

## Capítulo X

# Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

### A. Aumento de la conciencia

1. Serie de diálogos mundiales
2. Estrategia de ayuda a los países

### B. Desarrollo de una metodología de evaluación ALD/LFT universal.

1. Programa piloto de 12 meses
2. Informes sobre el acatamiento de medidas y códigos

### C. Desarrollo de la capacidad institucional

1. Organización de conferencias de capacitación
2. Prestación de asistencia técnica a países individuales
3. Coordinación de la asistencia técnica

### D. Investigación y análisis

1. Análisis del sistema Hawala
2. Guía de Referencia

Las misiones del Banco Mundial (el Banco) y del Fondo Monetario Internacional (el FMI o el Fondo) son fundamentalmente diferentes. Sin embargo, ambas organizaciones tienen los mismos objetivos con respecto al antilavado de dinero (ALD) y la lucha contra el financiamiento del terrorismo (LFT). Además, el Banco y el Fondo trabajan conjuntamente para lograr estos objetivos.

Esencialmente, la misión global del Banco es combatir la pobreza en todo el mundo. El Banco ayuda a los países a consolidar sus esfuerzos de desarrollo, proporcionándoles préstamos y asistencia técnica para el desarrollo de su capacidad institucional, así como préstamos para mejorar la infraestructura y el medio ambiente de los países en desarrollo. La misión del Banco incluye suministrar recursos, intercambiar conocimientos y forjar asociaciones en los sectores público y privado.<sup>347</sup>

347. <http://web.worldbank.org/WSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,contentMDK:20040565-menuPK:34563-pagePK:34542-piPK:36600-theSitePK:29708,00.html>.



## Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

La misión global del FMI es macroeconómica y comprende la vigilancia financiera en todo el mundo. Entre los objetivos del FMI se encuentran los siguientes:

- promover la cooperación monetaria internacional,
- facilitar el desarrollo y crecimiento equilibrado del comercio internacional,
- promover la estabilidad del cambio de moneda extranjera, y
- ayudar al establecimiento de un sistema de pagos multilateral.

Además, el Fondo promueve la estabilidad monetaria internacional al darles préstamos a los países para permitirles corregir los desajustes en su balanza de pagos, sin recurrir a medidas que pueden destruir la prosperidad nacional o internacional.<sup>348</sup>

En abril de 2001, los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI admitieron que el lavado de dinero es un problema de importancia mundial, que afecta a los principales mercados financieros y a los más pequeños también.<sup>349</sup> Considerando que el lavado de dinero puede tener consecuencias económicas, políticas y sociales devastadoras para los países que están en el proceso de desarrollar sus economías nacionales y sus sistemas financieros, y construyendo instituciones financieras sólidas, el Banco ha reconocido que el lavado de dinero tiene costos significativos para los países en desarrollo. El FMI admitió que el lavado de dinero tiene una amplia gama de consecuencias macroeconómicas, las cuales incluyen cambios impredecibles en la demanda de dinero, riesgos a la solidez de las instituciones y los sistemas financieros, y una mayor inestabilidad en los flujos de capital internacional y las tasas de cambio, debido a remesas internacionales no previstas.

Como consecuencia de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI adoptaron planes de acción para intensificar los esfuerzos de antilavado de dinero (ALD) y lucha

---

348. Sobre el FMI, <http://www.imf.org>

349. Para un análisis más detallado sobre las acciones del Banco y el Fondo, ver *Intensified Work on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Informe conjunto sobre el avance del trabajo del FMI y el Banco Mundial, <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/092502.htm>



## Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

contra el financiamiento del terrorismo (LFT). Además, en julio y agosto de 2002, los Directorios reconocieron a *Las Cuarenta Recomendaciones sobre el Lavado de Dinero (Las Cuarenta Recomendaciones)* y las ocho *Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo (Recomendaciones Especiales)*, establecidas por el GAFI, como los estándares internacionales para el ALD/LFT. Los Directorios incluyeron el ALD y la LFT en la lista de áreas útiles para su trabajo operativo y, en noviembre de 2002, dieron inicio a un programa piloto de 12 meses de duración, empleando una evaluación general y amplia sobre el ALD/LFT.

**A. Aumento de la conciencia**

## 1. Serie de diálogos mundiales

La primera etapa para instaurar o mejorar el marco institucional ALD y LFT de un país es aumentar el nivel de conciencia, dentro de la administración de un país, sobre los problemas y sus consecuencias para dicho país; compartir experiencias que otros países han tenido; e informar al país sobre la asistencia y recursos disponibles. Para lograr este objetivo, el Banco Mundial y el FMI han establecido una serie de Diálogos Globales de Política Regional sobre ALD/LFT. Estos se organizan a través de video-conferencias interactivas para los países miembros, dentro de una región geográfica determinada, permitiéndoles a los funcionarios públicos de esos países, al personal del Banco y del Fondo, a los organismos regionales de tipo GAFI (FSRBs), a los bancos regionales de desarrollo y a otros organismos internacionales, analizar e intercambiar información. Los problemas analizados se centran en lo siguiente:

- los desafíos que enfrentan los países en la lucha contra los flujos de dinero ilícitos;
- el intercambio de experiencias exitosas;
- la identificación de problemas específicos de los países en dicha región;
- y
- la comprensión de los tipos de asistencia que necesitan los países para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.



## Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

Algunos de los asuntos clave que se abordan en la serie de diálogos mundiales:

- ¿De que manera pueden el Banco Mundial y el FMI ayudar a los países a reforzar su respuesta contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo?
- ¿Qué lugar ocupan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en el contexto más amplio de la corrupción y el mal buen gobierno?
- ¿Cuál ha sido la respuesta de los buen gobiernos? ¿cuáles son los desafíos actuales para los fiscalizadores? ¿Cuál es el marco institucional adecuado para que cada país ponga en práctica un programa eficaz para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo?
- ¿Cuales son los retos futuros de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en los países participantes?

Para contestar a estas preguntas, los altos funcionarios encargados de formular la política en los países participantes presentan sus puntos de vista sobre los costos económicos del abuso de los sistemas financieros por parte de la delincuencia, especialmente en el caso del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Entre otros asunto, se analizan los medios para mantener el desarrollo económico y la integridad del mercado financiero frente a estas amenazas. El diálogo ayuda a los países a aprender uno del otro al recurrir a sus experiencias individuales, así como a la experiencia más general de los expertos internacionales.

### 2. Estrategia de Asistencia a los Países

El Banco está integrando los resultados del Programa de Asistencia del Sector Financiero (PASF) dentro de una gama más amplia de medidas de desarrollo consideradas en la Estrategia de la Asistencia a un país (EAP), que establece las prioridades del programa del Banco para un país determinado cada tres años, en consulta con el buen gobierno de dicho país. Como consecuencia de los análisis sistemáticos realizados sobre las conclusiones del PASF, la



## Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

asistencia para el ALD/LFT ya ha sido incluida en diez CASs preparadas desde marzo de 2002. Se le da una alta prioridad a la asistencia técnica en los países donde la integridad del régimen ALD/LFT es débil y esto puede representar un riesgo importante para el buen gobierno y el desarrollo. CASs también aborda asuntos ALD/LFT en mayor detalle en países que no han cumplido en forma adecuada con las estándares y mejores prácticas internacionales.

**B. Desarrollo de una metodología de evaluación ALD/LFT universal**

Durante el año 2002, el Banco y el FMI trabajaron en estrecha colaboración con el GAFI y otros organismos internacionales que establecen las estándares, i.e., el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (Comité de Basilea), la Asociación Internacional de Comisiones de Valores (OICV), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (AISS) y el Grupo Egmont, para crear una metodología de evaluación ALD/LFT única y global. Esta metodología fue aceptada y ratificada por el GAFI en su Reunión Plenaria de octubre de 2002. La metodología está compuesta por 120 criterios que abarcan cada una de las *Cuarenta Recomendaciones y Recomendaciones Especiales* del GAFI, incluidas las medidas de aplicación del derecho penal.<sup>350</sup> También comprende el marco jurídico e institucional ALD/LFT para un país, incluido el establecimiento de unidades de inteligencia financiera (UIFs). Asimismo, esta metodología abarca las resoluciones y convenciones internacionales pertinentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras medidas de los organismos internacionales que establecen las estándares. Ofrece una evaluación exhaustiva de las medidas de prevención para las instituciones financieras.

**1. Programa piloto de 12 meses**

Este programa de evaluación fue aprobado por un periodo piloto de 12 meses, que comenzó el 15 de noviembre de 2002. Los Directorios Ejecutivos del Banco y el Fondo han subrayado que es de suma importancia que las evaluaciones se lleven a cabo junto con la prestación de la asistencia técnica



## Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

necesaria (a pedido de los países), con el fin de ayudar a los países a desarrollar su capacidad institucional para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, mejorar sus vulnerabilidades, y lograr que sus regímenes ALD/LFT se ajusten a *Las Cuarenta Recomendaciones* y las *Recomendaciones Epeciales*.<sup>351</sup>

### 2. Informes sobre el acatamiento de medidas y códigos

El Banco y el Fondo han aprobado un programa de evaluación ALD/LFT diseñado para producir Informes sobre el Resumen sobre la Observancia de Estándares y Códigos (ROSCs) en esta área. Las evaluaciones que conducen a un ROSC se llevarán a cabo siguiendo dos métodos: el primero utiliza los informes preparados en el contexto de las evaluaciones mutuas hechas por el GAFI y los FSRBs participantes, y el segundo (pertinente a los países que no son miembros del GAFI ni de un FSRB) usa un informe elaborado por una misión dirigida por el Banco y el Fondo. Debido a que forman parte del proceso ROSC, que es un proceso voluntario, cooperativo y uniforme, las evaluaciones ALD/LFT dirigidas por el Banco y el Fondo se llevarán a cabo sólo a solicitud de un país.<sup>352</sup>

### C. Desarrollo de la capacidad institucional

#### 1. Organización de conferencias de capacitación

El Banco y el Fondo realizan conferencias de capacitación dirigidas a grupos específicos sobre temas concretos ALD/LFT, haciendo uso de funcionarios involucrados en el ALD/LFT de una región determinada. Por ejemplo, durante el año 2002, se llevaron a cabo dos conferencias de asistencia técnica: una en Montevideo, Uruguay, y la otra en Moscú, Rusia. Estas

---

350. Metodología sobre ALD/LFT, <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/092502.htm>

351. *Id.*

352. *Id.*



## Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

conferencias fueron auspiciadas por la Iniciativa FIRST<sup>353</sup> y contaron con el apoyo organizativo del Banco y el Fondo.

La conferencia de Moscú es un ejemplo del tipo de información presentada. El tema central de la conferencia fue la creación de Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs) operativas. La conferencia estuvo dirigida a los países que no tienen UIFs operativas o que recién han comenzado a hacerlas funcionar. El objetivo principal de la conferencia fue hacer participar a expertos de los países de Europa del Este que han logrado ajustarse recientemente a las estándares ALD/LFT, y permitirles a los representantes oficiales de dichos países que presenten sus experiencias y mejores prácticas.

La conferencia también resultó un mecanismo útil para ayudar a los países y organizaciones que prestan asistencia técnica sobre ALD/LFT a comprender cuáles son las necesidades más urgentes, y permitirles realizar contactos personales con los funcionarios públicos de dichos países, de manera que en el futuro pueda prestarse asistencia con mayor facilidad y más rápidamente.

La conferencia demostró con éxito la importancia de abordar los temas ALD/LFT y presentar las diversas exigencias de las estándares internacionales, de una forma en que los representantes oficiales de los países participantes pudieran entender. También mostró las etapas específicas necesarias para que comiencen a tomar medidas en sus propios países. Además, los funcionarios públicos lograron establecer contactos personales con expertos en el área, así como con sus colegas en los países vecinos, lo cual hace que sea menos complicado obtener asesoría y asistencia para establecer un marco ALD/LFT.

## 2. Prestación de asistencia técnica a países individuales

El Banco y el Fondo están brindando diversos tipos de asistencia técnica (AT) a los países que desean establecer o mejorar sus regímenes ALD/LFT.<sup>354</sup> A partir de abril de 2001, se realizan más esfuerzos para prestar AT. El Banco y el Fondo utilizan los resultados de los PASF y análisis aislados ALD/LFT. En

---

353. <http://www.firstinitiative.org>

354. *Intensified Work on AML/CFT*, párrafos 39 y 40



## Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

el caso de los países en desarrollo, la AT en temas ALD/LFT se incluye en la CAS de una jurisdicción, la cual establece las prioridades del programa de asistencia del Banco, cada tres años, en consulta con el buen gobierno del país. En particular, se le da una alta prioridad a la AT en los países donde la integridad del régimen ALD/LFT es débil y esto puede representar un riesgo importante para el buen gobierno y el desarrollo.

La AT del Banco y el Fondo con respecto al ALD/LFT está centrada en:

- la creación de leyes y reglamentos ALD/LFT que se ajusten a las mejores prácticas internacionales;
- la aplicación de leyes, reglamentos, políticas y procedimientos por supervisores del sector financiero y otras autoridades competentes similares encargadas de hacer cumplir las medidas ALD/LFT;
- el establecimiento de marcos jurídicos para unidades de inteligencia financiera (UIFs) que se ajustan a las mejores prácticas internacionales;
- el desarrollo de programas de capacitación y toma de conciencia para abordar las inquietudes con respecto al ALD/LFT en los sectores público y privado;
- la colaboración con otros organismos en programas multinacionales de capacitación; y
- la elaboración de materiales de adiestramiento basados en computadoras.

### 3. Coordinación de la asistencia técnica

El Banco Mundial y el FMI, en colaboración con los organismos donantes y las organizaciones internacionales, han desarrollado una base de datos y un mecanismo para coordinar las solicitudes de AT con respecto al ALD/LFT.<sup>355</sup>

Los objetivos estratégicos de la iniciativa de coordinación de AT para el ALD/LFT son identificar las necesidades de AT más importantes y llenar los vacíos en la prestación de AT, así como fortalecer la función de los organismos regionales de tipo GAFI (FSRBs) en la coordinación de AT a nivel regional, y mejorar el flujo de información sobre necesidades de AT.

---

355. *Id.*, párrafos 44 al 50



## Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

Los países que necesitan AT, por lo general, buscan dicha asistencia a través de diversos medios: donantes bilaterales, organismos regionales, y directamente a través del Banco y el Fondo. Las solicitudes de asistencia abarcan una amplia gama de actividades ALD/LFT, desde el establecimiento de un régimen completo, sin ninguna base estatutaria, hasta el financiamiento de personal especializado para cumplir funciones específicas y la organización de programas de adiestramiento para el sector privado. Este enfoque *ad hoc* existente puede crear retrasos, debido a que diversas fuentes deciden qué tipo de AT proporcionará cada entidad. Además, tal vez no se cumplan algunas necesidades porque un donante dispuesto a colaborar pudo haber tenido la impresión de que la solicitud fue atendida por otro donante.

El Banco y el Fondo han establecido una red de contactos entre organizaciones participantes, para facilitar la coordinación y comunicación de actividades de AT, identificar a los proveedores de AT y a las fuentes potenciales de financiamiento y otros recursos. Se ha llegado a un consenso sobre los siguientes puntos:

- la coordinación de la AT debe realizarse a nivel regional, a través de los FSRBs;
- deben identificarse las necesidades urgentes de AT de un país en cuanto al ALD/LFT y ser atendidas por los donantes y proveedores;
- los donantes deben considerar fondos adicionales para las secretarías de los FSRBs, con el fin de que puedan lograr una mejor coordinación de la AT dentro de sus regiones.

El Banco ha asumido la responsabilidad principal de mantener la base de datos y trabajar individualmente con las secretarías de los FSRBs sobre los objetivos mencionados más arriba. A medida que los FSRBs identifican las necesidades prioritarias de AT, el Banco y el Fondo transmiten estas solicitudes a los diversos donantes y proveedores de AT.



## Guía de Referencia para la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

**D. Investigación y análisis****1. Análisis del sistema *Hawala***

El Banco y el Fondo llevaron a cabo un estudio sobre las características operativas de los sistemas informales de transferencia de fondos (SITF), a menudo denominados *Hawalas*.<sup>356</sup> El estudio analiza el contexto histórico y socioeconómico dentro del cual surgieron los *Hawalas*. En este sentido, su evolución está basada principalmente en la simplificación del comercio entre zonas geográficas lejanas, en momentos en que los instrumentos bancarios convencionales no estaban muy desarrollados o no existían.

El estudio también examina las características operativas de los SITF, tanto para propósitos lícitos como ilícitos. Estas características son principalmente la rapidez, los costos de transacción menos elevados, la conveniencia étnica y cultural, así como la familiaridad, versatilidad y el posible anonimato. Además, los SITF han tenido éxito en países donde las instituciones financieras son ineficaces y las políticas económicas son restrictivas. Por último, como cualquier otra actividad económica paralela, los SITF tienen repercusiones en el control monetario; influyen en las operaciones cambiarias; distorsionan los datos económicos y, por lo tanto, la información estadística disponible para los encargados de formular las políticas; y reducen los impuestos sobre la renta y los servicios.

Además, el estudio analiza las incidencias en las respuestas de los organismos reguladores y supervisores a este tipo de actividad. La Recomendación VI de las *Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo* aconseja que los países consideren a los *Hawalas* y otros SITF como parte del sistema reglamentado, sujetos a muchas de las mismas exigencias ALD/LFT impuestas a las instituciones financieras cubiertas.<sup>357</sup> Cada vez más países están obligando a estas entidades a obtener un permiso o registrarse, de conformidad con la recomendación del GAFI.

---

356. La citación de este documento se determinará en el futuro.

357. [http://www1.oecd.org/fatf/SrecsTF\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SrecsTF_en.htm)



## Iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

### 2. La Guía de Referencia

Esta Guía de Referencia sobre ALD y LFT es el resultado de los esfuerzos del Banco y el Fondo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Cuando los encargados de formular las políticas examinaron el material sobre ALD/LFT disponible en cada país, especialmente, en los países en desarrollo con experiencia limitada en el área, enseguida resultó evidente que no existía una sola fuente de información que podría ser utilizada para abordar todos estos problemas. Por lo tanto, el Banco y el Fondo puso en servicio esta Guía de Referencia como un medio para tener acceso a toda la información pertinente a partir de una fuente de información única y global.



