO Y ANÁLISIS

41. *Labor concluida:* Se enviaron misiones conjuntas del Fondo/Banco a seis países para estudiar el sistema "hawala". El Fondo analizó los marcos jurídicos e institucionales ALD/LFT de un amplio grupo representativo de países con cuadros individuales y comparativos.

42. *Labor pendiente:* Concluir la versión definitiva del informe conjunto del Fondo/Banco sobre los sistemas informales de transferencia de fondos antes de las Reuniones Anuales. Incorporar las conclusiones a los trabajos ALD/LFT del Fondo/Banco. Concluir un informe analítico del Fondo sobre características y tendencias de los marcos jurídicos e institucionales ALD/LFT antes de las Reuniones Anuales.

A. Estudio de sistemas informales de transferencia de fondos

43. *El Fondo y el Banco están realizando un estudio de los SITF entre varios países desarrollados, en transición y en desarrollo.* El objetivo del estudio, que en un principio se

concentra en el sistema “hawala”, es examinar los detalles técnicos y los mecanismos de funcionamiento de los SITF, concediendo especial atención a sus repercusiones macroeconómicas, financieras y regulatorias, incluida la posibilidad de utilizarlos para el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

44. ***Una misión del Fondo/Banco viajó a seis países para estudiar el funcionamiento del sistema “hawala”***¹⁶. Examinó los factores que dieron cuerpo al sistema y el grado en que se lo utiliza, así como sus repercusiones económicas y regulatorias. La misión se familiarizó con la complejidad estructural de las transacciones y los mecanismos de liquidación del sistema “hawala”, cuyo motor principal son las remesas legítimas de colectividades de emigrantes. Los mecanismos económicos favorables explican su popularidad. Una vez que el sistema “hawala” está en marcha, las transacciones son más rápidas y baratas, menos burocráticas y más cómodas, y se adaptan mejor a las necesidades de muchas colectividades de emigrantes que los sistemas más estructurados. En los sistemas informales, el anonimato es una característica importante. En algunos países, las reformas financieras y la agudización de la competencia han eliminado las ventajas que estos sistemas ofrecían desde el punto de vista del costo.

45. ***El sistema informal de transferencia responde a objetivos legítimos. Sin embargo, sus características —sobre todo el anonimato y la imposibilidad de rastreo— lo hacen vulnerable a la actividad delictiva.*** La regulación de los SITF varía considerablemente según el país. Aunque algunos (Arabia Saudita) lo prohíben, en otros el sistema está oficialmente permitido, pero no siempre supervisado. Algunos países (el Reino Unido) exigen una inscripción. Otros (Alemania) tienen un sistema de habilitación para operadores de SITF. Se llevarán a cabo otros estudios para determinar, entre otras cosas, la mejor manera de hacer un seguimiento de los SITF y evitar el uso ilícito. En la época de las reuniones de abril se entregará a los Directorios del Fondo y del Banco una nota informativa sobre la misión de estudio del sistema “hawala”. Antes de las Reuniones Anuales se preparará un informe definitivo, como documento de trabajo o como parte de la serie “Occasional Papers”.

B. Análisis del marco jurídico e institucional ALD/LFT

46. El Departamento Jurídico del Fondo ha llevado a cabo un estudio sobre los marcos jurídicos e institucionales ALD/LFT de un amplio grupo representativo de países, aplicando los criterios definidos en el proyecto de metodología ampliada y basándose en información de dominio público, que servirá de base de un informe analítico.

47. El informe analizará las tendencias y la problemática ALD/LFT. Tendrá por objeto informar la labor del Fondo y del Banco en este ámbito, incluidos los PESF y las evaluaciones de CFE, ilustrando la concepción y la estructura de los sistemas ALD en las

¹⁶ Se trata de Alemania, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Pakistán y el Reino Unido.

diferentes tradiciones y sistemas jurídicos. El estudio contribuirá a la construcción de un banco analítico de datos alimentado con leyes ALD/LFT que podría ampliarse a medida que fuera necesario. Por último, ayudará a individualizar las necesidades de asistencia técnica. El informe analítico estará listo antes de las Reuniones Anuales.