

Personas Expuestas Politicamente

MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EL SECTOR BANCARIO

Theodore S. Greenberg

Larissa Gray

Delphine Schantz

Carolyn Gardner Michael Latham

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



54250

Personas Expuestas Políticamente

Iniciativa para la Recuperación de Bienes Robados (StAR)

Personas Expuestas Políticamente

Medidas preventivas
para el sector bancario

Theodore S. Greenberg
Larissa Gray

Delphine Schantz
Carolyn Gardner
Michael Latham



BANCO MUNDIAL
Washington, D.C.

StAR



© 2012 International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or
The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este material es producto del staff del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en el material no reflejan necesariamente la visión del Banco Mundial, su Consejo de Directores Ejecutivos, o el gobierno que representan.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este material. Los límites, colores y denominaciones, y otra información reflejada en cualquier mapa dentro del material no implican ningún tipo de juicio de parte del Banco Mundial en lo referente a la situación legal de cualquier territorio o el respaldo o aceptación de tales límites.

Derechos y Permisos

El material contenido en esta obra está sujeto a los derechos de autor. El Banco Mundial alienta la diseminación de su conocimiento; este material puede ser reproducido, en su totalidad o en parte para propósitos no comerciales, siempre y cuando se atribuya plenamente la autoría del material.

Cualquier información sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos de subsidiarios, debe ser solicitada a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Fotos de cubierta de istockphoto.com: Balanza y martillo de Justicia/DNY59/MB-PHOTO, Inc.; Veterano de guerra con medallas/a_Taigal; divisa europea/imagestock; dólares/ Mosich; columna de piedra/Guy Sargent

Diseño de cubierta: Critical Stages

Contenido

Agradecimientos	ix
Siglas y abreviaciones	xi
Resumen ejecutivo y recomendaciones principales	xiii
Parte 1	
Introducción y observaciones generales	1
1. Introducción	3
Bajo cumplimiento de normas internacionales	8
Objetivo	10
Metodología	10
Cómo utilizar este estudio	11
2. Observaciones generales y desafíos	13
Bajo cumplimiento de normas internacionales	13
Vínculo entre PEPs y políticas y procedimientos de lucha contra el lavado de dinero	14
Los bancos generalmente indican que van más allá de lo requerido por GAFI, la legislación o reglamentación	15
¿Por qué enfocarse en las PEPs?	16
¿Por qué constituye un problema el cumplimiento de las PEPs ?	17
Part 2	
Implementación de normas internacionales para PEPs por los bancos y autoridades regulatorias	21
3. Aplicación del enfoque basado en el riesgo	23
4. ¿Quién es una PEP?	25
PEPs nacionales versus PEPs extranjeras	26
Familiares y colaboradores estrechos	28
Otras categorías	29

5. ¿Cuánto tiempo se considera que una PEP es una PEP?	31
6. Identificación de las PEPs: ¿A quién verificar y cuándo verificar?	33
¿A quién verificar?	33
¿Cuándo verificar?	34
7. Identificación de las PEPs: ¿Cómo verificar?	37
¿Sería más fácil una lista de PEPs nacional o internacional?	37
Identificación del beneficiario real: que alce la mano el verdadero beneficiario real	38
Herramientas de identificación	43
8. Identificación de las PEPs: bases de datos comerciales y propias	47
9. Identificación y verificación del origen de la riqueza y del origen de los fondos	51
10. Aprobación de las PEPs por directivos de mayor jerarquía	55
11. Vigilancia permanente más exhaustiva	57
Vigilancia de las transacciones	57
Conocimiento de los clientes PEPs: mantener acceso a una lista de clientes PEP	58
Actualización del perfil del cliente	59
Proceso de análisis periódico	59
Parte 3 Papel de las autoridades regulatorias y de la Unidad de Inteligencia Financiera	61
12. Autoridades regulatorias	63
Reglamentación de los controles de los bancos para clientes PEP	63
Necesidad de orientación adicional por parte de la autoridad regulatoria	64
Penalizaciones	65
13. Reportes de Operaciones Sospechosas y Unidades de Inteligencia Financiera	67
Orientación de las UIFs a instituciones obligadas	68
Recabar información	69

Parte 4	Cooperación nacional, capacitación y recursos	71
	14. Cooperación nacional: organismos y la industria.....	73
	15. Capacitación y recursos.....	75
Apéndices		79
	A: Resumen de las recomendaciones—hoja de referencias rápidas	79
	B: Resumen de las buenas prácticas—hoja de referencias rápidas	83
	C: Comparación entre las definiciones de PEPs y entre los requisitos de debida diligencia aumentada	85
	D: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) y notas interpretativas	91
	E: Grupo de Acción Financiera Sobre Lavado de Dinero (GAFI)—Recomendaciones, notas interpretativas y metodología	95
	F: Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo	97
	G: Encuesta en el terreno – Preguntas para bancos, entes reguladores y Unidades de Inteligencia Financiera	101
Índice		107

Agradecimientos

Este documento de política sobre Personas Expuestas Políticamente (PEPs) es el resultado de una colaboración especial de colegas en todo el mundo que generosamente compartieron su tiempo y conocimientos en materia de combate al lavado de dinero. En particular agradecemos a las autoridades bancarias y normativas, así como unidades de inteligencia financiera y autoridades garantes del cumplimiento de la ley con quienes nos reunimos en Argentina; Francia; Hong Kong, China; Jersey; Liechtenstein; Suiza; Reino Unido; y Estados Unidos durante nuestras visitas en el terreno.

Esta publicación fue redactada por Theodore S. Greenberg (Especialista Principal del Sector Financiero, Unidad de Integridad de los Mercados Financieros, Banco Mundial y Gerente de Proyecto PEP) y Larissa Gray (Unidad de Integridad de los Mercados Financieros, Banco Mundial) con contribuciones de Delphine Schantz (Programa mundial contra el lavado de dinero, bienes producto del delito y el financiamiento del terrorismo, Unidad de Aplicación de la Ley, de la lucha contra los grupos delictivos organizados y el lavado de dinero, ONUDD), Nina Gidwaney (Unidad de Integridad de los Mercados Financieros, Banco Mundial), y Michael Latham y Carolin Gardner (Autoridad de Servicios Financieros, División de delitos financieros y de inteligencia). Un agradecimiento especial a Larissa Gray por su incansable trabajo y apoyo.

El equipo PEP está especialmente agradecido a Jean Pesme (Gerente, Desarrollo del Sector Financiero y Privado) por su apoyo y orientación en este proyecto, y a Adrian Fozzard (Coordinador de la Iniciativa StAR) y James London (Autoridad de Servicios Financieros del RU) por su orientación y sugerencias.

El equipo PEP se benefició de los comentarios incisivos y el debate que contribuyeron a dar forma a este estudio durante la revisión de pares. Estos pares fueron Elise Bean (Directora de Personal y Abogada Principal, Senado de Estados Unidos, Subcomité Permanente de Investigaciones), André Corterier (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), Anthea Lawson y Robert Palmer (Global Witness), Samuel Munzele Maimbo (Especialista Principal del Sector Financiero, Banco Mundial), Rick McDonnell (Secretario Ejecutivo, Grupo de Acción Financiera), Joseph Myers (Abogada General Asistente, Departamento Legal, Fondo Monetario Internacional), y Daniel Thelesklaf (Co-Director, Centro Internacional para la Recuperación de Bienes). El equipo también se benefició de los comentarios al borrador provistos por las tantas personas con quienes nos reunimos durante las misiones al terreno.

El equipo está agradecido por la ayuda provista por Pierre-Laurent Chatain (Unidad de Integridad de Mercados Financieros) e Ian Matthews (Autoridad de Servicios Financieros del RU); y por la participación de Ruxandra Burdescu (Gobernanza del Sector Público, Banco Mundial) y Elena Gasol Ramos (Transparencia y Rendición de Cuentas, Banco Mundial).

Un agradecimiento especial Miguel Nicolás de la Riva, Bjarne Hansen y Maria Orellano (Unidad de Integridad de Mercados Financieros) y Kelley MacNab (Autoridad de Servicios Financieros del RU) por su apoyo.

Theodore S. Greenberg
PEP Gerente de Proyecto (FPDFI)
Banco Mundial

<p>Para más información contactar a: Theodore S. Greenberg (tgreenberg@worldbank.org) Larissa Gray (lgray@worldbank.org)</p>

Siglas y abreviaciones

ALD	anti-lavado de dinero
ALD/CFT	anti-lavado de dinero / contra el financiamiento del terrorismo
DDC	debida diligencia respecto del cliente
DDA	debida diligencia aumentada
DNFBP*	actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD)
UE	Unión Europea
GAFI	Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de dinero
GAFI 40+9	40 Recomendaciones del GAFI sobre el lavado de dinero y 9 Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
FSRB*	Entidad Regional al Estilo de GAFI
G20	Grupo de países más desarrollados (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Unión Europea, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, la Federación Rusa, Arabia Saudita, Sudáfrica, la República de Corea, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos)
PIB	Producto Interno Bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional
KYC*	Conozca a su cliente (por sus siglas en inglés)
PEP	persona expuesta políticamente
StAR	Iniciativa para la Recuperación de Bienes Robados (por sus siglas en inglés)
3ª Directiva de la UE	Colectivamente la Directiva 2005/60/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, fechada 26 de octubre de 2005, sobre la prevención del uso del sistema financiero para propósitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; Directiva 2006/70/EC de la Comisión, fechada 1º de agosto de 2006, estableciendo las medidas para la implementación de la Directiva 2005/60/EC respecto de la definición de “persona expuesta políticamente” y los criterios técnicos para los procedimientos de debida diligencia simplificada con el cliente y para exenciones fundadas en actividad financiera ocasional o muy limitada
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen ejecutivo y recomendaciones principales

En los últimos 25 años el mundo entero se ha enterado de los atroces abusos de corrupción de “Personas Expuestas Políticamente” (PEPs) así como los escandalosos ejemplos de las formas en que saquean los bienes públicos, exigen y aceptan sobornos, y se aprovechan de los sistemas financieros nacionales e internacionales para lavar los bienes robados. En este estudio las PEPs incluyen individuos que desempeñan, o han desempeñado, cargos públicos importantes y sus familiares y estrechos colaboradores.

No conocemos el monto de bienes públicos robados o extorsionados por titulares de cargos públicos importantes—casos conocidos con el término gran corrupción—y generalmente lavados a través de instituciones financieras, en particular bancos. Los esfuerzos para estimar los montos lavados son impedidos por el hecho de que suele ser un delito oculto que no se rastrea con estadísticas precisas. De todos modos, las “adivina-estimaciones” disponibles sobre corrupción global y delitos de soborno dan una idea de la magnitud. El Banco Mundial estima que se paga más de \$1 trillón en sobornos cada año.¹ Los fondos obtenidos en base a la corrupción robado de países en vía de desarrollo fluctúa entre \$20 mil millones y \$40 mil millones por año—aproximadamente el equivalente al PBI anual de los 12 países más pobres del mundo donde más de 240 millones de personas viven.²

Gran corrupción, robo de activos y flujos internacionales de dinero robado y lavado ejerce un impacto insidioso y devastador sobre el desarrollo. Degradan y socavan la confianza en las instituciones públicas. Desacreditan y desestabilizan a los sistemas financieros, afectando la confianza. Perjudican el clima para inversiones en el país víctima, así como la prospectiva para la estabilidad macroeconómica. Esto acelera la fuga de capitales, impide crecimiento, obstaculiza los esfuerzos para reducir la pobreza, y aumenta desigualdades. El daño es duradero y se agudiza cuánto más tiempo permanezca un régimen permisivo para la corrupción.³ En todas las jurisdicciones la voluntad política a los más altos niveles es fundamental para combatir la corrupción y negar el acceso de las PEPs al sistema financiero.

1. Banco Mundial, “Los costos de la corrupción” (8 de abril de 2004) citando a Daniel Kaufmann, Director de Gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial. Enlace disponible en <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>.

2. ONUDD y Banco Mundial, “Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR): Desafíos, Oportunidades y Plan de Acción” (Banco Mundial, Washington DC, 2007), p. 9.

3. ONUDD y Banco Mundial, “Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR): Desafíos, Oportunidades y Plan de Acción” (Banco Mundial, Washington DC, 2007), p. 9.

Las maneras en lo cual las PEPs corruptas lavan las ganancias ilícitamente obtenidas se repiten y evolucionan. Al principio, los jefes de estado y funcionarios públicos corruptos se bancarizaban con sus propios nombres en jurisdicciones extranjeras o utilizaban los de sus familiares para abrir cuentas bancarias. Las técnicas actuales siguen abusando del sistema bancario, pero también incluye: la compra de propiedades; la compra y movimiento al extranjero de metales preciosos, joyas y obras de arte; y el movimiento físico transfronterizo de divisas e instrumentos negociables.⁴ La utilización de estrechos colaboradores y vehículos corporativos ha sido, y sigue siendo, preocupante. En última instancia la mayoría de los métodos implican, al menos de cierta manera, la utilización de instituciones financieras, sobre todo bancos, para lavar los fondos malhabidos.

Además de los esfuerzos iniciales de algunos gobiernos, la comunidad internacional realizó valiosos compromisos de encarar estos urgentes desafíos. En 2003 se finalizó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ese mismo año el Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de dinero (GAFI) revisó sus Cuarenta Recomendaciones para incluir normas específicas para lavado de fondos obtenidos como producto de la corrupción. Aplaudimos estos esfuerzos y nos satisfacen sobremanera las medidas adoptadas por varios organismos públicos (incluyendo organismos investigativos y de persecución del delito), autoridades regulatorias y bancos para llevar estos compromisos a la práctica. Sin embargo, la realidad es que la distancia entre compromiso internacional y acción e impacto visiblemente efectivos sigue siendo grande. Las medidas implementadas no se han equiparado a la magnitud y urgencia del desafío.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés), una entidad internacional de supervisores bancarios que formula normas generales de supervisión y orientación para su implementación, dejó en claro las desventajas de la acción insuficiente para el sistema financiero internacional ya en 2001:

Es claramente indeseable, inescrupuloso e incompatible con la conducción correcta y apropiada de las operaciones bancarias aceptar o mantener una relación comercial cuando el banco sabe o debe suponer que los fondos provienen de la corrupción o del uso indebido de bienes públicos. Existe una necesidad convincente que un banco que esté considerando una relación comercial con una persona sospechada de ser una PEP identifique a esa persona plenamente así como a las personas y las empresas que están claramente relacionadas a él o ella.⁵

Aceptar y administrar fondos de PEPs corruptas perjudicará severamente la reputación del banco y puede socavar la confianza pública en las normas éticas

4. El lavado de dinero no se limita al sector de servicios financieros. Las Recomendaciones 40+9 del GAFI valen para otros sectores que se denominan Actividades y Profesiones No-Financieras Designadas (DNFBP por sus siglas en inglés).

5. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea “Debida Diligencia con los Clientes para Bancos,” (Banco de Pagos Internacionales, Octubre 2001), párr. 43.

de la totalidad de un centro financiero dado que estos casos suelen recibir amplia atención mediática y una fuerte reacción política.⁶

¿Cuál es la realidad? El panorama actual es uno de fracaso general en términos de la implementación efectiva de normas internacionales para PEPs. El cumplimiento de los requisitos para PEPs del GAFI es sorprendentemente bajo, especialmente entre miembros del GAFI. De los 124 países evaluados por el GAFI o por Entidades Regionales al Estilo del GAFI (FSRB, por sus siglas en inglés), 61 por ciento no cumplían y 23 por ciento solamente cumplían parcialmente. Más del 80 por ciento de estas jurisdicciones están muy por detrás.

Este estudio identifica tres acciones claves necesarias para marcar una diferencia genuina:

1. *Movilización y voluntad política fuerte y sostenida.* Se requiere voluntad política para cambiar leyes y reglamentaciones, para crear el impulso necesario para que las autoridades gubernamentales lo asuman como una prioridad real, para asegurar la asignación de recursos adecuados y para apoyar una ejecución más contundente por las agencias reguladoras. La voluntad política también es importante para la implementación. Cuando falta la voluntad política, algunos bancos no se sentirán motivados para comprometerse plenamente a mejorar los procedimientos de debida diligencia respecto al cliente con miras a detectar fondos que son producto de la corrupción.
2. *Aclaración y articulación de los requisitos internacionales impuestos a las PEPs.* Algunos consideran que las variaciones actuales entre enfoques son utilizadas como excusa para no actuar y otros las consideran un verdadero impedimento al desarrollo e implementación de controles efectivos para las PEPs. La articulación podría abrir camino para expedir alguna orientación útil a nivel internacional o nacional. De esa forma, las jurisdicciones y los bancos podrían recibir parámetros más sólidos y congruentes para guiar sus operaciones.
3. *Balance de las tipologías emergentes centrado en la eliminación de los impedimentos a la identificación de beneficiarios reales que son PEPs.* Los esfuerzos por identificar a las PEPs se ven entorpecidos por la mayor utilización de estrechos colaboradores, entidades legales y otros métodos para ocultar la titularidad real o control por funcionarios públicos de alto nivel.

En este escenario, este trabajo de la iniciativa StAR ofrece una serie de recomendaciones y buenas prácticas diseñadas para ayudar a fortalecer la calidad y efectividad de las medidas PEP adoptadas por autoridades regulatorias y bancos. Además, el trabajo ofrece recomendaciones que esperamos sean consideradas por los emisores de normas.

6. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea “Debida Diligencia con los Clientes para Bancos,” (Banco de pagos internacionales, Octubre 2001), párr. 42.

A continuación presentamos las recomendaciones principales.

Recomendación principal 1

Aplicar debida diligencia aumentada a todas las PEPs, tanto extranjeras como nacionales

Las leyes y reglamentaciones no deberían distinguir entre PEPs nacionales y extranjeras. Las normas adoptadas por GAFI y emisores de normas regionales y nacionales debería requerir la misma debida diligencia aumentada para PEPs extranjeras como nacionales. La distinción entre PEPs extranjeras y nacionales en las normas actuales libera de responsabilidad a funcionarios públicos prominentes y sus familiares y estrechos colaboradores. Esta distinción no se justifica. Todas las PEPs están expuestas a la oportunidad de aprovechar su posición de manera indebida para obtener ganancia personal; por lo tanto, esta distinción omite un área importante de riesgo. La mayoría de los bancos internacionales ya aplican debida diligencia aumentada tanto a las PEPs nacionales como extranjeras, aunque no sea requerido por ley o reglamentación, y los bancos pequeños están muy conscientes de la identidad de las PEPs nacionales. Por ende, la aplicación de esta norma significaría poca, o ninguna, carga adicional para los bancos.

Recomendación principal 2

Requerir una declaración de la titularidad real

Al abrir la cuenta y tal como sea necesario después, los bancos deberían requerir que los clientes completen una declaración escrita de la identidad y detalles de la(s) persona(s) física(s) que son los beneficiarios reales de la relación o transacción comercial como primer paso del cumplimiento de los requisitos de debida diligencia respecto del cliente en materia de la titularidad real (ver formulario tipo en el recuadro 2.2). Un problema crítico identificado por los bancos, agencias reguladores y organismos garantes del cumplimiento de la ley es el problema recurrente y persistente de desatar el nudo de entidades legales constituidas con el fin de ocultar la identidad de las personas físicas que son los beneficiarios reales. Solicitar una declaración por escrito por el cliente contratante sobre la titularidad real debería ser un primer paso importante en el esfuerzo del banco para identificar y verificar al beneficiario real. No es el único paso, ni es suficiente por sí solo—los bancos deben tomar medidas adicionales para verificar la declaración y conducir debida diligencia complementaria respecto del cliente, y las autoridades regulatorias deben velar por la adopción de acciones adicionales. La declaración debe ser ejecutada de manera que imponga una sanción penal por intencionalmente presentar declaraciones fraudulentas. Si bien es probable que

eso no disuade a algunos delincuentes, es menos probable que los funcionarios y sus familiares y estrechos colaboradores estén dispuestos a mentir a los bancos si enfrentan responsabilidad penal individual por su declaración falsa. Además, la declaración firmada podría utilizarse como evidencia de intención criminal en un juicio de lavado de dinero o enjuiciamiento por fraude; como base para un proceso civil por la institución financiera; como razón para cerrar la cuenta; y como importante elemento de evidencia en un proceso de congelamiento o decomiso de bienes sin condena entablado por el gobierno.

Recomendación principal 3

Solicitar formularios de declaración de bienes e ingresos

Se les debería pedir a los funcionarios públicos que provean una copia de todos los formularios de declaración de bienes e ingresos presentados a sus autoridades, así como de toda actualización subsiguiente. En caso de que el cliente se niegue, el banco—utilizando un enfoque basado en el riesgo—debería evaluar las razones y determinar si proceder con la relación comercial. Más de 110 países requieren que sus funcionarios públicos presenten formularios de divulgación de patrimonio e ingresos. En el transcurso de nuestra investigación encontramos solamente un banco que pedía una copia del formulario a sus clientes, si bien todos convinieron en que es una herramienta adicional y observaron que piden la misma información, e incluso más, para la apertura de una cuenta. El formulario provee una importante “fotografía instantánea” con la cual el banco puede comparar con la información provista por el cliente o con la actividad bancaria. Debido a que el cliente puede tener razones legítimas para no entregar una copia o presentar los formularios, el banco debería averiguar cuál es el motivo y decidir, valiéndose de un enfoque basado en el riesgo, si abrir la cuenta o continuar la relación. La verificación por autoridades locales de la información contenida en tales formularios no es igual en todas las jurisdicciones, por lo cual los bancos deberían ser cautelosos respecto de la información provista, pero puede ser útil para elaborar el perfil del cliente.

Recomendación principal 4

Revisión periódica de clientes PEP

Por lo menos una vez al año los clientes que son PEPs deberían ser revisados por la alta gerencia o un comité que incluya por lo menos un directivo de alta jerarquía, utilizando un enfoque basado en el riesgo, y los resultados de la revisión deberían ser documentados. Durante una relación comercial con una PEP, los procedimientos de vigilancia permanente pueden revelar cambios en el perfil y la actividad. La PEP puede

haber sido promovida o electa a un puesto más alto, estar en medio de un litigio o con transacciones que se desvían de la norma. Si las consideramos por separado, puede que las actividades, transacciones o cambios en el perfil no sean suficientes para dar la “señal de alerta”. Sin embargo, una vez recabada toda la información, el panorama general puede revelar aumentos en el riesgo o sospechas de actividad corrupta. Implementar una revisión periódica de clientes PEP por lo menos una vez al año, utilizando un enfoque basado en riesgo, ayuda a crear un panorama general del cliente y a superar la estrechez de un abordaje de tomar decisiones transacción por transacción. Esta revisión es práctica común de los bancos visitados y asegura que los bancos armen un panorama general de cada cliente PEP, el cual es analizado y considerado periódicamente por la alta gerencia o un comité compuesto por al menos un directivo de alta jerarquía. Esto fortalece la supervisión de las PEPs por la gerencia del banco. El individuo o un comité posteriormente toma las decisiones sobre la terminación o continuación de la relación comercial.

Recomendación principal 5

Evitar fijar límites de tiempo durante lo cual un PEP sigue siendo un PEP

Los países no deberían fijar límites al plazo durante lo cual consideran una persona, sus familiares y estrechos colaboradores como PEPs después de que esa persona deja un cargo público prominente. Muchos factores geográficos, culturales y políticos determinan la duración del poder e influencia de los funcionarios públicos prominentes, sus familiares y estrechos colaboradores. En muchos casos, la influencia de la que gozan los funcionarios públicos sobrevive la duración de su función por varios años, incluso décadas, y los fondos malhabidos no se legitimizan después de cierto periodo de tiempo. En vez de fijar límites de tiempo, se debería estimular a los bancos a que, caso por caso, consideren la continuación de la condición PEP de sus clientes valiéndose de un enfoque basado en el riesgo, y las autoridades regulatorias deberían proveer orientación sobre lo que esto implica. Si el riesgo es bajo, los bancos pueden considerar remover esa relación comercial de la lista PEP, pero solamente después de evaluar cuidadosamente si persisten los riesgos de lavado de dinero y siempre con la aprobación de la alta gerencia.

PARTE 1

Introducción y observaciones generales

1. Introducción

“Tus puertas están abiertas a todo tipo y condición de hombres, excepto que marcas el límite en la deshonestidad. Ni siquiera abrirás una cuenta de ahorros para un extraño, a menos que haya sido satisfactoriamente presentado, no sea cosa que descubras que, sin darte cuenta, has albergado a un bandido que utiliza la chequera que tú le proveíste para victimizar a una serie de inocentes”.

George Rae, *The Country Banker: His Clients, Cares, and Work from an Experience of Forty Years*, (New York: Charles Scribner’s Sons, 1886).

Las revelaciones de gran corrupción,⁷ la escala del saqueo de bienes públicos y su impacto sobre la confianza en las instituciones financieras ha generado más escrutinio de las relaciones comerciales con Personas Expuestas Políticamente (PEPs) con miras a encarar los riesgos potenciales de corrupción y lavado de dinero asociado con estos clientes. PEPs, individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes y sus familiares y estrechos colaboradores, constituyen un riesgo mayor de lavado de dinero debido a la posibilidad de que se aprovechen de su posición e influencia para realizar actos corruptos, tales como aceptar y exigir sobornos, apropiarse indebidamente de bienes públicos para luego utilizar el sistema financiero nacional e internacional para lavar los fondos derivados de la corrupción.⁸ Evidentemente la mayoría de las PEPs no participan en actividades corruptas, sin embargo, todas las PEPs están en una posición para potencialmente aprovecharse indebidamente de su autoridad para obtener ganancias personales—independientemente de su país de origen, naturaleza de sus actividades comerciales o el alto nivel de jerarquía de su puesto.

7. El término “corrupción” incluye las infracciones descritas en los Artículos 15-22 de la UNCAC: Soborno activo de funcionarios públicos nacionales; soborno pasivo de funcionarios públicos nacionales; soborno activo de funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales; soborno pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales; estafa, apropiación indebida u otra malversación de patrimonio por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de las funciones o posición oficial para obtener una ganancia ilícita; enriquecimiento ilícito por un funcionario público, soborno en el sector privado; y estafa de bienes en el sector privado. StAR considera que se debería alinear las definiciones de corrupción con UNCAC y reflejarlas en otros documentos de políticas de la iniciativa StAR.

8. Para propósitos de este estudio, las PEPs incluyen a personas que desempeñan, o que han desempeñado, funciones públicas prominentes y sus familiares y estrechos colaboradores. Para más información sobre la definición, ver “¿Quién es una PEP?” en la Parte 2 y la tabla comparativa en el Apéndice C.

Aunque las PEPs corruptas constituyan una pequeña porción de la totalidad de las PEPs, una conducta corrupta aislada de una PEP puede ejercer un impacto desmedido sobre un país y a veces toda una región. Es difícil cuantificar el monto robado o lavado por PEPs corruptas⁹ por lo cual las estimaciones disponibles son tan solo aproximaciones de orden de magnitud. El Banco Mundial estima que se paga más de US\$1 trillón en sobornos cada año.¹⁰ Adicionalmente, la Iniciativa de Recuperación de Activos Robados (StAR, por sus siglas en inglés) ha estimado que los fondos corrupto recibidos por funcionarios públicos en países en vía de desarrollo y en transición está entre US\$20 mil millones y US\$40 mil millones por año—una cifra equivalente al 20 a 40% de los flujos de ayuda oficial para el desarrollo.¹¹

La escala de la corrupción conduce a la degradación y desconfianza de las instituciones públicas, limita ingresos para el gobierno, debilita el clima para la inversión privada y trastornos en los mecanismos de prestación de servicios sociales. Los flujos de dinero sucio perjudican la reputación de las instituciones financieras y socavan la confianza pública en la integridad del sistema financiero. La implementación de un régimen efectivo para las PEPs es un componente esencial de la prevención de la gran corrupción dado que dificulta el lavado de bienes derivados del delito. Un régimen efectivo para las PEPs también asiste en la detección de transferencias de fondos derivados de la corrupción, provee una pista para auditorías y, en última instancia, facilita el proceso de recuperación de los bienes robados.

En un trabajo presentado en 2001 por el Comité de Basilea titulado “Debida diligencia respecto del cliente”, se introduce el concepto de PEPs como una categoría especial de individuos que exponen al banco a un riesgo legal y reputacional significativo.¹² Este trabajo reconoció la importancia de proveer orientación sobre el riesgo prudencial presentados por las PEPs, afirmando que “Aceptar o mantener una relación comercial, cuando el banco sabe o debe suponer que los fondos provienen de la corrupción o del uso indebido de bienes públicos, es claramente indeseable, inescrupuloso e incompatible con la conducción correcta y apropiada de las operaciones bancarias.”¹³

9. ONUDD y Banco Mundial, “Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR): Desafíos, Oportunidades y Plan de Acción” (Banco Mundial, Washington DC, 2007) p. 9.

10. Banco Mundial, “Los costos de la corrupción” (8 de abril de 2004) citando a Daniel Kaufmann, Director de Gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial. Enlace disponible en <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>.

11. ONUDD y el Banco Mundial, “Iniciativa StAR para la Recuperación de Activos Robados: Desafíos, Oportunidades y Plan de Acción” (Banco Mundial, Washington, DC, 2007) p. 9. En la página 11, el informe mide el impacto sobre el desarrollo que podría resultar de la recuperación de una porción de estos activos. Por ejemplo, cada \$100 millón recuperado podría financiar 3,3 millones a 10 millones de mosquiteros con insecticida o tratamiento de primera línea para el VIH/SIDA de más de 600.000 personas durante un año, ó 250.000 conexiones de agua para hogares, ó 240 kilómetros de caminos pavimentados de doble vía.

12. Comisión de Supervisión Bancaria de Basilea, “Debida Diligencia respecto del Cliente para Bancos” (Banco de Pagos Internacionales, octubre de 2001), párrafos 40-44.

Eventualmente la comunidad internacional lanzó esfuerzos para mitigar los riesgos potenciales presentados por las PEPs. En 2003, el Grupo de Acción Financiera sobre el lavado de dinero (GAFI) presentó una serie de medidas preventivas para identificar individuos de mayor riesgo y fortalecer el monitoreo de sus transacciones. Estas medidas están descritas en la Recomendación 6 de las Recomendaciones 40+9 del GAFI con los requisitos relacionados de debida diligencia respecto del cliente en la Recomendación 5. También en 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) hizo un llamado a favor del escrutinio incrementado para las cuentas de las PEPs en el Artículo 52(1) y (2) como medio para prevenir y detectar la transferencia del producto del delito. En 2006 el GAFI declaró que la ausencia del estado de derecho y de medidas para prevenir y combatir la corrupción puede causar daño considerable a la implementación de un marco efectivo en la lucha contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo.¹⁴ Adicionalmente, el GAFI y las Entidades Regionales al Estilo de GAFI (FSRBs, por sus siglas en inglés) han realizado estudios sobre las PEPs en el contexto de la corrupción y el lavado de dinero.¹⁵

El alcance de los regímenes de lucha contra el lavado de dinero, particularmente las cláusulas para las PEPs, varía en todos los emisores de normas.¹⁶ Todos requieren que los países aseguren que las instituciones financieras consideren a las PEPs como clientes de mayor riesgo y consiguientemente implementen sistemas para su identificación, con procedimientos de debida diligencia aumentada para la apertura de una cuenta, y monitoreo permanente y presentación de reportes de transacciones sospechosas. A continuación presentamos el texto pertinente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y las Recomendaciones 40+9 del GAFI. El Apéndice C contiene tablas comparativas de las definiciones y requisitos de debida diligencia incrementada establecidos en las normas internacionales y legislación de la Unión Europea.

13. Comisión de Supervisión Bancaria de Basilea, “Debida Diligencia respecto del Cliente para Bancos” (Banco de Pagos Internacionales, octubre de 2001), párrafo 43.

14. Metodología del GAFI, Introducción, párrafo 7.

15. GAFI/GAP (Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Activos) El Grupo del Proyecto sobre Corrupción y Lavado de Activos también ha realizado investigación sobre las PEPs: Dr. David Chaikin y Dr. Jason Sharman, “FATF/APG Anti-Corruption AML/CFT Research Paper”, (Septiembre de 2007). Ver también la Reunión Anual del GAP, “IIWG Implementation Issues Report: Corruption-Related FATF Recommendations 2009”; “Politically Exposed Persons (PEPs) in relation to AML/CFT,” (Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y África del Norte, 11 de noviembre de 2008); Kwesi Aning & Samuel Atuobi, “The Nexus Between Corruption and Money Laundering in West Africa: the Case of Ghana,” borrador a ser presentado a GIABA (Grupo Intergubernamental de Acción contra el Lavado de Activos de África Occidental) en 2009; y “An Assessment of the Links between Corruption and the Implementation of Anti-Money Laundering Strategies and Measures in the ESAAMLG Region,” (Grupo contra el Lavado de Activos de África del Este y Sur), 18 de mayo de 2009.

16. Salvo contrariamente especificado, este estudio utiliza el término “emisores de normas” ampliamente para abarcar los estándares descritos en las Recomendaciones 40+9 del GAFI, los instrumentos internacionales (UNCAC) y los actos legislativos nacionales o regionales.

Artículo 52 de la UNCAC:

1. [...] cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con su derecho interno, para exigir a las instituciones financieras que funcionan en su territorio que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios reales de los fondos depositados en cuentas de alto valor, e ***intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores***. Ese escrutinio intensificado deberá estructurarse razonablemente de modo que permita descubrir transacciones sospechosas con objeto de informar al respecto a las autoridades competentes y no deberá ser concebido de forma que desaliente o impida el curso normal del negocio de las instituciones financieras con su legítima clientela. [*énfasis agregado*]

2. [...] A fin de facilitar la aplicación de las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte, de conformidad con su derecho interno e inspirándose en las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, inter-regionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero, deberá:

a) Impartir directrices sobre el tipo de personas naturales o jurídicas cuyas cuentas las instituciones financieras que funcionan en su territorio deberán someter a un mayor escrutinio, los tipos de cuentas y transacciones a las que deberán prestar particular atención y la manera apropiada de abrir cuentas y de llevar registros o expedientes respecto de ellas; y

(b) Notificar, cuando proceda, a las instituciones financieras que funcionan en su territorio, a solicitud de otro Estado Parte o por propia iniciativa, la identidad de determinadas personas naturales o jurídicas cuyas cuentas esas instituciones deberán someter a un mayor escrutinio, además de las que las instituciones financieras puedan identificar de otra forma.

Recomendación 6 de las 40 Recomendaciones del GAFI: Con relación a las Personas Expuestas Políticamente, las instituciones financieras, además de implementar las medidas de debida diligencia normales, deberían:

a) Contar con sistemas de gestión de riesgos para determinar si el cliente es una persona expuesta políticamente.

b) Obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía para establecer relaciones comerciales con los clientes.

- c) Tomar medidas razonables para determinar cuál es el origen de la riqueza y el origen de los fondos.
- d) Llevar a cabo un monitoreo permanente aumentado de la relación comercial.

El **“Glosario de Definiciones utilizado en la Metodología” del GAFI** define a los PEPs como “individuos que están en o se les ha confiado funciones públicas prominentes en un país extranjero, por ejemplo, Jefes de Estado o de Gobierno, altos cargos políticos, altos funcionarios del gobierno, judiciales o militares, ejecutivos de alta jerarquía de corporaciones que son propiedad de los gobiernos, y funcionarios políticos partidarios importantes. Las relaciones de negocio con los miembros de la familia o los estrechos colaboradores de los PEPs implican riesgos similares a los que se establecen con los PEPs. La definición no incluye a los individuos que ocupan cargos medios o de menos jerarquía en las categorías precedentes”.

En marzo de 2009, el Grupo de los 20 países (G20) hicieron un llamado a favor del cumplimiento de estas normas sobre las PEPs como medio para disuadir la corrupción y descubrir el flujo de fondos derivados de la corrupción en su “Grupo de Trabajo para Reforzar la Cooperación Internacional y Promover la Integridad en los Mercados Financieros.”¹⁷ En septiembre de 2009 los Jefes de Estado del G20 hicieron un llamado para la ratificación de la UNCAC y solicitaron al GAFI que se enfoque en detectar y disuadir el producto de la corrupción fortaleciendo las normas en materia de debida diligencia respecto del cliente, titularidad real y transparencia.¹⁸ El GAFI estará considerando estas cuestiones como parte de la preparación para la cuarta ronda de evaluaciones mutuas.

Grupos del sector, tales como el Grupo Wolfsberg, han publicado documentos y recomendaciones.¹⁹ El sector privado ha respondido con productos para asistir a los bancos a identificar a las PEPs, tales como bases de datos comerciales de las PEPs y programas de computación que extrae información clave requerida para evaluar los riesgos relevantes.

17. El Grupo de Trabajo del G20 para Reforzar la Cooperación Internacional y Promover la Integridad en los Mercados Financieros (GT2), “Informe Final,” 27 de marzo de 2009, párrafo 41.

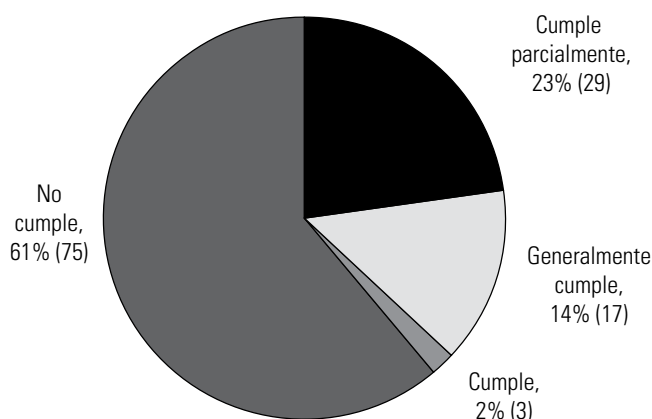
18. G20, “Declaración de los Líderes, la Cumbre de Pittsburgh”, (24-25 de septiembre de 2009).

19. El Grupo Wolfsberg, una asociación de 11 bancos globales, ha desarrollado una serie de estándares para el sector financiero respecto del lavado de dinero y publicó información específica sobre PEPs.

Bajo cumplimiento de normas internacionales

Con ratificación de la UNCAC por 141 países y las Recomendaciones del GAFI adoptadas como norma de lucha contra el lavado de dinero por más de 170 jurisdicciones, la mayoría de las jurisdicciones del mundo ha prometido acción significativa y efectiva. Sin embargo, según la última ronda de evaluaciones mutuas del GAFI y Entidades Regionales al Estilo de GAFI, a la fecha más de 80% de las jurisdicciones no ha transformado dicho compromiso en medidas efectivas. De las 124 jurisdicciones evaluadas en materia de cumplimiento de la Recomendación 6 del GAFI, se determinó que 61% no cumplían y 23% cumplían parcialmente. Solamente tres jurisdicciones cumplían plenamente. Se observan estas tendencias tanto en jurisdicciones del GAFI como en las Entidades Regionales al Estilo de GAFI, con niveles de cumplimiento menores en jurisdicciones del GAFI. Ver Figuras 1.1 y 1.2.

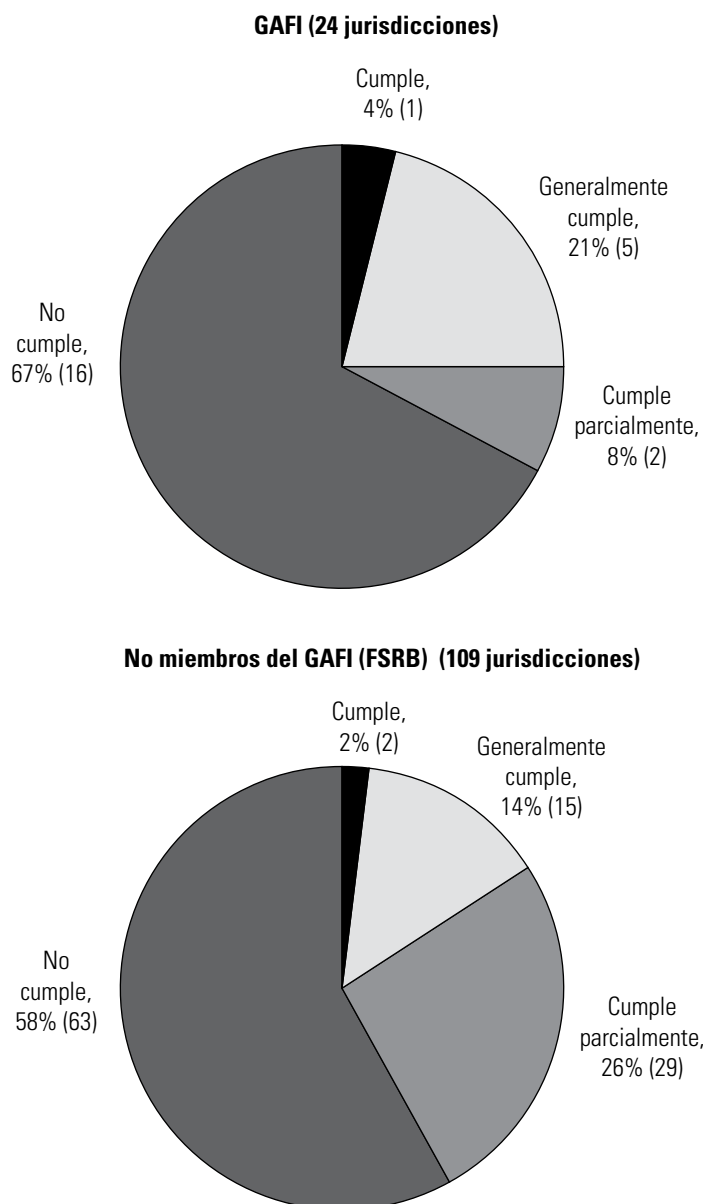
Figura 1.1 Recomendación 6 del GAFI: cumplimiento de 124 jurisdicciones



Fuente: Compilación de los autores basada en las calificaciones de cumplimiento publicadas en los informes de evaluación mutua del GAFI y FSRB de 124 jurisdicciones.

Nota: Los números en paréntesis se refieren al número de jurisdicciones.

Figura 1.2 Recomendación 6 del GAFI: calificaciones por país miembro y no miembro del GAFI



Fuente: compilación de los autores basada en las calificaciones de cumplimiento publicadas en los informes de evaluación mutua del GAFI y FSRB de 124 jurisdicciones.

Nota: Los números en paréntesis se refieren al número de jurisdicciones. Algunos de estos números se superponen puesto que algunas jurisdicciones son miembros tanto de GAFI como de un FSRB.

Objetivo

Este documento de política ha sido realizado por la Iniciativa para la Recuperación de Bienes Robados, una iniciativa conjunta de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial. Debido al incumplimiento de las normas internacionales sobre las PEPs, la Iniciativa StAR lanzó este documento de política para asistir a los bancos y autoridades regulatorias a construir regímenes que ayuden a encarar los riesgos presentados por PEPs e impedir que las PEPs abusen de los sistemas financieros nacionales e internacionales para lavar los fondos derivados de la corrupción.²⁰

Este estudio ofrece una serie de recomendaciones y buenas prácticas diseñadas para mejorar la calidad y efectividad de las medidas PEP que implementan las autoridades regulatorias y los bancos. Este estudio también proporciona recomendaciones que esperamos sean consideradas por los emisores de normas y los encargados de formular políticas para fortalecer los regímenes actuales en materia de PEPs.

Metodología

La investigación principal para este estudio se basó en trabajo en el terreno conducido en ocho jurisdicciones con experiencia en PEPs.²¹ Las jurisdicciones representan diferentes regiones y marcos normativos. Se llevó a cabo una investigación adicional en siete jurisdicciones,²² así como en las porciones relevantes de 82 informes de evaluación mutua del GAFI y Entidades Regionales al Estilo de GAFI presentadas en la tercera ronda de evaluaciones.²³ La adopción de los informes de evaluación mutua comenzó después de un periodo de tiempo razonable siguiendo la publicación de las Recomendaciones 40+9 del GAFI en 2003 (la primera evaluación fue adoptada a mediados de 2005) y han continuado. Estos informes representan una “foto instantánea” de la situación del país respectivo al momento de la evaluación. En algunos países el cumplimiento ha aumentado a partir de la evaluación.

El propósito del trabajo en el terreno no fue evaluar o calificar a las jurisdicciones, sino más bien lograr un panorama general y escuchar el punto de vista de las autoridades y el sector privado sobre las políticas y prácticas en materia de implementación del cumplimiento de las normas internacionales para PEPs y algunos de los obstáculos comunes a la aplicación efectiva de las medidas PEPs. Por eso no hemos atribuido los ejemplos descritos en este estudio a jurisdicciones en particular.

20. El objetivo de la Iniciativa StAR es reducir las barreras a la recuperación de activos para así estimular y facilitar una devolución más sistemática y oportuna de los activos robados. Para más información sobre la Iniciativa StAR, ver www.worldbank.org/star.

21. Argentina, Francia, Hong Kong, China, Jersey, Liechtenstein, Suiza, el Reino Unido, y los Estados Unidos.

22. Líbano, México, Nigeria, la Federación Rusa, Singapur, Sudáfrica y los Emiratos Árabes Unidos.

23. Las jurisdicciones seleccionadas fueron aquellas en las 15 jurisdicciones previamente enumeradas, así como jurisdicciones que cuentan con una evaluación mutua del GAFI o de FSRB públicamente disponible en inglés y publicado después de junio de 2007.

Diseñamos una lista de preguntas para las entrevistas que sirva de base para debate de la discusión y asegurar que el método para recabar información durante el trabajo en el terreno sea congruente y transparente.²⁴ Durante las visitas, los miembros del equipo se reunieron con una serie de autoridades, incluyendo entes reguladores (independientes o en el marco del banco central), unidades de inteligencia financiera (UIFs), organismos garantes del cumplimiento de la ley, y cuando procediese, el fiscal. Los miembros del equipo también se reunieron con altos funcionarios de dos bancos en cada jurisdicción.²⁵ A lo largo de la redacción de este estudio, el equipo se reunió con tres empresas de bases de datos comerciales o proveedores de plataformas. Antes de la publicación, se distribuyó una copia de este documento de política a estas autoridades y funcionarios bancarios y se les invitó a presentar sus comentarios.

Cómo utilizar este estudio

Este estudio ha sido diseñado como documento de política para bancos y autoridades regulatorias, así como para su utilización por emisores de normas, responsables de formular políticas, UIFs y otras autoridades públicas participan en la implementación de normas para PEPs. Por lo tanto, las Recomendaciones y Buenas Prácticas incluidas en este estudio deberían ser revisadas y consideradas por cada uno de estos grupos interesados. Los bancos pueden utilizar las Recomendaciones o Buenas Prácticas para fortalecer la calidad y efectividad de sus medidas para PEPs; las autoridades regulatorias pueden utilizarlas para robustecer sus procesos de revisión y cumplimiento de la ley en materia de PEPs; y las autoridades regulatorias, unidades de inteligencia financiera y otras autoridades públicas pueden utilizarlas para desarrollar o mejorar la orientación provista. De igual manera, los responsables de formular políticas y los emisores de normas pueden valerse de estas Recomendaciones y Buenas Prácticas en su trabajo para asegurar que se adopten leyes y normas efectivas.

Este estudio está enfocado en el sector bancario y no aborda los otros sectores financieros y no financieros vulnerables al lavado de fondos corruptos.²⁶ Las Recomendaciones y Buenas Prácticas provistas en este estudio pueden ser relevantes para estos otros sectores, pero deberían analizar las conclusiones presentadas en este estudio a la luz de sus circunstancias particulares y características específicas.

24. El cuestionario abordó temas de la implementación por varias entidades nacionales de sistemas y procedimientos para las PEPs, así como aspectos normativos y de cumplimiento. No se esperaban respuestas por escrito, si bien algunas fueron provistas. Para una copia del cuestionario, ver el Apéndice G.

25. En una jurisdicción, el equipo se reunió con un banco. En la mayoría de los casos, estas instituciones formaban parte de importantes grupos bancarios internacionales con sistemas y controles ALD sofisticados y riesgos de alto nivel de exposición a PEPs.

26. Si bien sería útil comprender lo que pasa en todos los diferentes sectores en términos de PEPs, un análisis así de detallado está fuera del alcance de este documento de política.

Este estudio ofrece una serie de herramientas prácticas para orientar a bancos, entes reguladores y otras autoridades públicas. Son herramientas ilustrativas, pero no exhaustivas, y por lo tanto de ninguna manera se debería depender de ellas como recurso completo, sino más bien como punto de partida.

El estudio está organizado en cuatro partes principales:

El resto de esta parte (Parte 1) establece algunas de las observaciones y tendencias principales del cumplimiento en materia de PEPs y un análisis de las razones principales del bajo cumplimiento e ineficacia general de los sistemas para detectar y vigilar a las PEPs. La Parte 2 aborda la implementación de medidas para PEPs por parte de las autoridades regulatorias y los bancos. La Parte 3 analiza los roles que desempeñan las autoridades públicas sobre todo en la prevención del abuso por PEPs corruptas. Estas autoridades incluyen la autoridad regulatoria, que es responsable de proveer orientación a los bancos y ejecutar el cumplimiento y también a la UIF que desempeña un rol en el contexto de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) de las PEPs. Por último, la Parte 4 considera algunos temas transversales—cooperación nacional, capacitación y recursos—que deben ser encarados por todos los grupos interesados.

2. Observaciones generales y desafíos

Este capítulo describe algunas de las observaciones y tendencias principales del cumplimiento en materia de PEPs y un análisis de las razones principales del bajo cumplimiento e ineficacia general de los sistemas para detectar y vigilar a las PEPs.

Bajo cumplimiento de las normas internacionales

Tal como indicado en el capítulo anterior, el cumplimiento de la Recomendación 6 del GAFI es bajo.²⁷ Los bajos niveles de cumplimiento no se concentran en ciertas regiones y los índices de cumplimiento no mejoran en las jurisdicciones más desarrolladas. Todo lo contrario, los índices de cumplimiento son relativamente más bajos en países desarrollados. Se observan tendencias de incumplimiento similares en todas las jurisdicciones del GAFI y las Entidades Regionales al Estilo de GAFI. Ver Figura 1.3.

Un factor clave de estas bajas calificaciones es la falta de un marco legal o normativo ejecutable. El equipo analizó 82 informes de evaluación mutua del GAFI y Entidades Regionales al Estilo de GAFI y determinó que, al momento de la evaluación, 40% de las jurisdicciones no contaban con legislación o reglamentaciones ejecutables en materia de PEPs.²⁸ Donde había disposiciones, reglamentaciones u otra orientación ejecutables específicas para PEPs, frecuentemente no se aplicaban a todos los sectores inclusive en el ámbito de acción de las Recomendaciones 40+9 del GAFI. La información sobre la efectividad real de la implementación fue limitada. Además, en algunas de las leyes existentes la definición de debida diligencia aumentada es estrecho (por ejemplo, una serie de países solamente requiere aprobación de la alta gerencia para clientes *nuevos* que son identificados como PEPs durante la apertura de la cuenta, pero no para clientes *existentes* que se convierten en PEPs.)

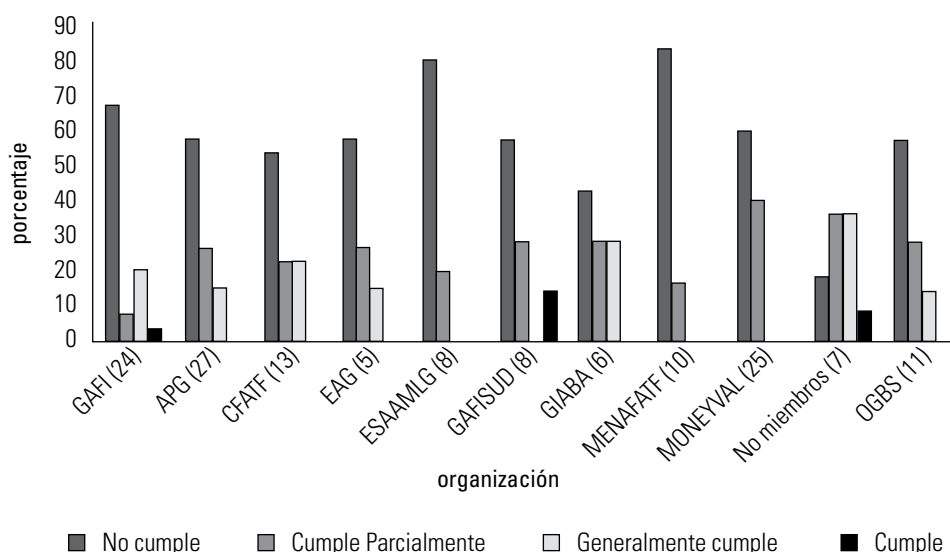
27. De 124 jurisdicciones, 61 por ciento no cumplía, 23 por ciento cumplía parcialmente, 14 por ciento generalmente cumplía y 2 por ciento cumplía.

28. Ver también el Informe sobre Cuestiones de Implementación en materia de Corrupción del GAP que también observa la falta de medios legislativos, normativos u otros medios de cumplimiento en materia de PEPs: Reunión Anual del GAP “IIWG Implementation Issues Report: Corruption-Related FATF Recommendations”, 2009.

Vínculo entre las PEPs y las políticas y procedimientos de la lucha contra el lavado de dinero.

Las PEPs constituyen una categoría especial de clientes, todos designados como de alto riesgo para lavado de dinero. Esta designación está descrita en las Recomendaciones 40+9 del GAFI que presenta a las PEPs como uno de los tres casos específicos que *siempre* se consideran de mayor riesgo.

Figura 1.3 Resumen de las calificaciones de la Recomendación 6 del GAFI



Fuente: Compilación de los autores basada en las calificaciones de cumplimiento publicadas en los informes de evaluación mutua del GAFI y FSRB de 124 jurisdicciones.

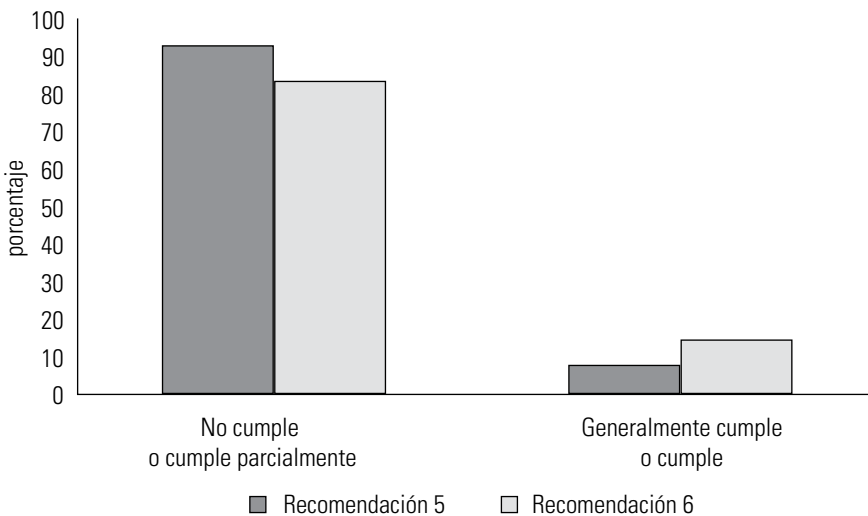
Nota: Los números en paréntesis se refieren al número de jurisdicciones. Algunos de estos números se superponen puesto que algunas jurisdicciones son miembros tanto de GAFI como de un FSRB.

GAP = Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Dinero; GAFIC = Grupo de Acción Financiera del Caribe; MONEYVAL = Comité de Expertos sobre la Evaluación de Medidas Anti-Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo; GEA = Grupo Eurasiático sobre Combate al Lavado de Dinero; ESAAMLG = Grupo del Este y Sur de África; GAFI = Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero; GAFISUD = Grupo de Acción Financiera de Suramérica contra el Lavado de Dinero; GIABA = El Grupo de Acción contra Lavado de Dinero en África Occidental; MENAFATF = Grupo de Acción Financiera del Norte de África y Oriente Medio; OGBS = Grupo Offshore de Supervisores Bancarios.

Normalmente las PEPs deberían ser identificadas durante el procedimiento de debida diligencia respecto del cliente (incluyendo identificación del beneficiario real), lo cual forma parte esencial del sistema y controles de ALD. No cumplir con esto o no completar adecuadamente el procedimiento de debida diligencia (incluyendo la identificación del beneficiario real) crea el riesgo de no identificar a la PEP o de no estimar correctamente los riesgos asociados con ese cliente PEP en particular. Por lo tanto, los controles PEP de un banco sólo serán tan efectivos como su marco de ALD general.

Este vínculo está confirmado por una comparación entre los índices de cumplimiento de la Recomendación 5 del GAFI en materia de DDC y la Recomendación 6 sobre PEPs. De las 124 jurisdicciones evaluadas por su cumplimiento, 93 por ciento de las jurisdicciones no cumplían o cumplían parcialmente con la Recomendación 5; 84 por ciento de las mismas 124 jurisdicciones recibían las mismas calificaciones para la Recomendación 6. Solamente 17 jurisdicciones contaban con calificación de cumplir parcialmente o no cumplir en una categoría, y de cumplir generalmente o cumplir en otra. Ver Figura 1.4.

Figura 1.4 Resumen de las calificaciones de las Recomendaciones 5 y 6



Fuente: Compilación de los autores basada en las calificaciones de cumplimiento publicadas en los informes de evaluación mutua del GAFI y FSRB de 124 jurisdicciones.

Los bancos generalmente indican que van más allá de lo requerido por GAFI, la legislación o reglamentación

La mayoría de los bancos nos indicó que van más allá de la definición legal de las PEPs y aplican un rango más amplio de medidas de debida diligencia aumentada (DDA) que lo requerido por la ley o reglamentación nacional. Por ejemplo, algunos no distinguen entre PEPs nacionales y extranjeras, incluso cuando las leyes nacionales solamente requieren que apliquen DDA a PEPs extranjeras (para más ejemplos se puede ver varios capítulos en la Parte 2). Esta política exigente es impulsada principalmente por consideraciones de riesgo reputacional y políticas del grupo diseñadas para cumplir con los más estrictos requisitos de otras jurisdicciones en las que operan. Algunos bancos también mencionaron inquietudes respecto a eventuales acciones legales o regulatorias.

En las jurisdicciones visitadas como parte del trabajo en el terreno, tanto los bancos como las autoridades públicas explicaron que hay poca evidencia de actividades corruptas por parte de las PEPs—ya sea en el marco de los bancos o en otros sectores. De igual manera, existen pocos reportes de operaciones sospechosas vinculados a las PEPs o investigaciones y enjuiciamientos por gran corrupción. Indicaron que esto se debía a varios factores:

- Los bancos están firmemente decididos a aceptar solamente PEPs “limpias” como clientes. Los bancos indicaron que han mejorado la identificación de PEPs y, tal como fue mencionado arriba, van más allá de las leyes y normativas internacionales. Esto resulta en que se niega acceso al sistema bancario a las PEPs de integridad cuestionable.
- Es probable que la proporción de funcionarios públicos y sus familiares respecto de la base de clientes total de un banco sea pequeña. De los bancos visitados, la proporción de PEPs varió de 1 a 5 por ciento.²⁹ Puesto que no todas las PEPs son corruptas, las PEPs corruptas forman un subconjunto aún más pequeño. Los bancos no conocían exactamente el porcentaje de estrechos colaboradores—en parte porque son más difíciles de identificar.
- Las PEPs corruptas ocultan su identidad a los bancos, utilizando a colaboradores y complejos vehículos corporativos para encubrir la titularidad real de los fondos. Utilizan a intermediarios, tales como contadores, abogados o proveedores de servicios societarios o fideicomisos que, en su representación, se involucran en la formación y manejo de mecanismos y esquemas corporativos, pero que pueden no estar muy al tanto, o bien ser cómplices, de la conducta ilícita de la PEP.³⁰
- Las PEPs corruptas suelen buscar el camino de menor resistencia, colocando el producto de la corrupción en bancos y jurisdicciones donde los controles de ALD son débiles y menos sofisticados, o bien contundentes por escrito pero escasamente cumplidos.

¿Por qué enfocarse en las PEPs?

Si hay tan pocas PEPs corruptas, tal como reportan los bancos, ¿vale la pena todo este esfuerzo? A continuación presentamos algunas razones claves por las que los responsables de la formulación de políticas deben fortalecer el trabajo contra las PEPs:

29. Durante las visitas al terreno, algunos bancos nos informaron sobre su número total de PEPs y estadísticas sobre los reportes de operaciones sospechosas (ROS). Otros bancos nos reportaron su rango (por ejemplo “menos de 10”).

30. El “Glosario de Definiciones Utilizadas en la Metodología” del GAFI establece que “los intermediarios pueden ser instituciones financieras, actividades y profesiones no financieras designadas (DNFBPs) u otras personas o negocios confiables que cumplen con los Criterios 9.1 a 9.4.” El mismo glosario establece que los DNFBPs incluyen casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales preciosos, comerciantes de piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores, y proveedores de servicios societarios y fideicomisos.

- La corrupción ejerce un efecto devastador sobre los resultados del desarrollo en algunos de los países más pobres del mundo. Una sola PEP corrupta puede ejercer un impacto inconmensurable sobre un país o región.
- Las PEPs plantean un riesgo legal y reputacional para el banco individual y un riesgo reputacional para la totalidad del sector financiero de una jurisdicción. Los escándalos relacionados con PEPs de los últimos 20 años que involucran a jefes de estado, altos funcionarios y sus familiares y estrechos colaboradores han demostrado claramente que la reputación de un banco quedará negativamente afectada y que incluso pueden socavar la estabilidad de todo el sistema financiero. Los niveles de cumplimiento de la Recomendación 6 demuestran insuficiente mitigación de este riesgo.
- La DDC estándar no es suficiente, tal como se ha demostrado por los escándalos del pasado.
- Los bancos ya están tomando medidas en materia de PEPs y muchos van más allá de las normas internacionales. Proveer legislación y reglamentación más clara y más estricta respecto de las PEPs puede asistir a los bancos jurídicamente en la implementación de medidas más ambiciosas y, en la práctica, equiparará las condiciones entre los bancos.
- Una cantidad menor de clientes PEP no necesariamente indicará una cantidad menor de PEPs corruptas. Al contrario—tal como indican los mismos bancos— las PEPs corruptas están encubriendo su identidad más eficazmente a través de colaboradores, entidades legales y corporativas, e intermediarios. Por ende, es probable que más atención y mayores esfuerzos en estos ámbitos mejore la identificación y detección de PEPs corruptas.

El problema más urgente es cómo responder a la siguiente interrogante: Si es verdad que, tal como reportado, cada año US\$1 mil millones de fondos derivados de la corrupción se mueven alrededor del mundo, ¿dónde están estos fondos? También hay una desconexión muy grande entre lo que sucede en la práctica, tal como evidenciado por las investigaciones actuales en materia de corrupción (no siempre se identifica al verdadero beneficiario real) y lo que los bancos dicen que hacen (es decir, identificar al beneficiario real). Dada la magnitud estimada de los fondos involucrados, así como claras indicaciones de que las PEPs se están sofisticando para lavar los fondos obtenidos a través de la corrupción y de que el cumplimiento de las normas internacionales para PEPs es bajo, los fondos se han de estar moviendo a través de bancos e intermediarios, y los sistemas actuales no están detectando este movimiento.

¿Por qué constituye un problema el cumplimiento de las PEPs?

En años recientes se ha debatido sobre una rango de desafíos técnicos, con temas variando desde diferencias en la definición a dificultades asociadas con identificar a una PEP que es el beneficiario real. Los esquemas de lavado de dinero son cada vez más

complejos y opaco, lo cual hace que cada vez sea más difícil para funcionarios del sistema financiero identificar a una PEP. Además, en la comunidad internacional existe una dificultad práctica para identificar o exigir acción, especialmente en países con recursos naturales claves o que desempeñan importantes papeles a nivel regional. Quienes se benefician con la corrupción crean una red de patrocinio extenso que traba la identificación o vigilancia de las cuentas PEP y pueden intentar desacreditar o silenciar a organizaciones y líderes que combaten la corrupción.

Sin embargo, la voluntad política es, y seguirá siendo, un prerrequisito para que cualquier régimen PEP logre tener éxito. Actualmente la falta de movilización está reflejada en la baja prioridad asignada a la problemática PEP o, en algunos casos, la imposibilidad de promulgar leyes o promulgar e implementar reglamentaciones. Este se extiende al ámbito internacional, donde los emisores de normas fijan normas distintas y no ofrecen orientación clara, y las normas quedan rezagadas detrás de las utilizadas por algunos actores claves del sector privado. En consecuencia, esta falta de un enfoque congruente afecta la implementación de medidas PEP: las autoridades regulatorias están poco incentivadas para promulgar requisitos normativos y hacerlos cumplir. Al no haber riesgo de acción de cumplimiento, algunos bancos se arriesgarán a jugar con el sistema (es decir, una “carrera al fondo”). Las Partes 2, 3 y 4 de este estudio analizan esta problemática en más detalle y proveen recomendaciones y buenas prácticas para ayudar a revertir esta tendencia.

1. Falta de movilización política.

Sin voluntad y determinación política, las autoridades públicas tienen poco incentivo para asignar suficientes recursos humanos y financieros para fortalecer o guiar el cumplimiento de las normas PEP. Tampoco harán cumplir los requisitos PEP agresivamente si no están seguras de que sus decisiones serán apoyadas por las autoridades. De las jurisdicciones visitadas, muchas autoridades públicas debatieron la problemática PEP más allá de la simple aplicación de las normas internacionales. Es decir que:

- Ninguna de las jurisdicciones visitadas citó ejemplos de sanciones regulatorias—una herramienta efectiva para generar mejoras en el sector—por incumplimiento de los requisitos PEP. Solamente un ente regulador había realizado una revisión temática de la problemática PEP (ver el capítulo “Autoridades regulatorias” en la Parte 3).
- Parecería que algunas jurisdicciones no obtienen respuesta de las UIF respecto de la problemática PEP, lo cual es evidenciado por los reclamos generales de bancos de que las UIFs no proveen suficiente retroalimentación u orientación sobre la problemática PEP (ver el capítulo “Reportes de Operaciones Sospechosas y Unidades de Inteligencia Financiera” en la Parte 3).
- Muy pocas autoridades había considerado medir la efectividad de las medidas para las PEP, por ejemplo recabando estadísticas o realizando otros estudios, ya sea por parte de las autoridades regulatorias o las UIFs.

- En un caso, los estrictos controles PEP de un banco se contraponían a las estrictas leyes de protección de datos de un país anfitrión. Tales tensiones pueden ser totalmente legítimas en sí mismas, pero la ausencia de medidas para resolverlas (dejando al sector privado a que lidie con ellas a diario) demuestra una falta de compromiso.

Si bien un gobierno ha establecido una serie de grupos que convoca a los interesados claves—organismos garantes del cumplimiento de la ley, entes reguladoras, fiscales y el sector privado—para racionalizar su trabajo PEP y fortalecer su efectividad,³¹ la falta general de atención de las autoridades públicas significa que hay menos incentivos para que los bancos asignen los recursos suficientes para identificar y mitigar los riesgos PEP con la determinación requerida.

2. Aclaración y armonización de los requisitos internacionales.

Los emisores de normas internacionales acuerdan que una PEP es una persona física que desempeña o que ha desempeñado un cargo público prominente. Sin embargo, aparte de este acuerdo, no hay congruencia entre la terminología, el alcance de la definición de una PEP y los requisitos subyacentes en las normas internacionales, notas interpretativas y metodologías. Esta variabilidad ha generado confusión debido a las definiciones y requisitos diferentes, y también sobre su implementación. Algunas diferencias claves, también descritas en forma de tabla en el Apéndice C,³² incluyen lo siguiente:

- *PEPs extranjeras versus nacionales.* UNCAC insta la aplicación de DDA para PEPs extranjeras y nacionales; GAFI aplica este requisito solamente a PEPs extranjeras, si bien una nota interpretativa “estimula” a los países a extender el requisito a PEPs nacionales (ver también el capítulo “¿Quién es una PEP?” en la Parte 2).
- *Los funcionarios y sus familiares y estrechos colaboradores.* El texto de la UNCAC incluye familiares y colaboradores más explícitamente que el texto de las Recomendaciones 40+9 del GAFI. Respecto de los estrechos colaboradores, UNCAC abarca personas jurídicas y personas físicas, mientras que GAFI no especifica (ver también el capítulo “¿Quién es una PEP?” en la Parte 2).
- *Otras categorías:* Hay una serie de categorías que están incluidas en algunas definiciones y excluidas o limitadas en otras (por ejemplo, militares, diplomáticos, poder judicial) (ver también el capítulo “¿Quién es una PEP?” en la Parte 2).

31. El “Glosario de Definiciones Utilizadas en la Metodología” del GAFI establece que “los intermediarios pueden ser instituciones financieras, actividades y profesiones no financieras designadas (DNFBP por sus siglas en inglés) u otras personas o negocios confiables que cumplen con los Criterios 9.1 a 9.4”. El mismo glosario establece que los DNFBPs incluyen casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales preciosos, comerciantes de piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores, y proveedores de servicios societarios y fideicomisos.

32. En los Apéndices D, E y F también se encuentran cláusulas relevantes de UNCAC, GAFI y la Tercera Directiva de la UE, respectivamente.

Algunas jurisdicciones se han esforzado por aclarar la definición de una PEP elaborando categorías. Un ejemplo es la Tercera Directiva sobre Lavado de Dinero adoptada por la Unión Europea (Tercera Directiva de la UE) y las medidas para su implementación.³³ La Tercera Directiva de la UE provee un marco legal específico para la problemática PEP para los Estados Miembros de la Unión Europea. Se basa en la definición y los requisitos del GAFI, pero difiere respecto de algunos puntos fundamentales (por ejemplo, en vez de requerir DDA para todas las PEPs extranjeras tal como establece GAFI, el Artículo 13(4) de la Tercera Directiva de la UE requiere DDA solamente para PEPs *que residen* en un país extranjero). A fin de proveer más orientación sobre la definición del GAFI, las medidas para la implementación de la Tercera Directiva de la UE describen ejemplos de categorías PEP. Las medidas para la implementación también establecen un plazo de un año para los funcionarios públicos que hayan dejado el cargo, después del cual ya no es necesario que el ex funcionario público prominente, sus familiares y estrechos colaboradores sean tratados como PEPs. Las medidas reducen el alcance de “familiares” a la familia inmediata. Para algunos bancos estas cláusulas han causado más confusión sobre la definición de y parecen demasiado estrechas a la luz de las tipologías (ver también los capítulos “¿Quién es una PEP?” y “¿Cuánto tiempo se considera que una PEP es una PEP?” en la Parte 2).

3. *“Ya no existe la clásica PEP-corrupta”: Un balance de las tipologías emergentes, enfocado en eliminar los impedimentos a la identificación del beneficiario real.*

Todas las partes visitadas advirtieron, y la evidencia anecdótica sugiere, que la metodología clásica de PEPs corruptas de depositar fondos directamente en cuentas a su nombre o de sus familiares es la excepción. Esto podría interpretarse como una señal de éxito; sin embargo, los bancos y algunos representantes de los organismos garantes del cumplimiento de la ley también han declarado (y casos reales lo confirman) que ahora las PEPs corruptas recurren menos a colaboradores conocidos y están utilizando arreglos corporativos y fiduciarios más complejos para ocultar la identidad de la PEP o la titularidad real de la PEP. La utilización de agentes y abogados especializados en la constitución de sociedades, contadores y asesores financieros para crear y manejar los asuntos de una PEP pueden complicar aún más la identificación del beneficiario real. Esta dificultad se exagera si la PEP está basada en jurisdicciones con legislación débil en materia de ALD, si la jurisdicción original de la PEP cuenta con acceso limitado a información pública o impone restricciones a los medios que reportan información que podría ser relevante o si la jurisdicción donde la PEP establece un vehículo corporativo no requiere transparencia respecto de la titularidad real.

33. Directiva 2005/60/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de octubre de 2005, sobre la prevención del uso del sistema financiero para propósitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; Directiva de la Comisión 2006/70/EC del 1º de agosto de 2006, estableciendo medidas para la implementación de la Directiva 2005/60/EC respecto de la definición de “personas políticamente expuestas” y los criterios técnicos para procedimientos de debida diligencia simplificada con el cliente y exención por causa de actividad financiera conducida ocasional o muy limitadamente. Para el texto de las directivas, ver el Apéndice F. Desde entonces las cláusulas han sido consagradas en la legislación nacional de la mayoría de los Estados Miembros.

PARTE 2

Implementación de
normas internacionales para PEPs
por bancos y autoridades regulatorias

3. Aplicación del enfoque basado en el riesgo

Muchas de las jurisdicciones estudiadas y visitadas aplican un enfoque basado en el riesgo al lavado de dinero (ALD). La “Guía del enfoque basado en el riesgo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo” del GAFI describe la aplicación de un enfoque basado en riesgo por países, autoridades regulatorias y el sistema financiero. Este estudio no intentará explicar el enfoque basado en el riesgo en detalle (ver el recuadro 2.1 para una explicación de su aplicación en bancos).³⁴

Si dejamos de lado la aplicación general del enfoque basado en el riesgo, ¿cómo utilizan el enfoque basado en el riesgo los bancos, autoridades regulatorias y jurisdicciones en el contexto de las Personas Expuestas Políticamente (PEPs)? Desafortunadamente no hay respuesta sencilla. Cabe destacar que un enfoque basado en el riesgo debe ser aplicado a lo largo del proceso, desde las medidas fundamentales de debida diligencia fundamental respecto del cliente (DDC) hasta contar con sistemas apropiados para el manejo de riesgo para identificar y verificar a las PEPs, llegando inclusive a la vigilancia aumentada permanente.³⁵ Una vez identificada como tal, una PEP debe ser considerada como un cliente de mayor riesgo. Básicamente se trata de dos pasos sucesivos. Primero la identificación y verificación del cliente en donde se puede implementar un enfoque basado en el riesgo mientras el banco junta información sobre su cliente. Las medidas de identificación y verificación deben incluir mecanismos para identificar a PEPs. Segundo está la capacidad de graduar la debida diligencia aumentada (DDA) dentro de una categoría PEP de mayor riesgo a fin de conocer el riesgo real planteado por cada cliente PEP individual. Este estudio intenta destacar la aplicación práctica de este enfoque basado en el riesgo en los capítulos pertinentes.

Si bien los bancos visitados como parte del trabajo en el terreno estaban bien informados sobre la aplicación del enfoque basado en el riesgo, se sugirió que algunos bancos abusaban de su flexibilidad (por ejemplo, ajustándolo para que se adecuara a su modelo comercial en vez de a su modelo de riesgo). Estos bancos utilizan el enfoque basado en el riesgo para aplicar medidas PEP de manera que no rinde cuentas de todos los riesgos, o bien recurren a una lista de verificación.

34. “Guía del enfoque basado en el riesgo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo” del GAFI <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>.

35. Recomendación 6(a) del GAFI requiere “contar con sistemas de gestión del riesgo apropiados para determinar si el cliente es una persona expuesta políticamente”.

RECUADRO 2.1 Aplicación del enfoque basado en el riesgo en bancos

Para los bancos, un enfoque basado en el riesgo para ALD significa dirigir los recursos a los mayores riesgos. Un enfoque basado en el riesgo es una alternativa a los enfoques más bien preceptivos en lo cual los requisitos son similares independientemente del perfil de riesgo del cliente y en lo cual los recursos se distribuyen uniformemente en todas las áreas comerciales independientemente de los riesgos ALD o se concentra en ciertas áreas predeterminadas solamente. Un enfoque basado en el riesgo presupone que el banco ha realizado un análisis minucioso de los riesgos ALD que enfrenta, dado su perfil comercial y las especificidades de su base de clientes.

Con un enfoque basado en el riesgo, un banco es responsable de identificar los riesgos ALD que enfrenta y utiliza criterios informados para diseñar las políticas y procedimientos más apropiados para mitigar los riesgos identificados. En este proceso el banco hará referencia a la información puesta a disposición por las autoridades públicas para complementar sus propias fuentes de información.

Si se aplica correctamente, el enfoque basado en el riesgo ofrece las siguientes ventajas para encarar los riesgos PEP:

- **Es flexible.** Un riesgo PEP varía según los clientes, jurisdicciones, productos y canales de distribución y con el transcurso del tiempo.
- **Es efectivo.** Los bancos están bien posicionados para evaluar y mitigar efectivamente los riesgos que plantea una PEP en particular.
- **Es proporcional.** El enfoque dirige los recursos a los riesgos PEP.

Sin embargo, un enfoque basado en el riesgo que se aplica solo parcialmente dejará vacíos en los controles, de esta forma aumentando la vulnerabilidad del sistema al abuso y probablemente produzca resultados inferiores en comparación con las alternativas más preceptivas. Un enfoque basado en el riesgo no es ni barato ni fácil, y presupone, entre otros, la existencia de información e inteligencia sólida y actualizada, la disponibilidad de recursos suficientes y pericia técnica en el banco y la autoridad regulatoria para evaluar esta información, y recursos adecuados para mitigar los riesgos identificados. Por lo tanto, un enfoque basado en el riesgo tal vez no sea la mejor solución en jurisdicciones o instituciones financieras en donde no se pueden cumplir con estas condiciones.

Recomendaciones:

- Los países deberían considerar cuidadosamente si el enfoque basado en el riesgo producirá los mejores resultados. Al hacerlo, deberían considerar cuánta información cualitativa está prontamente disponible que provea datos para las evaluaciones de riesgo, la capacidad del ente regulador de supervisar y guiar al sector, y el grado al cual los bancos están equipados de recursos y experiencia suficiente para identificar y mitigar todos los riesgos de lavado de dinero y de PEPs que enfrentan.
- Donde se aplique un enfoque basado en el riesgo, es necesario que las autoridades regulatorias busquen asegurar que todo el sector comprenda el enfoque y lo aplique correctamente, inclusive en el contexto de sistemas y controles PEP.

4. ¿Quién es una PEP?

La identificación de los clientes PEP que plantean un riesgo mayor de lavado de fondos corruptos es una parte importante de los controles ALD de un banco. Contar con una definición de qué es una PEP es fundamental para el proceso de identificación. Desafortunadamente, tal cual descrito en las “Observaciones generales y desafíos” en la Parte 1, no hay una definición acordada internacionalmente de lo que es una PEP. Por consiguiente, comprender quiénes son estos clientes y cuán flexible puede ser la definición de una PEP es un tema complejo y políticamente sensible.

Generalmente los emisores de normas acuerdan que las PEPs son individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes, tales como jefes de estado o de gobierno.³⁶ Los emisores de normas y un número considerable de jurisdicciones también esperan que las instituciones financieras también traten a los familiares y colaboradores estrechos del funcionario público como PEPs.³⁷

El resultado de los intentos por dar mayor claridad a la definición es que algunos emisores de normas han limitado el alcance de la definición de una PEP excluyendo a las PEPs nacionales, sus familiares que no sean familia inmediata, y PEPs de rango medio o más bajo. En algunos casos, los países han provisto una lista limitada de cargos que las instituciones financieras están obligadas de considerar como políticamente expuestas. Puede que algunas de estas restricciones estén diseñadas para permitir la concentración de mayores esfuerzos en las personas más políticamente expuestas (limitaciones a PEPs de rango medio o más bajo). La flexibilidad en este sentido también parece tener más sentido para jurisdicciones individuales. También es probable que definiciones fundamentales que son demasiado restrictivas (por ejemplo, incluyendo solamente a los familiares inmediatos y estrechos colaboradores) creen vacíos—tal como demuestran los casos actuales de corrupción.

Significativamente, la mayoría de los bancos visitados han elaborado una definición que cubre a un grupo más amplio de lo requerido por los emisores de normas o por ley o reglamentación nacional.

Hace mucho que se necesita la adopción de una definición uniforme y a escala mundial por parte de la GAFI y la Convención de las Naciones Unidas contra la

36. Glosario del GAFI; Artículo 52(1), UNCAC.

37. Glosario del GAFI; Artículo 52(1), UNCAC.

Corrupción. Muchos de los grupos interesados visitados indicaron que la falta de claridad sobre las definiciones internacionales es confuso y, sobre todo, ha frustrado los esfuerzos de implementación. La evidencia anecdótica sugiere que la falta de una definición clara también puede ser utilizada como excusa por una jurisdicción, autoridad regulatoria o banco para dejar de lado todo esfuerzo. Si bien este estudio no busca proponer una definición, sí describe una serie de elementos fundamentales que deben ser incluidos, tales como aplicabilidad tanto a funcionarios públicos prominentes extranjeros y nacionales, estrechos colaboradores y familiares (ver a continuación descripciones adicionales y otras cuestiones a ser consideradas). Una definición sólida logrará un equilibrio entre ser extensiva y ser utilizable. Servirá de guía en vez de constituir una serie de reglas inflexibles, y permitirá a los bancos dirigir sus esfuerzos a los verdaderos riesgos. Una ayuda útil al revisar esta sección es la Tabla A1. 1 en el Apéndice C.

Recomendación:

GAFI y UNCAC deberían alinear la definición de PEPs. Esta definición debería ser adoptada por emisores de normas nacionales y otros grupos interesados claves.

PEPs extranjeras versus PEPs nacionales

Los emisores de normas no aplican un requisito congruente respecto de si conviene aplicar las normas PEP a PEPs extranjeras o a PEPs nacionales, o a ambos. Las Recomendaciones 40+9 del GAFI aplican las cláusulas a PEPs extranjeras solamente, si bien una nota interpretativa estimula a los países a extender el requisito a PEPs nacionales.³⁸

Por otro lado, la Convención UNCAC no distingue entre PEPs extranjeras y nacionales, con la consecuencia de que los Estados Parte instruyen a las instituciones financieras que apliquen DDA a PEPs extranjeras y a PEPs nacionales.³⁹ La UNCAC ha sido firmada por 140 Estados Parte, ninguno de los cuales ha expresado reservas respecto del Artículo 52(1)—lo cual significa que todas las partes están obligadas a promulgar medidas para el “escrutinio incrementado de cuentas” tanto de PEPs nacionales como de PEPs extranjeras.

La Tercera Directiva de la UE crea más confusión al no distinguir entre PEPs nacionales y extranjeras, pero requiere que empresas identifiquen y apliquen DDA a PEPs que no residen en la jurisdicción. Como consecuencia, la Directiva no requiere DDA para PEPs que residen en la jurisdicción, aunque desempeñen funciones públicas prominentes en el extranjero.⁴⁰ Adicionalmente, la Recomendación 6 del GAFI

38. UNCAC, Artículo 52(1); 40 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 6, y Nota Interpretativa de la Recomendación 6.

39. UNCAC, Artículo 52(1).

40. Puede haber otras cláusulas que obliguen a la DDA, sin embargo el Artículo 13(4) de la Tercera

enfoca sus esfuerzos en quienes “desempeñan funciones públicas prominentes en un país extranjero” independientemente de su país de residencia. No se puede considerar que estos enfoques sean equivalentes: la *localidad* del cargo público asociado con una PEP es aparte y claramente distinta de la *residencia* del titular del cargo. La consecuencia es que una lectura textual de la Tercera Directiva de la UE no capta a las mismas PEPs que la Recomendación 6 del GAFI. Por ejemplo, si el hijo de un ministro de recursos naturales de un país X está residiendo en el país Y para asistir a la escuela o debido a su empleo, la Tercera Directiva de la UE no requeriría que los bancos del país Y realicen DDA de la cuentas de dicho hijo. Si se aplicase la definición del GAFI, se requeriría DDA independientemente del país de residencia de la PEP. Si consideramos que los casos de corrupción del pasado han revelado instancias de funcionarios corruptos lavando fondos por medio de sus familiares y colaboradores estrechos residiendo en el extranjero, este requisito de residencia es exageradamente restrictivo y resulta en la exclusión de PEPs que pueden representar un riesgo significativo para el sector bancario.

A pesar de las obligaciones internacionales conforme a la UNCAC, muchos legisladores han tomado la decisión política de no clasificar a funcionarios públicos nacionales como PEPs. De cualquier forma, en algunas jurisdicciones se espera que los bancos consideren, en base al nivel de riesgo, si los clientes PEP nacionales presentan una amenaza similar a la de sus contrapartes extranjeras. Según la revisión realizada por el equipo de 82 informes de evaluación mutua de GAFI y Entidades Regionales al Estilo de GAFI, 55 de los informes se refirieron a leyes, normativas u orientación sobre PEPs extranjeras o nacionales, o ambas. De estos, 30 países imponen requisitos solamente para PEPs extranjeras; 24 imponen requisitos para PEPs extranjeras y nacionales.⁴¹

Es necesario resolver estos enfoques opuestos, lo cual obliga la pregunta de cuál es el mejor enfoque. Este documento de política aboga por la eliminación de la distinción entre PEPs extranjeras y nacionales por tres razones principales:

Primero, los riesgos legales y reputacionales no cambian si se trate de una PEP extranjera o nacional. Los controles PEP están diseñados para llamar la atención a, y mitigar, el riesgo mayor de lavado de dinero presentado por esta categoría de cliente. Si bien la corrupción prevalece más en ciertos países que en otros, los políticos

Directiva de la UE establece que “respecto de transacciones o relaciones comerciales entre personas expuestas políticamente *que residen en otro Estado Miembro o en un país tercero*, los Estados Miembros requerirán que las instituciones y personas cubiertas por esta Directiva...” [énfasis agregado] La Directiva no menciona que adoptar el lenguaje GAFI “que desempeñan funciones públicas prominentes en un país extranjero”. Ver también el Apéndice C.

41. Un país impone requisitos solamente a PEPs nacionales. Los informes de evaluación mutua de jurisdicciones con leyes, normativas u orientación en materia de PEPs extranjeras y nacionales al momento de su evaluación mutua más reciente incluyen a Antigua y Barbuda, Argentina, Las Bahamas, las Islas Vírgenes Británicas, Bulgaria, Cabo Verde, las Islas Caimán, Dominica, Gambia, Granada, Haití, Indonesia, Malawi, Mauritius, México, Montenegro, Pakistán, las Filipinas, Qatar, Sierra Leone, Sudáfrica, Tailandia, los Emiratos Árabes Unidos y las Islas Vírgenes (EE.UU.). Brasil, si bien no fue incluido en el grupo de muestra, también impone requisitos tanto a PEPs extranjeras como nacionales.

nacionales están sujetos a las mismas presiones e incentivos perversos que sus contrapartes extranjeras y deberían ser tratados de igual manera. En ciertos casos, fondos corruptos pueden ingresar en el sistema financiero primero a través de un banco en el país víctima, y luego pasa a los bancos principales en los grandes centros financieros a través de relaciones de corresponsales.

Segundo, si bien algunos han argumentado que cubrir a las PEPs nacionales y extranjeras sería demasiado oneroso para los bancos, la evidencia juntada durante las visitas sugiere lo contrario. Muchos de los bancos que corren mayor riesgo de tener a PEPs corruptas entre sus clientes no distinguen entre PEPs extranjeras y nacionales. De hecho, la mayoría de los bancos enfatizaron que esa distinción no tenía sentido comercial ya que era más fácil establecer sistemas que incluyan tanto a las PEPs nacionales como extranjeras. Suele ser más fácil y utiliza menos recursos identificar a las PEPs nacionales. Además, también se preocupaban de manera más general por el riesgo reputacional de bancarizar a una PEP corrupta, riesgo que es igual para PEPs nacionales y extranjeras.

Tercero, estos esfuerzos aumentarían la credibilidad del compromiso de los gobiernos para combatir la corrupción y el lavado de dinero, particularmente de los Estados Parte de la UNCAC que se han comprometido a luchar a favor de tratar a PEPs nacionales y extranjeras de la misma manera.

Recomendación principal:

La ley o reglamentación no debería distinguir entre PEPs nacionales y extranjeras. Las normas adoptadas por el GAFI y emisores de normas regionales y nacionales deberían requerir debida diligencia aumentada similar tanto para PEPs extranjeras y nacionales.

Familiares y colaboradores estrechos

Da la impresión que los titulares de cargos públicos corruptos están empleando más y más estrategias para encubrir la titularidad real de los fondos derivados de la corrupción, inclusive utilizando a familiares y colaboradores estrechos para lavar dinero ilícitamente obtenido. En muchos casos, los familiares de una PEP corrupta o sus colaboradores realizan transacciones y solicitan bienes y servicios en nombre de una PEP. Por ende es importante que la definición de una PEP incluya a los colaboradores estrechos y familiares, además del funcionario público prominente. Por ende es importante definir estas dos categorías.

Desafortunadamente, los emisores de normas definen de distintas maneras a los familiares y colaboradores estrechos. Como colaboradores estrechos UNCAC incluye

tanto a personas como a empresas que están relacionadas con el individuo que desempeña el cargo público, mientras que las Recomendaciones 40+9 del GAFI no hacen referencia al tema.⁴² La Tercera Directiva de la UE también brinda más aclaración agregando la titularidad real conjunta de entidades jurídicas o los arreglos legales.⁴³ Respecto de los familiares, UNCAC y GAFI no limitan el grado de consanguinidad, mientras que la Tercera Directiva de la UE se concentra en la familia inmediata, lo cual puede no ser suficiente en culturas y jurisdicciones en donde la familia extendida mantiene vínculos estrechos.

Además, los requisitos de los emisores de normas no son totalmente claros sobre el trato para familiares y colaboradores estrechos. Si bien tanto las Recomendaciones 40+9 del GAFI y la UNCAC se refieren a familiares y [estrechos] colaboradores en la definición de una PEP y requieren la misma cantidad de DDA como para el titular del cargo, la terminología textual difiere ligeramente debido a la estructura de la oración.⁴⁴ Un ente regulador indicó que esto puede implicar una distinción entre funciones públicas prominentes por un lado y familiares y colaboradores estrechos por el otro.

Recomendaciones:

- El GAFI debería aclarar la definición de una PEP para asegurar que incluya a familiares y colaboradores estrechos junto con los titulares de “funciones públicas prominentes”.
- Las jurisdicciones deberían aclarar la definición de una PEP para asegurar que incluya a familiares y colaboradores estrechos junto con los titulares de “funciones públicas prominentes”.

Otras categorías

La UNCAC no enumera categorías de PEPs pero el GAFI sí lo hace. Una serie de jurisdicciones han intentado proveer dirección a las instituciones financieras y autoridades regulatorias respecto de estas definiciones describiendo categorías

42. La 58ª Sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas, “Informe del Comité Ad Hoc para la Negociación de una Convención contra la Corrupción sobre el trabajo de sus sesiones 1 al 7: Notas interpretativas de los registros oficiales (travaux préparatoires) de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Naciones Unidas, Nueva York, 7 de octubre de 2003) A/58/422/Adendo 1, párrafo 50.

43. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(3).

44. UNCAC explícitamente incluye a familiares y colaboradores en la definición de una PEP, mientras que la definición del GAFI establece que “PEPs son personas que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes en un país extranjero . . . Familiares o colaboradores estrechos de las PEPs involucran riesgos reputacionales similares a los de las mismas PEPs.”

específicas de posiciones. Varios bancos incluyen categorías adicionales en su definición de una PEP que van más allá de los requisitos por ley o reglamentación. Un banco incluyó a directivos de alta jerarquía encargados de la toma de decisiones en organizaciones internacionales y supranacionales, sociedades públicas, medios de comunicación, organizaciones religiosas y empresas y emprendimientos públicos. El Grupo Wolfsberg ha descrito una serie de categorías adicionales incluyendo a jefes y oficiales de alto rango en las fuerzas armadas, miembros de familias reales reinantes con responsabilidades de gobierno, altos ejecutivos de empresas públicas y autoridades de los principales partidos políticos. Los directivos de entidades supranacionales (por ejemplo, ONU, FMI, Banco Mundial), parlamentarios, miembros de alta jerarquía del cuerpo diplomático y miembros de juntas directivas de bancos centrales también pueden ser incluidos en la definición, pero pueden ser excluidos por el enfoque basado en el riesgo.⁴⁵

A veces las categorías son demasiado restrictivas y limitan el alcance de la definición. Por ejemplo, en la práctica es difícil limitar “funcionarios judiciales” a jueces de la corte suprema: si jueces de las cortes de primera y segunda instancia son corruptos, es poco probable que el caso llegue a la corte suprema. Además, los jueces de las cortes de primera y segunda instancia tienen muchas oportunidades para involucrarse en hechos de corrupción. Otro ejemplo son los titulares de cargos políticos a nivel subnacional o provincial en un país. Cuando la exposición política del individuo es comparable con la de cargos similares a nivel nacional, la definición debería animar a las instituciones financieras a tratar a dichos clientes como PEPs debido al riesgo que implican.

Por lo tanto, si un país ha adoptado un enfoque basado en el riesgo, es importante que los mismos bancos decidan si las categorías adicionales son pertinentes o no para sus propósitos. Al hacerlo, los bancos deberían tomar en cuenta los riesgos planteados por el producto, servicio o transacción solicitada, así como otros factores que aumentan los riesgos de lavado de dinero o corrupción. Cuando el riesgo es mayor, es necesario lanzar la red más ampliamente. Adicionalmente, la autoridad regulatoria debería proveer orientación en esta área.

45. Wolfsberg Preguntas Frecuentes sobre Personas Expuestas Políticamente, mayo de 2008.

5. ¿Cuánto tiempo se considera que una PEP es una PEP?

Las Recomendaciones 40+9 del GAFI y la de UNCAC no imponen o recomiendan límites de tiempo para el periodo durante el cual un cliente sigue siendo una PEP después de que el funcionario público prominente deja el cargo (es decir, “una vez una PEP, siempre una PEP”). Si bien esto puede ser apropiado en ciertas circunstancias (por ejemplo, para ciertos jefes de estado), la carrera de un funcionario público prominente suele ser corta y aplicar medidas de DDA a todos los que sostuvieron cargos importantes en el pasado, así como a sus familiares y estrechos colaboradores, durante un periodo de tiempo infinito, sería desproporcionado.

Esta circunstancia ha conducido a que ciertas jurisdicciones hayan introducido límites de tiempo después de lo cual los bancos ya no están obligados a tratar a ex-PEPs automáticamente como clientes de alto riesgo. Una jurisdicción solamente requiere DDA para funcionarios actuales y sus familiares y estrechos colaboradores (es decir, una vez que la PEP deja el cargo la DDA finaliza). Sin embargo, el periodo de tiempo después de lo cual un cliente ha dejado un cargo público prominente no es indicativo del riesgo relativo de lavado de dinero asociado con la relación comercial.

Los límites de tiempo siempre son artificiales y plantean problemas: pueden dar la sensación de falsa seguridad de que el cliente ya no representa un riesgo mayor de lavado de dinero.⁴⁶ La evidencia sugiere que las PEPs corruptas siguen moviendo el producto de la corrupción después de dejar el cargo y algunos pueden seguir recibiendo pagos. En efecto, puede que los funcionarios y sus familiares y colaboradores estrechos esperen hasta dejar el cargo para mover los fondos. Este problema empeora cuánto más corto sea el periodo de tiempo durante el cual una PEP sigue siendo tratada como una PEP.

Por lo tanto, se debería animar a los bancos a que consideren, caso por caso, la continuación de la condición PEP de su cliente utilizando un enfoque basado en el riesgo y las autoridades regulatorias deberían proveer orientación sobre lo que esto implica. En cada banco visitado, lo más probable es que el periodo de tiempo involucre varios años, incluso décadas (por ejemplo, en el caso de jefes de estado u otros PEPs de alta jerarquía). Cuando el riesgo es bajo, los bancos pueden considerar quitar a esa persona

46. Un banco indicó que permitía remover de la lista a una PEP después de un determinado periodo de tiempo sin considerar la continuación de los riesgos.

de la lista PEP, pero solamente después de minuciosa consideración de los riesgos y con la aprobación de la alta gerencia del banco.

Recomendación principal:

Cuando una persona ya no desempeña una función pública prominente, los países no deberían introducir límites de tiempo al plazo durante lo cual esa persona, sus familiares y colaboradores estrechos deben seguir siendo tratados como PEPs.

Buena práctica

La creación de un comité designado para PEPs que se reúne regularmente para decidir si clientes PEP que han dejado su cargo siguen presentando un mayor riesgo de lavado de dinero. Las decisiones del comité son unánimes. (Para una descripción del comité, ver la buena práctica "Establecimiento de un Comité PEP" en el capítulo 11 en la Parte 3).

6. Identificación de las PEPs: ¿A quién verificar y cuándo verificar?

¿A quién verificar?

La identificación de las PEPs requiere procesos DDC efectivos, incluyendo la identificación de los beneficiarios reales. Debido a este requisito, las instituciones financieras deberían tener sistemas de gestión de riesgo apropiados para determinar si un cliente es una persona políticamente expuesta. Todos los bancos entrevistados aplicaron verificaciones PEP a todos sus clientes en la etapa de apertura de la cuenta y periódicamente a sus clientes existentes.

El requisito general es que los bancos deberían contar con sistemas de riesgo para identificar si un cliente es una PEP, como plantear las preguntas necesarias, realizar una verificación de la base de datos, remitirse a la información públicamente disponible, etc. Algunos bancos, por la naturaleza de los productos y servicios que ofrecen o su nivel típico de inversión, corren un riesgo menor de atraer clientes PEP. La aplicación de varias verificaciones a cada caso podría ser desproporcionado respecto de los riesgos y no aportar resultado alguno. En estas circunstancias, los bancos deberían utilizar sistemas de gestión de riesgo para enfocar sus esfuerzos en las relaciones que conllevan un riesgo mayor de lavado de dinero. Las autoridades regulatorias deberían proveer orientación apropiada.

Todas las jurisdicciones visitadas indicaron que exigían que los bancos verifiquen si el beneficiario final es una PEP, aunque la legislación no siempre establecía este requisito explícitamente. El equipo analizó 82 informes de evaluación mutua del GAFI y FSRB y determinó que al momento de la evaluación la ley o reglamentación no exigía que una serie de jurisdicciones verificara si el beneficiario real era una PEP—aunque la Metodología para la Recomendación 6 del GAFI lo considera un “criterio esencial”.⁴⁷

47. La Metodología para la Recomendación 6 del GAFI establece que este “criterio esencial” en 6.1: “Se le debe exigir a las instituciones financieras, además de ejecutar las medidas de DDC requeridas bajo la R.5, que establezcan sistemas apropiados de manejo del riesgo, para determinar si un posible cliente, un cliente o el beneficiario real, es o no una persona políticamente expuesta.

Recomendación:

La ley o reglamentación debería incluir un requisito para determinar si el beneficiario real es una PEP según la Metodología para la Recomendación 6 del GAFI.

¿Cuándo verificar?

Es evidente que los bancos deberían verificar si un cliente potencial, cliente existente o beneficiario real es una PEP. En las instituciones bancarias privadas que visitamos, esta verificación se solía realizar antes del establecimiento de la relación comercial; la cuenta no podía abrirse sino hasta después de realizar todas las investigaciones del caso, tales como sobre la titularidad real y la identificación de la PEP.

A veces clientes existentes se convierten en PEPs después de establecerse la relación comercial, por lo que es esencial que también se verifique regularmente la base de clientes existentes del banco para determinar si hay clientes cuya condición PEP ha cambiado. Algunos bancos entrevistados regularmente evaluaban su lista de clientes contra las bases de datos PEP para identificar a estas personas; otros utilizaban información pública sobre PEPs corruptas para activar verificaciones ad hoc de la base de datos. Otros verificaban las listas de clientes existentes para determinar su condición PEP como parte normal de la actualización de “Conozca a su cliente”. Una vez identificada una PEP, la alta gerencia debería decidir si continuar la relación comercial, y en caso afirmativo, aplicar las medidas DDA coincidentes con los requisitos nacionales jurídicos y normativos.

Recomendación:

Como parte de sus procesos de negocio permanente, los bancos deberían asegurarse de actualizar la información sobre sus clientes y contar con sistemas de gestión de riesgo apropiados para verificar la condición PEP de los clientes como parte de este proceso.

Buena práctica

Algunos bancos regularmente comparan su lista de clientes con bases de datos PEP comerciales o propias, a menudo diaria o semanalmente. Esta práctica asegura que el banco identifique a aquellos clientes que acceden a la condición PEP después de ser aceptados como clientes. Una vez identificados estos clientes son revisados por la alta gerencia, colocados en la lista de clientes PEP y se les aplica DDA.

Un país requería que sus clientes informaran cuando un familiar o estrecho colaborador se convertía en funcionario público prominente. Esta herramienta permite a los bancos captar cuáles son las PEPs nuevas entre sus clientes existentes. Sin embargo, solo este sistema no es suficiente y los bancos no deberían depender exclusivamente de estas declaraciones, si no también de otros medios para identificar a las PEPs en sus listas de clientes existentes.

La mayoría de los bancos visitados incluyen verificaciones PEP cuando un cliente solicita un producto adicional o servicio específico. Esta rutina es particularmente importante si se considera que el riesgo de lavado de dinero asociado con el nuevo producto es mayor que el de los productos existentes del cliente. Las verificaciones PEP deberían formar parte de esta consideración del riesgo.

7. Identificación de las PEPs: ¿Cómo verificar?

¿Sería más fácil una lista de PEPs nacional o internacional?

Varios bancos sugieran que se debería establecer una lista definitiva de todas las PEPs e hicieron un llamado para que los gobiernos produzcan listas de PEPs nacionales. Sostienen que una lista proveería una base uniforme y definitiva a la cual aplicar medidas DDA, sería más fácil de compilar para los gobiernos y reduciría los costos de cumplimiento para los bancos. Un banco sugirió que una organización internacional debería juntar las listas de los países y difundir una “lista mundial” debido a la carga onerosa de verificar múltiples bases de datos. Hay pocas jurisdicciones que ponen a disposición una lista de PEPs nacionales.

Aunque pueden existir buenos argumentos a favor de una lista nacional o internacional de PEPs, este estudio no lo recomienda. La utilidad de las listas es limitada debido a que solo incluyen a ciertos funcionarios públicos prominentes y no a sus familiares o estrechos colaboradores y rápidamente se vuelven obsoletas. Los funcionarios corruptos pueden utilizar la lista para atacar a miembros de la oposición o para suprimir sus propios nombres y los de sus simpatizantes. Una lista demasiado amplia, tal como una lista de todos los funcionarios públicos, sería difícil de manejar en algunas jurisdicciones y para los bancos que tendrían que examinarla. La clasificación de las PEPs, así como de la familia inmediata de la persona o su círculo de colaboradores, cambiará dependiendo de los contextos políticos, sociales y culturales de las diferentes jurisdicciones. Sobre todo se corre el grave riesgo de que los bancos dependan exclusivamente de la lista y, como consecuencia, no consideren si otros clientes representan un riesgo mayor de lavado de bienes obtenidos a través de la corrupción. Si se adoptara una medida tal, una lista determinada de PEPs también ayudaría a los lavadores a eludir las verificaciones PEP.

Cuando los bancos dependen de listas de este tipo es necesario que estén conscientes de sus limitaciones (por ejemplo, imprecisiones, falta de actualización) y no deberían depender de la lista como único medio para verificar la condición PEP de un cliente. Otras verificaciones DDA también son necesarias.

Identificación del beneficiario real: que levante la mano el verdadero beneficiario real

Una de las dificultades enfatizadas para la identificación de las PEPs es averiguar quién es el beneficiario real, la(s) persona(s) física(s) que en última instancia poseen o controlan al cliente o las transacciones, beneficiarios reales, controladores o terceros relevantes. Aquellos con control incluyen directivos, fideicomisarios, custodios, abogados y protectores; los terceros relevantes incluyen a un fideicomitente de un fideicomiso o fundador de una fundación. Es particularmente difícil cuando la parte contratante es una entidad jurídica o corporativa, fideicomiso o intermediario (ver “Observaciones generales y desafíos” en la Parte 1). Sin conocimiento de quién es beneficiario real es imposible que el banco determine si su cliente es una PEP.

Tanto UNCAC como las Recomendaciones 40+9 del GAFI requieren que los bancos identifiquen y verifiquen a los beneficiarios reales como parte del proceso DDC.⁴⁸ El Criterio Esencial 6.1 del GAFI exige que los bancos implanten sistemas de gestión del riesgo apropiados para determinar si el beneficiario real es una PEP. Recientemente los líderes del G20 hicieron un llamado para fortalecer las normas del GAFI en materia de titularidad real y transparencia, temas que el GAFI estará considerando como parte de la preparación para la cuarta ronda de evaluaciones mutuas.⁴⁹ Se ha adoptado legislación y reglamentación en ciertas jurisdicciones, si bien con diferentes enfoques. Algunas jurisdicciones requieren que las instituciones financieras identifiquen a la persona física detrás de las estructuras de titularidad real. Otros imponen umbrales por debajo de los cuales no es necesario que los bancos determinen la titularidad real (por ejemplo, 25 por ciento). Una serie de jurisdicciones aún no han adoptado la legislación necesaria. Esto debe ser encarado exigiendo la divulgación de la persona física que es el beneficiario real.

Sin embargo, en la práctica el proceso de identificar al beneficiario real es complejo. Se suele ocultar la identidad del verdadero beneficiario real y el origen de los fondos ilícitos mediante el uso indebido de entidades corporativas, incluyendo corporaciones, fideicomisos, fundaciones y sociedades de responsabilidad limitada. La utilización de intermediarios puede oscurecer el proceso aún más y, en algunas jurisdicciones, la legislación lo permite al dejar que los bancos dependan de intermediarios exigiendo poca o ninguna información sobre el cliente subyacente. Los bancos que aplican el enfoque de umbral para determinar la titularidad real (por ejemplo, cuando se requiere que los bancos verifiquen solo a los beneficiarios reales con una participación mayor que 25 por ciento), la PEP corrupta cuenta con variadas maneras de ocultar su involucramiento. El GAFI ha realizado un estudio temático para identificar las áreas de vulnerabilidad

48. UNCAC, Artículo 52; Recomendaciones 40+9 del GAFI, Recomendación 5.

49. G20, “Declaración de los Líderes, la Cumbre de Pittsburgh,” (24–25 de septiembre, 2009), para 42.

para lavado de dinero de los vehículos corporativos, junto con los factores de riesgo, para asistir a los países a identificar el uso indebido.⁵⁰

Se requiere trabajo adicional para que las jurisdicciones cumplan con las normas GAFI que exigen procedimientos para identificar a los beneficiarios reales de entidades jurídicas constituidas dentro de una jurisdicción.⁵¹

Todos los bancos entrevistados cuentan con procedimientos para identificar al beneficiario real. La mayoría de los bancos indicaron que exigen la identificación del beneficiario real, que debe ser una persona física; un banco reconoció que hacía “solo lo posible”. Al igual que para el proceso de armar el perfil del cliente, se utiliza una combinación de herramientas para completar el proceso de identificación y verificación, incluyendo registros de la empresa, registros de accionistas, información de la parte contratante, algunas bases de datos comerciales y otras fuentes de información públicamente disponibles.

En una jurisdicción se exige que el cliente complete una declaración por escrito de la identidad y detalles del beneficiario real - un requisito que cumple con un convenio entre la asociación de banqueros de la jurisdicción y los bancos signatarios. La parte contratante firma y fecha el formulario e incluye una declaración de que es un hecho punible (falsificación de documentos) proveer información falsa en el formulario, con una pena máxima de cinco años o multa. El abordaje con el formulario ha sido adoptado por bancos en otras jurisdicciones, incluso donde no es exigido por ley o reglamentación. En la jurisdicción donde se implementa el formulario, la fiscalía ha procesado casos de falsificación (es decir, establecer un hecho con aplicación legal falsamente en un documento escrito o lo que se denomina una “mentira intelectual”).

La declaración por escrito de la titularidad real es una herramienta valiosa por una serie de razones. Ayuda a focalizar el proceso de identificación del beneficiario real desde el primer momento, no solo para los directivos del banco, si no también para la parte contratante. Provee antecedentes que asistirán al banco en la verificación, así como a determinar si el beneficiario real es una PEP. Ayudará a las autoridades regulatorias a evaluar las prácticas de titularidad real y posibilitará una mejor vigilancia de cómo los bancos manejan cuestiones de titularidad real. Por último, el requisito de firmar con pena de hecho punible y, donde proceda, la consecuencia adicional de decomiso de activos sin condena o penal, sirve para alertar a la parte contratante de la seriedad e importancia de la información y, por lo tanto, actúa como un elemento disuasivo. Tal

50. Grupo de Acción Financiera, “El uso indebido de vehículos corporativos, incluyendo proveedores de servicios societarios y fideicomisos,” (13 de octubre de 2006). Actualmente la Iniciativa STAR realiza un estudio sobre la corrupción y el uso indebido de vehículos corporativos a ser publicado a mediados de 2010. Para más información ver www.worldbank.org/star.

51. Al recibir una solicitud, las jurisdicciones también deben proveer la información oportunamente sobre la identidad de los beneficiarios reales de las entidades jurídicas a las organizaciones garantes del cumplimiento de la ley.

vez no sea un disuasivo para la PEP corrupta, pero sí lo es para los intermediarios y otros (incluyendo los familiares y estrechos colaboradores) que actúan como la parte contratante. La determinación de la manera más completa de identificar la titularidad real debería depender de cada jurisdicción, autoridad regulatoria e institución financiera. Sin embargo, contar con un documento uniforme que registra la declaración del cliente del beneficiario real sería muy útil. La utilización generalizada del formulario ayudaría a responder a las solicitudes de autoridades nacionales y extranjeras de información sobre alguna cuenta. La utilización del formulario también expande la información disponible a los nombres de los beneficiarios reales (no solo los nombres de la parte contratante).

Puede ser que algunas jurisdicciones no hayan definido un hecho punible que puede ser utilizado para procesar a un cliente por mentir a una institución financiera o estafarle al estado con relación a la titularidad real (especialmente en el caso de instituciones estatales o reguladas). En estos casos, al igual que donde es un hecho punible, la declaración firmada del cliente también podría utilizarse como evidencia en un proceso judicial de intento de lavado de dinero o estafa, la base para un juicio civil por la institución financiera, una razón para cerrar la cuenta y un importante elemento de evidencia en un proceso judicial de decomiso o congelamiento de activos entablado por el gobierno. En el contexto de responder a autoridades nacionales o extranjeras sobre información sobre alguna cuenta, los bancos podrán indicar el nombre del beneficiario real aunque no sea el titular de la cuenta.

Muchos bancos y organizaciones garantes del cumplimiento de la ley indicaron que una declaración por escrito sería una valiosa herramienta adicional para el proceso de identificación y verificación, y que mejoraría la pista para la auditoría y ayudaría en las investigaciones. Dados estos factores, consideramos que la declaración por escrito de la titularidad real de todos los clientes sería un primer paso fundamental—aunque no es una “solución mágica”—del conjunto de herramientas que ayudarían a identificar y verificar al beneficiario real y formaría parte de la política general de debida diligencia respecto del cliente.

Recomendación Principal:

Al momento de la apertura de la cuenta y tal como sea requerido a partir de ese momento, los bancos deberían exigir que los clientes completen una declaración por escrito indicando la identidad y detalles de la(s) persona(s) física(s) que son el (o los) beneficiarios reales(s) final(es) de la relación comercial o transacción como primer paso del cumplimiento de los requisitos de debida diligencia respecto del cliente en materia de la titularidad real.

Ver el recuadro 2.2 para un formulario tipo. Algunas de las características claves de una declaración de este tipo son:

- La parte contratante debe completar la declaración por escrito y proveer una firma para prevenir reclamos subsiguientes de malinterpretar la pregunta o errores al transcribir la información.
- La parte contratante debe declarar ya sea que él o ella son el único beneficiario real o bien proveer una lista de los beneficiarios reales, por ende exigiendo una elección y acto intencional por la parte contratante.
- La firma debe ser atestiguada por un directivo del banco. Un testigo es alguien que identifica el documento y atestigua el acto de la parte contratante firmando el formulario.
- El documento debe contener una aseveración de que una falsa declaración constituye un hecho punible (cuando sea posible), así como la pena aplicable y consecuencias adicionales (por ejemplo, decomiso de activos penal o sin condena). Al decidir si aplicar las leyes o reglamentaciones existentes o agregar nuevas, la ignorancia deliberada o intencional debería ser fundamento adicional para el enjuiciamiento. De esta forma se advierte al cliente de las consecuencias de dar información material falsa. El documento original firmado debería guardarse de conformidad con los requisitos del banco de conservación de documentación y debe estar a disposición de las autoridades relevantes, incluyendo al oficial de cumplimiento de la ley para combatir el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (ALD/CFT).
- Un requisito de notificar al banco de cualquier cambio en la titularidad real, control o vínculos con el tercero.
- Una definición lo más amplio posible de la titularidad real se debería incluir en el formulario ya sea como lo define la ley nacional o como lo define las normas internacionales o convenciones.

La declaración escrita es una herramienta, pero definitivamente no es la única herramienta, a la que los bancos tendrán que recurrir para identificar y verificar al beneficiario real. La declaración por escrito no es suficiente en sí misma ni es excusa para que los bancos sientan que ya cumplieron con sus obligaciones. Los bancos deberán tomar medidas para realizar DDC y verificar el contenido del formulario, y los entes reguladores deben asegurar que los bancos estén cubriendo una serie de alternativas para evaluar esta información crítica.⁵²

52. Los bancos deben guardar registro de las diferentes medidas tomadas para determinar quién es el beneficiario real, así como otras medidas DDC y DDA y, cuando proceda, poner esta información a disposición de las autoridades regulatorias y las organizaciones garantes del cumplimiento de la ley. Ver Recomendación 10, Recomendaciones 40+9 del GAFI.

RECUADRO 2.2 Formulario tipo de declaración de identidad del beneficiario real

Formulario X: declaración de identidad del beneficiario real

[A ser ejecutado por el cliente contratante por escrito.]

No. de cuenta/ahorros

Cliente Contratante: _____
[nombre y dirección] _____

Yo, el cliente contratante, por este medio declaro:
(marcar con una "X" donde proceda)

que soy el único beneficiario real* de los activos en la cuenta arriba indicada

0

que el (o los) beneficiario(s) final(es) de los activos en la cuenta arriba indicada es/son: [Indicar: Nombre completo de la(s) persona(s) física(s), fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, dirección/domicilio, país, número de pasaporte o identificación nacional similar y una copia de estos documentos

El cliente contratante se compromete [automáticamente] [o dentro de un periodo de tiempo razonable y bajo ninguna circunstancia a más tardar en dos semanas] a informar al Departamento de Servicios Financieros [insertar contacto correspondiente en el banco] por escrito de cualquier cambio en la información arriba provista.

Es hecho punible [deliberadamente] [intencionalmente] proveer información material falsa en este formulario [insertar ley penal y pena en negrita].

Firma(s) del cliente contratante:

Atestiguado por directivo del banco:

Fecha: _____

Nombre: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

* Beneficiario real incluye a [la(s) persona(s) física(s) que en última instancia poseen o controlan a un cliente y/o la persona en nombre de quien se realiza la transacción. También incorpora a las personas que, en última instancia, ejercen el control sobre una entidad o arreglo jurídico y tercero relevantes. [Citas de leyes nacionales, normas o convenciones internacionales, como corresponda.]

Herramientas de identificación

Incluso después de identificar a un cliente, igual puede ser difícil determinar si el individuo desempeña un cargo público prominente, especialmente si hay poca información pública disponible en su país de origen. La tarea se complica más aún en el caso de los colaboradores estrechos y familiares.

Los bancos suelen implantar sistemas para determinar el riesgo de lavado de dinero asociado con una relación comercial en particular y estas herramientas deberían ser adaptadas al contexto PEP. Estos sistemas incluyen indicadores genéricos y fuentes de información, tales como riesgos asociados con ciertas jurisdicciones, productos, la antigüedad del funcionario público prominente o área de actividad (tal como armas, compraventa de metales preciosos, extracción de petróleo, madera, minería, etc.). Uno de los componentes claves de la identificación de una PEP es simple: El personal manejando la relación comercial debe contar con experiencia, basarse en su sentido común y demostrar criterios acertados. Algunos procesos que se pueden utilizar para identificar a las PEPs son:

- *Debida diligencia respecto del cliente.* La identificación de un cliente PEP suele producirse a partir de los procesos DDC normales del banco. Dependiendo del tipo de producto o servicio buscado, área geográfica de actividad u origen de los fondos, la DDC también debe incluir preguntas al cliente sobre si él o ella es una PEP. Normalmente ciertas respuestas deberían activar más investigación. Una jurisdicción visitada exige que los clientes firmen una declaración sobre su condición PEP como parte de la apertura de una cuenta.
- *Vigilancia de la transacción y vigilancia permanente.* A medida que los bancos realizan una vigilancia permanente de una relación comercial, pueden toparse con modelos que son difíciles de explicar, lo cual activa más investigación de los antecedentes del cliente. Esta investigación puede conducir a la identificación de una PEP entre los clientes existentes (ver también el capítulo “Vigilancia permanente más exhaustiva” en la Parte 2)

Los bancos también cuentan con herramientas para asistirles con el análisis de los factores de riesgo, tales como el riesgo país. Los bancos se refirieron a una serie de recursos que les asisten a evaluar el riesgo país, incluyendo la Lista de Estados Frágiles del Banco Mundial,⁵³ el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC)⁵⁴ y la lista de jurisdicciones con deficiencias estratégicas en la lucha contra el lavado de dinero del GAFI. Los informes de evaluación mutua del GAFI y de las Entidades Regionales al estilo del GAFI, así como las evaluaciones ALD/CFT del

53. La Lista de Estados Frágiles del Banco Mundial (2007) se encuentra en <http://go.worldbank.org/HCP9BFLFLO>.

54. El IPC es una lista de países calificados según el nivel de corrupción percibido.

Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, también proveen información detallada sobre los marcos ALD/CFT. Por ejemplo, si el banco está evaluando el riesgo comercial asociado con una extracción de recursos naturales, la información está disponible en el Banco Mundial, la guía del FMI sobre la transparencia del ingreso proveniente de recursos naturales o la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) sobre la situación de la gobernabilidad de los recursos y transparencia de los ingresos en ciertos países.⁵⁵

Hay una serie de herramientas disponibles para buscar nombres, incluyendo lo siguiente:

- *Conocimiento comercial.* Algunos bancos mantienen una “lista negra” de solicitantes comerciales que fueron rechazados o rescindidos, así como de individuos cuyos nombres fueron agregados basado en conocimiento local o inteligencia recabada en el curso de la relación comercial (por ejemplo, al elaborar las listas de clientes potenciales).
- *Cumplimiento grupal.* Se guardan y comparan algunas “listas negras” a nivel de grupo.
- *Proveedores de bases de datos comerciales de PEPs* (ver el capítulo “Identificación de PEPs: Bases de datos comerciales y propias” en la Parte 2).
- *Listas de las declaraciones de activos e ingresos.* Algunos países publican las declaraciones de ingresos de los funcionarios públicos o incluso una lista de los nombres de los declarantes (ver Recuadro 2.3). Tal vez la lista no incluye los nombres de algunos declarantes, por ejemplo, si la seguridad nacional o el cumplimiento de la ley son más importantes que el beneficio generado por la publicación de nombres
- *Medios y gacetas.*
- *Fuentes de información del país de origen del cliente.*
- *Internet y buscadores.* Para complementar búsquedas realizadas con buscadores importantes, las búsquedas de fuentes de información menores que podrían estar vinculadas al cliente pueden ser útiles para localizar información pertinente (por ejemplo, sitios web de medios de comunicación en el país de origen del cliente)

Buena práctica

Si un país publica una lista de nombres de personas que presentan declaraciones de activos e ingresos (la declaración en sí no necesariamente será información pública), los bancos pueden utilizar esta información como una herramienta adicional para determinar si un cliente es una PEP.

55. Ver “Fondo Monetario Internacional: Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales” (2007). Para más información sobre EITI, ver www.eitransparency.org/eiti. Para más información sobre la participación del Banco Mundial en EITI, ver <http://go.worldbank.org/ZYUWPOA5E0..>

RECUADRO 2.3 Utilización de declaraciones de activos e ingresos para identificar a las PEPs

Declaraciones de activos e ingresos

Aproximadamente 114 jurisdicciones exigen que sus funcionarios públicos presenten declaraciones o divulguen sus activos e ingresos ante una oficina de ética, entidad de lucha contra la corrupción u otra instancia gubernamental.* Las declaraciones suelen contener información sobre activos e ingresos de funcionarios públicos, incluyendo los orígenes de su riqueza y sus actividades comerciales actuales. La información requerida también puede extenderse a un conyugue o pareja e hijos y puede incluir documentación de apoyo.** Algunas jurisdicciones instruyen que los formularios sean puestos a disposición del público; otras no.

El Artículo 52(5) de la UNCAC exige que los Estados Parte consideren el establecimiento de sistemas de divulgación financiera apropiados para funcionarios públicos y penalizaciones apropiadas por incumplimiento.

Las declaraciones y sus usos varían en todas las jurisdicciones. Los temas claves incluyen la exactitud de la información, particularmente debido a que muchos países aún no verifican estas declaraciones minuciosamente. Sin embargo, las declaraciones suelen incluir información que puede ser útil al momento de elaborar el perfil del cliente. Al utilizarlas, la confidencialidad de la información debe ser una prioridad para los bancos.

Algunos usos de las declaraciones de activos e ingresos

- La publicación de la lista de las personas que presentan declaraciones de activos e ingresos proveería a los bancos otra herramienta de búsqueda para identificar a las PEPs.
- Son elementos relevantes para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos.
- Las autoridades regulatorias pueden proveer orientación sobre la disponibilidad y utilización de las declaraciones e, incluso si no son exigidas por ley o reglamentación, pueden preguntarle a los bancos si las utilizan. Esta averiguación ayudará a evaluar cómo el banco maneja su riesgo PEP.
- Las UIFs pueden usar la información en las declaraciones de activos e ingresos para mejorar su análisis de los reportes de operaciones sospechosas y la información nacional puede ser intercambiada a través del Grupo Egmont de unidades de inteligencia financiera.

a. Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Schleifer, "Disclosure by Politicians", (National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2009) enumera a 109 países que exigen que sus parlamentarios presenten declaraciones de activos e ingresos. Desde la publicación de ese trabajo, Dominica, Haití, Islandia, las Islas Seychelles y Sierra Leone han agregado requisitos de divulgación de activos e ingresos para parlamentarios. El trabajo está disponible en <http://www.nber.org/papers/w14703>.

b. Para más información sobre declaraciones de activos e ingresos, ver Ruxandra Burdescu, Gary Reid, Stuart Gilman y Stephanie Trapnell, "Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs," (Banco Mundial, Conference Edition publicado en noviembre de 2009).

Tal como indicado arriba, es muy difícil identificar a los colaboradores estrechos que encubren a un funcionario público prominente. En este sentido, es fundamental que los bancos apliquen la política de 'conozca a su cliente'. Este punto de referencia significa que los bancos deben comprender la naturaleza de las transacciones

comerciales y determinar si coinciden con el perfil del cliente; y deben comprender el origen de la riqueza y el origen de los fondos y determinar si coinciden con el perfil del cliente. Conjuntamente esta información puede ayudar a identificar a un colaborador estrecho o familiar distante.

En este sentido sería útil que las autoridades regulatorias o unidades de inteligencia financiera (UIFs) elaboren “señales de alerta” para orientar a los bancos en la identificación de los estrechos colaboradores .

Algunas jurisdicciones permiten depender en intermediarios, tales como contadores, abogados y proveedores de servicios societarios o fideicomisos, con escasa o nula divulgación de información. En estas jurisdicciones, es importante limitar esta exención en caso de relaciones subyacentes de alto riesgo, particularmente PEPs. Por ejemplo, un banco exige que el intermediario provea DDC completa con relación al cliente subyacente para que el banco pueda avanzar con su propio proceso de aceptación y derivación.

Recomendaciones:

- Las PEPs constituyen un riesgo multi-dimensional o asimétrico para los bancos; por lo tanto, los bancos deberían utilizar una serie de factores de riesgo y herramientas de identificación para asegurar que su enfoque sea efectivo para detectar a las PEPs.
- Las autoridades regulatorias o UIFs o ambos deberían elaborar “señales de alerta” para guiar a los bancos en la identificación de los estrechos colaboradores.

8. Identificación de las PEPs: bases de datos comerciales o propias

La obligación de identificar a las PEPs ha llevado a muchos bancos a usar recursos como bases de datos comerciales y otras plataformas que compilan información públicamente disponible. Estas bases de datos y plataformas compilan y almacenan información de una variedad de fuentes de información pública, incluyendo sitios de Internet de gobiernos, organizaciones internacionales, medios y listas de sanciones. Estos recursos proveen información sobre titulares de cargos públicos y, en algunos casos, sus entidades jurídicas, familiares y colaboradores conocidos. Aplicaciones de software se suelen utilizar conjuntamente con las bases de datos, especialmente para examinar listas largas de clientes. Algunos bancos más grandes han desarrollado bases de datos propias para complementar a los proveedores de bases de datos comerciales. Las fuentes de información incluyen datos públicamente disponibles recabados mediante búsquedas o descargados de bases de datos comerciales, así como información comercial sobre individuos que el banco considera de alto riesgo, tales como aquellos en las “listas negras” de los bancos.

Recurrir a estas bases de datos y plataformas comerciales tiene ventajas y desafíos. Las ventajas son su amplio alcance en un gran número de jurisdicciones, grupos de idiomas y caracteres diferentes y la gran magnitud del conjunto de datos disponible. La información recabada es mucho más útil y suele presentarse de manera más accesible que lo que ofrece un simple buscador en Internet. Adicionalmente, las bases de datos y el software que las acompaña pueden ofrecer un rango de opciones de suscripción que pueden ajustarse a las necesidades del banco, desde búsquedas manuales a la examinación automatizado de grupos de la totalidad de la lista de cuentas o transacciones de los clientes de un banco. El programa que acompaña a las bases de datos puede ser lo suficientemente flexible para buscar términos similares en vez de requerir la coincidencia exacta de las palabras y también puede restringir los criterios de búsqueda a ciertas categorías de posiciones o jurisdicciones.

Sin embargo, todavía queda por resolver una serie de desafíos. Las bases de datos no contienen toda la información porque algunas partes del mundo simplemente cuentan con menos información disponible en fuentes noticiosas e Internet. Un desafío enfatizado por muchos bancos es la gran cantidad de “visitas” y falsos positivos (por ejemplo, buscando 5.000 nombres con una tasa de coincidencia de 10 por ciento = 500

personas; buscando 10 millones de nombres con una tasa de coincidencia de 10 por ciento = 1.000.000 personas). Esta gran cantidad de información se explica porque las bases de datos no siempre tienen identificadores para los nombres, tales como fecha de nacimiento o sexo, lo cual ayudaría a reducir la cantidad de falsos positivos. Los proveedores están concientes de esto y están agregando identificadores; sin embargo, algunas bases de datos son limitadas debido a falta de información o porque simplemente recaban información de dominio público (por ejemplo, de Internet o en los medios). No recurren a otra información que también puede ser públicamente accesible (tales como registros de nacimientos) por motivos de privacidad. Por último, todo el conjunto de servicios—la base de datos, el software y el personal para examinar los resultados—puede convertirse en un emprendimiento bastante costoso.

La conclusión de este análisis es que las bases de datos proveen una herramienta muy útil a los bancos. Sin embargo, las limitaciones son tales que los bancos no deberían depender de ellas como la *única* fuente de información para determinar si un cliente es una PEP. Tan solo constituyen una herramienta más para elaborar el panorama completo del cliente. Se deberán considerar otras herramientas y procesos, tal como descrito anteriormente.

Algunas bases de datos y aplicaciones de programas permiten que los usuarios ajusten la configuración y parámetros de sus búsquedas. Esta función permite que los bancos busquen en un subconjunto de fuentes de información en la base de datos (por ejemplo, individuos de uno de los países y territorios en la lista de no cooperantes del GAFI) en vez de buscar en toda la base de datos. Si bien cambiar los parámetros puede servir para reducir la cantidad de falsos positivos, los bancos deben ser precavidos porque configurar reglas de examinación muy estrictas incrementa el riesgo de no identificar a las PEPs.

Los bancos que utilizan sistemas automatizados para examinar a las PEPs deberían considerar si las reglas de examinación corresponden a la naturaleza de los negocios del banco, actitud al riesgo y lista de clientes. Si no lo hacen, tal vez no se identifiquen las coincidencias potenciales. Las autoridades regulatorias deberían examinar las configuraciones de las bases de datos y estudiar cuánto depende el banco de los resultados de las bases de datos.

Recomendación:

Donde corresponda, como parte de la inspección in situ, la autoridad regulatoria debería incluir un análisis de la base de datos utilizada para identificar a las PEPs. La revisión debería incluir una inspección de los parámetros de las bases de datos comerciales, pruebas de transacciones tipo, y revisión de todas las prácticas del banco de gestión de las bases de datos.

Buena práctica

Inspección de los parámetros de búsqueda de las bases de datos

Una autoridad regulatoria utiliza inspecciones in situ para evaluar el rendimiento de las búsquedas de PEPs, incluyendo una revisión de los parámetros de búsqueda en las bases de datos, los algoritmos utilizados para propósitos rutinarios y de vigilancia permanente, y los resultados de búsquedas propias del banco.

9. Identificación y verificación del origen de la riqueza y origen de los fondos

Comprender el origen de la riqueza y el origen de los fondos es un componente importante de las obligaciones DDA que los bancos deben aplicar a los clientes PEP.⁵⁶ El proceso provee información clave que puede asistir a los bancos a decidir si una PEP es un cliente legítimo. También contribuye significativamente al perfil de cliente que el banco utilizará como “línea de base” al momento de la vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial con una PEP.

A pesar de la importancia de establecer el origen de la riqueza y el origen de los fondos, la legislación y reglamentación no siempre exigen esta información. Además, algunos informes de evaluación mutua del GAFI y de las Entidades Regionales al estilo del GAFI han subrayado la confusión que reina sobre si *ambos* conceptos están incluidos en el alcance de las cláusulas existentes. Esta falta de claridad conduce a una aplicación incongruente de las normas en los bancos.

Recomendación:

Para asistir a los bancos a cumplir con el requisito de establecer el origen de la riqueza y el origen de los fondos de las Recomendaciones 40+9 del GAFI de manera congruente y significativa, las autoridades regulatorias deberían tomar medidas para orientar para así asegurar que se encaren ambas cláusulas, y sugerir maneras en que el banco puede aplicarlas.

Al igual que en el proceso de identificación de las PEPs, es fundamental que los bancos utilicen una variedad de herramientas para establecer el origen de la riqueza

56. “Origen de la riqueza” describe las actividades que han generado el patrimonio neto total del cliente (es decir, las actividades que produjeron los fondos y propiedad del cliente). “Origen de los fondos” describe el origen y los medios de transferencia de los fondos que son aceptados en la apertura de la cuenta (por ejemplo, empleo, actividades comerciales, producto de la venta, dividendos corporativos). Ver también “Principios de Wolfsberg contra lavado de dinero para la banca privada,” 1.3. Recomendación 6(c) requiere que instituciones financieras “tomen medidas razonables para establecer el origen de la riqueza y el origen de los fondos.”

y el origen de los fondos. Las herramientas pueden incluir obtención de información directamente del cliente, con corroboración a través de documentación (por ejemplo, contratos, acuerdos de arrendamiento o venta, testamentos, órdenes judiciales y declaraciones de activos e ingresos—descritos en el Recuadro 2.3), búsquedas en Internet e inteligencia de derivaciones o fuentes propias del país (por ejemplo, otro banco dentro del mismo grupo bancario). Algunas jurisdicciones exigen que los clientes completen una declaración jurada del origen de su riqueza en la apertura de la cuenta. Para relaciones PEP de riesgo particularmente alto, los bancos deberían tomar medidas adicionales para corroborar la información, por ejemplo, contratando a una empresa externa para realizar investigaciones o una visita in situ al lugar de trabajo de la PEP.

Una herramienta útil para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos—así como para la elaboración de un perfil basado en el principio de conocer a su cliente—es la declaración de activos e ingresos que deben presentar los clientes PEP en sus jurisdicciones de origen (ver Recuadro 2.3 para más información). Estas divulgaciones pueden proveer información sobre los activos e ingresos de los funcionarios públicos, incluyendo el origen de la riqueza y sus actividades comerciales actuales.

Si un banco sabe que un cliente PEP proviene de una jurisdicción que exige que sus funcionarios públicos presenten declaraciones de activos e ingresos, el banco debería solicitar una copia. Se debería realizar esta solicitud independientemente de la naturaleza pública o privada de la declaración, porque el cliente es responsable de proveer la información. Pueden haber razones legítimas para negarse o para no presentarla. La PEP puede afanarse por el tema de la privacidad, especialmente en casos donde el propósito de la cuenta es limitado o puede estar prohibido por el gobierno proveer la declaración a un tercero. Tal vez la PEP no presentó la declaración por motivos de seguridad o no le está permitido entregar el formulario a un tercero. En todos los casos, los bancos deberían averiguar el motivo de la negación y determinar, de manera proporcional al riesgo, si continuar la relación o no. Cuando se provee la declaración, el banco debe tomar medidas para garantizar la confidencialidad de la información.

Algunas fuentes de información pueden ayudar a los bancos a determinar las jurisdicciones que exigen que los funcionarios públicos presenten declaraciones de activos e ingresos. Una de éstas es el trabajo de Simeon Djankov et al. titulado “Disclosure by Politicians,” (“Divulgación por políticos”) que analiza las divulgaciones de activos e ingresos de parlamentarios y provee una lista de países que las exigen en su Apéndice A.⁵⁷ Otra herramienta es un portal de datos en Internet de la Iniciativa de Mecanismos de

57. Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Schleifer, “Disclosure by Politicians,” (National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2009) enumera 109 países que exigen que parlamentarios presenten declaraciones de activos e ingresos. Desde la publicación de este trabajo, Dominica, Haití, Islandia, las Islas Seychelles y Sierra Leone han agregado requisitos de divulgación de activos e ingresos para parlamentarios. El trabajo está disponible en <http://www.nber.org/papers/w14703>.

Rendición de Cuentas Públicas del Banco Mundial que provee información legislativa de aproximadamente 75 países sobre las declaraciones de jefes de estado, ministros y miembros del gabinete, parlamentarios y funcionarios públicos.⁵⁸ Cabe destacar que los análisis de las prácticas internacionales sobre declaraciones de activos traen a colación el tema de la calidad de muchas de las declaraciones. Igualmente, parecería que proveen información adicional y complementaria, si bien no definitiva.

Recomendación principal:

Se le debería pedir al funcionario público que provea una copia de cualquier formulario de declaración de activos e ingresos presentada ante sus autoridades, así como de las actualizaciones subsiguientes. Si un cliente se niega, el banco debería evaluar las razones y determinar, con un enfoque basado en el riesgo, si proceder con la relación comercial o no.

Un vez establecido el origen de la riqueza y el origen de los fondos, los bancos deberán analizar la información buscando “señales de alerta” de actividad de PEP corruptas. Debido a que ciertas instituciones, industrias y jurisdicciones corren riesgos mayores de lavado de activos o corrupción, por ende requiriendo cautela adicional, otra información relevante incluirá el tipo de negocio y ámbito geográfico de las actividades que generaron la riqueza del cliente. Si se determina que hay financiación de terceros, los bancos deberían investigar más cuál es la relación entre la persona proveyendo los fondos y el cliente.

En caso de duda sobre la veracidad de la información provista, ya sea sobre el origen de los fondos o el origen de la riqueza, los bancos visitados indicaron que no abrirían la cuenta o bien rescindirían la relación en el caso de un cliente existente. En todos los casos, si un banco sospecha que los fondos son producto de actividad delictiva, se requiere que el banco presente un reporte de operación sospechosa (ROS) a la UIF (ver Recomendación 13 del GAFI).

Buena práctica

Los bancos establecen lineamientos para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos que incluyan requisitos de verificación y derivación en caso de falta de claridad o sospecha.

58. Dirección del portal en Internet: www.agidata.org/pam/.

10. Aprobación de las PEPs por directivos de mayor jerarquía

La norma del GAFI requiere que los bancos obtengan aprobación de la alta gerencia para establecer una relación comercial con una PEP y continuar una relación comercial con un cliente que subsiguientemente se determina que es una PEP o que se convierte en una PEP.⁵⁹ El significado exacto del término “aprobación de la alta gerencia” no es claro. Algunas jurisdicciones no proveen interpretación alguna del término y otras explican si la aprobación debe ser a nivel de las organizaciones garantes del cumplimiento de la ley, la sucursal o junta directiva. En algunas jurisdicciones, el oficial de cumplimiento ALD/CFT también puede ser un directivo de mayor jerarquía.

Además de los directivos de mayor jerarquía, el oficial de cumplimiento ALD/CFT del grupo (si lo hay) debería participar en el proceso de aprobación de las PEPs, por lo menos en los casos de mayor riesgo, por dos importantes razones.⁶⁰ Primero, un oficial ALD/CFT suele estar mejor posicionado para decir que la persona no debería ser aceptada independientemente del tamaño de la cuenta. Segundo, es fundamental la participación al más alto nivel, especialmente en el contexto de prácticas de intercambio de información dentro del banco y grupo bancario. En la mayoría de los bancos visitados, los miembros individuales del grupo pueden intercambiar información con la oficina del grupo, pero no con los otros miembros del grupo (es decir, pueden intercambiar información con sus “padres” pero no con sus “hermanos y hermanas”). El resultado es que el oficial de cumplimiento ALD/CFT del grupo goza de información más amplia sobre la base de clientes, los ROS presentados en todo el grupo, los clientes rescindidos y, en algunos casos, los clientes rechazados. Esta perspectiva al más alto nivel impide la aceptación de clientes que ya fueron rechazados o rescindidos en una localidad (los clientes que buscan ser aceptados en otras sucursales o países).

Recomendación:

En los casos de mayor riesgo, el oficial de cumplimiento ALD/CFT del grupo (si lo hay), además de los directivos de mayor jerarquía, debería participar en la decisión de aceptar o continuar la relación con clientes identificados como PEPs.

59. Recomendación 6(b), Recomendaciones 40+9 del GAFI

60. En una serie de bancos el oficial de cumplimiento ALD/CFT es un directivo de mayor jerarquía.

Respecto del proceso de toma de decisiones, las políticas internas del banco deberían determinar quién participa y cómo (por ejemplo, acuerdo unánime de todos o un enfoque de árbol de decisiones en el cual la decisión se aprueba a diferentes niveles). La mayoría de los bancos visitados describieron un proceso de aprobación de la alta gerencia a múltiples niveles. En muchos casos, una nueva relación PEP requiere aprobaciones aparte de los jefes comerciales y jefes de las unidades de cumplimiento. En algunos casos, una unidad de cumplimiento del grupo tendría a su cargo la aprobación final de una nueva cuenta PEP y en otros la decisión final la toma el jefe comercial del grupo. Un banco parecía tener ocho unidades diferentes para analizar a los clientes PEP nuevos, incluyendo decisión a nivel de la junta directiva. En otros bancos había menos niveles, pero contaban con varias posibilidades incorporadas para derivación a comités o unidades por separado (por ejemplo, unidad de verificación de la reputación o de cumplimiento comercial básico a nivel general del grupo) en caso de considerar que una PEP implicaba un riesgo mayor o residía en una jurisdicción sensible. Sea cuál sea la política, ésta debería estar por escrito y se deberían documentar las decisiones.

Buena práctica

La decisión a nivel de directivos de mayor jerarquía de aceptar o continuar una relación con un cliente identificado como una PEP se documenta con clara delimitación de responsabilidad y rendición de cuentas. Se debería documentar por escrito la aprobación o rechazo por varios directivos de mayor jerarquía.

11. Vigilancia permanente más exhaustiva

Una vez establecida la relación comercial con una PEP, los bancos deben realizar una vigilancia permanente más exhaustiva⁶¹ de la relación comercial.⁶² Las Recomendaciones 40+9 del GAFI definen la vigilancia permanente más exhaustiva como la aprobación de los directivos de mayor jerarquía al inicio y las verificaciones del origen de la riqueza y el origen de los fondos. La vigilancia permanente incluye procesos de vigilancia de las transacciones de las PEPs y evaluación de la coincidencia de la actividad con el perfil del cliente, así como actualizaciones periódicas de los datos del cliente. Se espera que la vigilancia permanente más exhaustiva constituya un análisis completo de los clientes PEP individuales por los directivos de mayor jerarquía. Además de aumentar la frecuencia de, y atención a, estos procesos debido a la categoría de alto riesgo de una PEP, a continuación describimos algunas prácticas específicas para casos PEP.

Vigilancia de las Transacciones

El proceso de vigilancia de las transacciones implica combinar el conocimiento del perfil del cliente, el origen de la riqueza y el origen de los fondos y todos los factores de riesgo aplicables con la capacidad de evaluar si la actividad de la cuenta es congruente con estos factores. Además de la evaluación de las transacciones respecto del perfil del cliente, algunos bancos introducen tipologías específicas de lavado de dinero, incluyendo tipologías respecto de la actividad corrupta de una PEP, en la vigilancia de las cuentas. Sería útil que la autoridad regulatoria o la UIF orienten sobre las tipologías, según proceda.

Las autoridades regulatorias también podrían proveer orientación a los bancos sobre algunas de las “señales de alerta” comunes en casos de PEPs corruptas.

61. A veces se utiliza el término “vigilancia permanente más exhaustiva” para referirse al proceso de detectar si un cliente existente se ha convertido en una PEP. Para los propósitos de este estudio “vigilancia permanente más exhaustiva” se refiere únicamente al proceso de vigilar clientes que ya fueron identificados como PEPs. Para información sobre lo anterior, ver la sección “¿Cuándo verificar?” en el capítulo 6 de la Parte 2.

62. Recomendación 6(d) de las Recomendaciones 40+9 del GAFI.

Buena práctica

Después del escándalo involucrando a una PEP de alto perfil en otro banco, un banco proveyó a sus empleados indicadores específicos de “señales de alerta” que son las más comunes en materia de PEPs:

- actividad incongruente con el perfil del cliente, registro de actividades previas o perfil de negocios en el mismo grupo de colegas;
- transacciones por encima de cierto valor;
- montos relativamente grandes depositados en la cuenta respecto de la riqueza de la PEP y su familia;
- fondos transferidos de una cuenta anónima (banco receptor debería pedir detalles de identificación o rechazar la transacción);
- fondos estacionados extraterritorialmente (*offshore*);
- transferencias de cuentas personales a cuentas corporativas; transferencias a o de una cuenta de un tercero o intermediario;
- estructuras de propiedad complejas que ocultan la identidad del beneficiario real (por ejemplo, compañías mandatarias offshore controladas por el mandatario pero indirectamente controladas por la PEP); y
- uso de arreglos fiduciarios, especialmente cuando el fideicomitente es también el beneficiario real.

Conocimiento de los clientes PEP: Mantener acceso a una lista de clientes PEP

Si bien la reglamentación tal vez no exija que los bancos mantengan una lista de sus clientes PEP, la mayoría de los bancos visitados como parte del trabajo en el terreno tenían una lista o bien contaban con la capacidad de generar una rápidamente. Con frecuencia la lista era compilada por el oficial de cumplimiento ALD/CFT y retenida por el oficial de cumplimiento ALD/CFT o la alta gerencia, o ambos. La lista también puede asistir en la generación del panorama general de la actividad PEP de un banco, y una serie de bancos han agregado otros campos de datos para mejorar la utilidad de la lista. Algunas autoridades regulatorias piden la lista como parte de la inspección in situ—incluso aunque no sea requerida por la reglamentación—porque contribuye al análisis de cómo el banco maneja su riesgo PEP y puede ayudar a las autoridades en la toma de muestras durante las inspecciones in situ. Varios bancos indicaron que guardan una lista actualizada de PEPs que incluye el nombre de la PEP así como un breve perfil de conozca a su cliente y el valor en dólares de los activos en las cuentas.

El mantenimiento de la lista de PEPs no es el único indicador de gestión de riesgo efectiva, ni es la única herramienta de vigilancia permanente. Los bancos deben asegurar una evaluación completa de los riesgos de sus clientes PEP e incluir otras herramientas para asistir en este proceso. Las autoridades regulatorias deben asegurarse de observar más allá de la lista y ver qué hace el banco: solo generar la lista no es prueba suficiente de que un banco está manejando su riesgo PEP exitosamente.

Recomendación:

El oficial de cumplimiento ALD/CFT debería mantener una lista actualizada de cuentas PEP que esté disponible para la alta gerencia.

Actualización del perfil del cliente

El perfil del cliente debe mantenerse actualizado, ya sea a través de la información recabada utilizando búsquedas en bases de datos automatizadas, actualización manual del perfil del cliente o vigilancia de las transacciones (manual o automatizada, o ambas). La información actualizada puede revelar cambios en la función política o el perfil de trabajo, transacciones significativas o inusuales, cambios en las características de riesgo, cuestiones de reputación destacada (por ejemplo, enjuiciamiento, litigios, cobertura negativa en los medios), información sobre el beneficiario real, así como documentos de apoyo. Los bancos visitados actualizaban los perfiles de sus clientes por lo menos una vez al año, utilizando un enfoque basado en el riesgo.

Proceso de análisis periódico

El “panorama general” para cada cliente PEP debe ser analizado con un enfoque basado en el riesgo. Todos los bancos visitados utilizan esta práctica, con espaciamiento desde revisiones frecuentes a revisiones anuales. El proceso típicamente incluye la generación de un perfil del cliente y un informe de cartera, así como informes sobre los resultados de la vigilancia de las transacciones y cambios en el perfil del cliente. Luego los informes son analizados por el oficial de cuentas, el oficial de cumplimiento, el jefe del área de actividad o por medio del proceso de continuación/rescisión que incluye a algunos o todos los arriba mencionados (por ejemplo, miembros de un comité PEP, equipo de vigilancia de clientes). Por último, la información es considerada por los directivos de mayor jerarquía o un comité que incluya al menos un directivo de mayor jerarquía. Estas personas o comité toman decisiones sobre la rescisión o continuación de la relación comercial. Los bancos deberían considerar que el comité de auditoría, junta directiva o entidad de gobierno corporativo equivalente sean los que toman las decisiones formalmente cada año respecto de la lista PEP.

Recomendación principal:

La alta gerencia o un comité que incluya al menos un directivo de mayor jerarquía, utilizando un enfoque basado en el riesgo, debería revisar a los clientes PEP por lo menos una vez al año, y documentar los resultados.

Recomendación:

Los clientes PEP deberían ser revisados anualmente por el comité de auditoría, junta directiva o entidad de gobierno corporativo equivalente como parte de sus responsabilidades de gestión del riesgo.

Para asistir en la coordinación de y el proceso de toma de decisiones, algunos bancos han implementado un “Comité de revisiones periódicas de PEPs”. Un banco grande transfiere las cuentas PEP minoristas a una sucursal específica, que es responsable de la vigilancia permanente más exhaustiva. Estos son tan solo algunos ejemplos de prácticas; un banco puede optar por una práctica más ajustada a su situación. Sea cual sea el mecanismo, estos roles y responsabilidades deben quedar claramente definidos en las políticas del banco.

Buena práctica

Establecimiento de un Comité PEP.

Un banco estructuró su comité PEP de la siguiente manera:

- Autoridad
 - Establecer un registro de todas las PEPs del banco
 - Revisar los clientes PEP periódicamente
 - Proveer dictámenes, anualmente, sobre la continuación o rescisión de la relación con los clientes PEP
 - Tomar decisiones sobre medidas a ser tomadas
- Miembros
 - Director Presidente (CEO)
 - Jefe de cumplimiento del área de actividad
 - Director de registros
 - Gerente de atención al cliente
 - otros participantes ocasionales dependiendo del asunto, tal como jefe del área de actividad
- Organización
 - Se reúne cada dos o tres meses, o por lo menos trimestralmente, pero también cada vez que un integrante permanente solicite una reunión
 - Decisiones unánimes
 - Quórum es por lo menos cuatro de los miembros, y siempre debe incluir al Director Presidente
 - Se guardan memorias de las reuniones

PARTE 3

Papel de las autoridades regulatorias y de la unidad de inteligencia financiera

Esta parte examina el papel de las autoridades públicas que trabajan principalmente con Personas Expuestas Políticamente (PEPs). Éstas incluyen la autoridad regulatoria responsable de proveer orientación a los bancos y de evaluar y hacer cumplir las normas PEP, y la unidad de inteligencia financiera (UIF) que se ocupa de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) sobre PEPs.

Hay algunas observaciones que pueden ser aplicadas tanto por las autoridades regulatorias como por las unidades de inteligencia financiera. Ambas requieren recursos adecuados y capacitación (ver también el capítulo 15 “Capacitación y recursos” en la Parte 4), así como suficiente independencia de interferencia política. También es fundamental la cooperación entre autoridades (ver también el capítulo 14 “Cooperación nacional” en la Parte 4); y cada una de las jurisdicciones visitadas enfatizó la importancia de la cooperación y comunicación para asegurar el cumplimiento por parte de las entidades reguladas y obligadas.

12. Autoridades regulatorias

Además de un régimen legislativo estricto y un sector privado comprometido y dispuesto a responder apropiadamente, se debería contar con un riguroso sistema regulatorio para asegurar que el sector privado cumpla con sus obligaciones legales y regulatorias.⁶³ Si bien se podrían implantar controles específicos para impedir que PEPs corruptas se aprovechen de las instituciones financieras para lavar el producto del delito, estos controles deberían formar parte de los controles más amplios de lavado de dinero de cada jurisdicción. Sin la implementación de un sistema integrado de lucha contra el lavado de dinero, los controles para las PEPs no serán efectivos.

Reglamentación de los controles de los bancos para clientes PEP

En general, las entidades regulatorias entrevistadas consideraban los controles PEP como parte integrante del régimen ALD de los bancos. Cuando las autoridades regulatorias cuestionaban a los bancos sobre este tema, lo hacían en el contexto de la revisión de los sistemas y controles ALD del banco. Solo una autoridad regulatoria había ejecutado proyectos temáticos específicos para PEPs; otras autoridades indicaron que la problemática PEP formaba parte de sus procedimientos regulatorios permanentes.

Las revisiones temáticas enfocadas en PEPs pueden mejorar el conocimiento de las autoridades regulatorias, así como por las entidades reguladas, sobre los controles vigentes para PEPs en la jurisdicción. Estas revisiones temáticas también ayudan a asegurar que los entes reguladores identifiquen debilidades en los bancos o desafíos comunes para la implementación, y provean material de orientación o mejores prácticas donde proceda. En las jurisdicciones donde se realizan revisiones temáticas, éstas deberían incluir por lo menos trabajo sobre controles ALD y las PEPs deberían formar parte del proyecto más extenso.

Buena práctica

Una autoridad regulatoria realizó una revisión temática de los sistemas y controles relacionados con las PEPs en una selección de bancos de la jurisdicción. Los resultados se publicaron en un informe que fue puesto a disposición del público, proporcionando orientación específica y un marco regulatorio para la problemática PEP, áreas a ser mejoradas y buenas prácticas.

63. Este capítulo se centra en algunos temas específicos de la supervisión. Ver la Parte 2 para detalles sobre lo que debería buscar el supervisor al evaluar el cumplimiento del banco.

Recomendaciones:

- Como parte de sus evaluaciones rutinarias in situ, la autoridad regulatoria debería incluir un componente enfocado en las PEPs e incorporar preguntas específicas sobre las PEPs, al menos en sectores o bancos particularmente expuestos a esta problemática. Se deberían programar estas evaluaciones in situ con un enfoque basado en el riesgo para analizar, de manera efectiva, los cambios en los controles vigentes.
- Las autoridades regulatorias deberían verificar a los beneficiarios reales de las PEPs al evaluar el componente “idóneo y correcto” (“fit and proper”) en el momento de otorgar la licencia.

Necesidad de orientación adicional por parte de la autoridad regulatoria

Unas cuantas jurisdicciones visitadas enfatizaron la necesidad de canales de comunicación abiertos y constructivos entre las partes interesadas claves del sector público y privado y los entes reguladores respecto de las expectativas de cómo manejar a las PEPs. En la mayoría de las jurisdicciones visitadas los bancos indicaron que, a su parecer, la autoridad regulatoria no había provisto orientación suficiente sobre sus expectativas. Los bancos también solicitaron más información sobre los objetivos de las reglas y normas vigentes .

La necesidad de orientación debería abordarse, en parte, centrándose más intensamente en las PEPs en el marco del proceso regulatorio permanente y como línea de trabajo específica. La información que los entes reguladores siguen recabando sobre los riesgos PEP y las áreas de vulnerabilidad puede ser difundida a los bancos a modo de orientación. Deberían publicarse los resultados de cualquier trabajo temático específicamente sobre las PEPs o más generalmente sobre ALD, aclarando las expectativas de la autoridad regulatoria.

Recomendación:

Las autoridades regulatorias deberían proveer instrucciones específicas y claras sobre las obligaciones regulatorias y legales de los bancos con relación a las PEPs. Las autoridades regulatorias o UIFs, o ambos, también deberían difundir las tipologías de “señales de alerta” que podrían indicar corrupción.

Buena práctica

En una nota orientativa, una autoridad regulatoria informó a los bancos que, en casos de mayor riesgo, el banco debería saber que los inspectores realizarán una revisión más intensa para asegurar que la institución está implementando controles adecuados y sistemas de supervisión del cumplimiento para vigilar y gestionar tales riesgos, y capacitando a su personal en la gestión de los riesgos conforme a los requisitos del derecho aplicable y la reglamentación.

Penalizaciones

El equipo de investigación observó una falta de penalizaciones regulatorias para bancos con deficiencias en materia de PEPs, así como deficiencias generales en materia de ALD en las jurisdicciones visitadas. Una autoridad sugirió que la falta de penalizaciones podría deberse a que las PEPs forman parte del sistema ALD más amplio del banco. Es probable que los incumplimientos de las obligaciones con respecto a las PEPs son indicativos de problemas fundamentales dentro de las defensas del banco y conducirían a penalizaciones por incumplimiento del sistema ALD en general, en lugar de penalizaciones por incumplimiento en materia de PEPs. Este razonamiento tiene sentido, pero también puede conducir a que las autoridades regulatorias no expresen claramente cuáles son sus expectativas en cuanto a los requisitos PEP.

La falta de penalizaciones en el tema PEPs podría atribuirse, en parte, a la escasa atención que reciben las PEPs a nivel regulatorio. El hecho de que pocos bancos mencionaron el riesgo de acciones regulatorias como impulsor para el cumplimiento de las normas PEP también apunta a la escasa atención prestada al tema a nivel regulatorio. En este contexto, las penalizaciones regulatorias escalonadas (incluyendo penalizaciones por hecho punible) constituyen una herramienta efectiva para mejorar la situación del sector financiero puesto que informa al sector privado de las cuestiones que el ente regulador considera fundamentales.

13. Reportes de Operaciones Sospechosas y Unidades de Inteligencia Financiera

Los reportes de operaciones sospechosas o reportes de actividades sospechosas desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero. Con frecuencia el ROS es la primera señal de actividad sospechosa o inusual por parte de un cliente y, una vez analizado, puede movilizar la cooperación interinstitucional entre diferentes entidades regulatorias, organizaciones garantes del cumplimiento de la ley, investigativas y judiciales.⁶⁴ Las discusiones del equipo StAR con organismos gubernamentales, entes reguladores, UIFs, investigadores, fiscales y bancos revelaron que los ROS forman parte importante de la problemática PEP.

Aunque las UIFs reconocen que relaciones comerciales con PEPs constituyen un riesgo potencial de corrupción y lavado de dinero, solo se han realizado esfuerzos limitados para averiguar quiénes son PEPs como problemática específica de las UIFs. Muy pocas UIFs son capaces de recabar estadísticas confiables sobre ROS relacionados con PEPs (ROS PEP); esto conduce a una falta de información sobre la magnitud del problema y sobre la efectividad del sistema para detectarlo. Adicionalmente, a veces falta orientación por escrito sobre la presentación del ROS o tipologías PEP.⁶⁵

Datos disponibles revelan un número bajo de ROS PEPs respecto del número total de ROS. También se observan tasas desiguales de presentación de reportes dentro de las jurisdicciones, con solo unos pocos bancos presentando la mayoría de los ROS PEPs. Algunos bancos sugieren que el número bajo de ROS se debe a que los bancos, a fin de cuentas, tienen pocos clientes PEP, vale decir, si el número de PEPs es un porcentaje menor de la clientela total, también lo será el número de ROS presentados. Por otro lado, pocos datos apoyan este razonamiento (por ejemplo, hay pocos datos sobre números reales de PEPs y ROS PEPs). Adicionalmente, otros indicadores podrían influir en las tasas de presentación de reportes, tales como riesgos, orientación y aplicación.

64. La cooperación puede darse por medio de un comité interinstitucional de revisión de ROS.

Varios investigadores y fiscales se reúnen para decidir si un ROS debe ser investigado, enjuiciado y quién debería dirigir la actividad.

65. Si bien generalmente las UIFs llevan a cabo las tres funciones claves de recibir, analizar y difundir los ROS, sus configuraciones administrativas varían, así como los tipos de orientación que están en condiciones de proveer.

La mayor atención internacional dirigida a los riesgos impuestos por PEPs ha inducido a muchas UIFs a fortalecer su determinación en este sentido. Ahora el péndulo parece desplazarse a prestarle mayor atención a las PEPs, pero igualmente queda mucho por hacer.

Orientación de las UIFs a las Instituciones Obligadas

A fin de permitir que las UIFs recaben estadísticas precisas sobre ROS PEPs, se debería proveer orientación sobre la forma de presentar los ROS PEPs; sobre por qué es importante la definición; etc. Durante las visitas en el terreno, había dos métodos principales para incluir esta información en los ROS: utilizando “palabras claves” en la narrativa y marcando un “campo PEP”. Ambos abordajes fueron utilizados en todos los estilos de ROS, ya sea que la UIF requiriese que los bancos completaran un formulario o proveyeran una narrativa sobre la actividad.⁶⁶ En el abordaje con palabras claves, la UIF pide al banco que incluya ciertos términos en las porciones narrativas de los ROS si la transacción se relaciona con una PEP (una UIF utiliza el término “corrupción en el extranjero”). En el abordaje con un campo PEP, se le pide al banco que marque un campo cuando la transacción se relaciona con una PEP.

Según los bancos y las UIFs, el abordaje con palabras claves suele ser más útil. El abordaje con el campo PEP puede ser demasiado restrictivo puesto que contiene menos información narrativa - información que podría aportar antecedentes importantes para analizar el ROS. En todos los ROS PEPs, incluso los de un campo PEP, las UIFs deberían centrarse en ayudar a los bancos a mejorar la narrativa, inclusive utilizando ciertos términos claves para identificar cualquier actividad PEP.

Las UIFs pueden implementar una serie de mecanismos adicionales para brindar orientación: estudios y circulares de orientación formal, incluyendo una circular temática sobre las PEPs; tipologías de corrupción y esquemas ALD que involucran actividades sospechosas de una PEP; retroalimentación de los ROS; y una línea directa para que las instituciones obligadas puedan consultar con el personal de la UIF y obtener orientación respecto de casos específicos.

Recomendación:

Las UIFs deberían orientar a los bancos sobre cómo completar los ROS de PEPs y proveer un glosario de términos claves a ser utilizados en las narrativas de los ROS.

66. Algunas UIFs han elaborado un formulario ROS que incluye campos específicos a ser completados, tales como beneficiario real, productos que se están utilizando, fecha y lugar de la actividad, razón de la sospecha, etc. Otras UIFs dependen de la institución financiera para que provea una detallada descripción narrativa de la actividad sospechosa y cualquier otra información pertinente.

Recabar Información

Es fundamental contar con estadísticas precisas para conocer la magnitud de los riesgos PEP, y la efectividad y eficiencia del sistema para detectarlas.⁶⁷ Además de averiguar el número de ROS PEPs, también se podría desglosar a las PEPs en funcionarios públicos prominentes, familiares o colaboradores estrechos. La UIF deberá considerar si necesita proveer orientación sobre otros términos claves a ser utilizados en la narrativa a fin de obtener estadísticas adicionales.

El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera es un foro de UIFs de todo el mundo que busca fortalecer la cooperación e intercambiar información de inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.⁶⁸ El Grupo Egmont debería enfatizar la importancia de estadísticas precisas y completas sobre ROS PEP como medio para evaluar los riesgos y, en última instancia, fortalecer la efectividad.

Una herramienta posible para analizar los ROS PEPs es la declaración de activos e ingresos del cliente (ver recuadro 2.3 para una explicación de declaraciones de activos e ingresos). Debería ser posible que las UIFs utilicen esta información para PEPs nacionales. Para analizar los ROS relacionados con una PEP extranjera, tal vez la UIF pueda acceder a la declaración si está públicamente disponible; si el acceso se limita a las organizaciones nacionales que garantizan el cumplimiento de la ley y a las UIFs nacionales, tal vez sea posible que la UIF extranjera obtenga una copia a través de los canales del Grupo Egmont.⁶⁹ Tal como indicado anteriormente, la calidad y veracidad de estos formularios de declaración de activos e ingresos requieren cautela, si bien igualmente vale la pena incluir esta información en el análisis.

Recomendaciones:

- Las UIFs deberían guardar estadísticas públicas, precisas y completas sobre los ROS PEPs.
- Las UIFs deberían utilizar las declaraciones de activos e ingresos como herramienta para analizar los ROS.
- El Grupo Egmont debería enfatizar la importancia de estadísticas precisas y completas de los ROS de PEPs como medio para evaluar los riesgos y realizar un análisis estratégico de un sistema financiero dado.

67. Recomendaciones 40+9 del GAFI, la Recomendación 32 requiere que los países guarden estadísticas sobre ROS, investigaciones, enjuiciamientos y condenas, entre otros, como modo para medir la efectividad.

68. Para más información sobre el Grupo Egmont ver www.egmontgroup.org.

69. Puede que este intercambio no sea posible con todas las UIFs.

PARTE 4

Cooperación nacional,
capacitación y recursos

14. Cooperación nacional: organismos y la industria

El éxito de toda política para Personas Expuestas Políticamente (PEPs) requiere compromiso y colaboración continua de todos los actores en cuestión—legisladores, entes reguladores, organizaciones garantes del cumplimiento de la ley y el sector privado (incluyendo todas las entidades obligadas). En algunas jurisdicciones hay varias autoridades regulatorias que participan en el establecimiento y monitoreo de los controles anti-lavado de dinero (ALD), inclusive en lo concerniente a las PEPs, y también diferentes organismos garantes del cumplimiento de la ley que son responsables de la investigación y enjuiciamiento de casos de lavado de dinero o corrupción. Es fundamental que las diferentes autoridades fomenten la cooperación interinstitucional y las normas armonizadas a la hora de proveer orientación sobre la problemática PEP al sector privado.

Desde el inicio el gobierno debe comprometerse políticamente y también a nivel de los recursos para enfrentar la corrupción. Es esencial la voluntad política a fin de integrar los esfuerzos nacionales en una estrategia única y congruente generadora de una comunicación regular y estrecha entre todas las partes en cuestión.

La confianza y reciprocidad entre organismos garantes del cumplimiento de la ley (incluyendo las UIFs), autoridades regulatorias y el sector privado son fundamentales para lograr una implementación efectiva de las políticas PEP. Una clara separación de responsabilidades entre los organismos que combaten el lavado de dinero, con un objetivo en común y compartido, potencian este proceso.

Buena práctica

Asociación con otras autoridades y el sector privado para la problemática PEP.

Un gobierno ha establecido una serie de grupos para abordar el tema PEP.

Asociación con autoridades para la estrategia del gobierno. Un grupo PEP permanente reúne a todas las partes interesadas a nivel gubernamental, cumplimiento de la ley y regulatorio para coordinar las iniciativas PEP del gobierno y proveer un foro para el intercambio de inteligencia y buenas prácticas. Este grupo elaboró un documento que establece las razones por las que el gobierno se compromete con esta temática y también inició una estrategia de comunicación para mostrar el compromiso del gobierno en la lucha contra el lavado de dinero por PEPs corruptas, entre otras actividades.

Asociación con otras autoridades en casos. Un grupo interinstitucional trabaja exclusivamente en la temática PEPs y corrupción e incluye al ente regulador, organismos de cumplimiento de la ley y una gama de organismos conexos. Es un organismo de coordinación e intercambio de información que estudia los casos recientes para determinar cuál es la mejor manera de manejarlos.

Asociación con el sector privado. Un grupo de representantes de alto nivel de todos los grupos de interesados más importantes, incluyendo autoridades públicas y el sector privado, se concentró en la implementación de una plan PEP con cuatro objetivos: comunicaciones, optimización del auto-apoyo por los bancos, marco regulatorio y cumplimiento de la ley.

La mayoría de las jurisdicciones visitadas en el marco de este proyecto han establecido una asociación estrecha en temas generales, y algunas en el contexto PEP. Algunas han examinado la problemática PEP estratégicamente como parte de su plan nacional en materia de lavado de dinero, mientras que otras han creado asociaciones nacionales ad hoc y específicas para el tema PEP buscando implementar las normas PEP de manera integrada y congruente.

Es fundamental asociarse con el sector privado para evaluar la efectividad de los sistemas y controles PEP. El sector privado debería participar en una serie de áreas relevantes, por ejemplo, discusiones sobre implementación, tendencias, tipologías y mejora de los reportes de operaciones sospechosas.

Recomendación:

Los países deberían fortalecer asociaciones entre entidades públicas y representantes del sector privado para enfocarse en la implementación de políticas y desafíos PEP y posiblemente referirse a los indicadores sospechosos, tipologías y tendencias.

15. Capacitación y recursos

La problemática PEP es uno de los múltiples riesgos de lavado de dinero que los bancos, entes reguladores, UIFs y otras autoridades públicas deberían tener muy presente. Sin embargo, debido a la ausencia de una implementación efectiva de las normas PEP por parte de las autoridades nacionales y los bancos, es necesario prestar atención específica a la capacitación y dotación de recursos adecuados para todas las partes interesadas relevantes. Para los bancos en particular, los esfuerzos deberían dirigirse a estas instituciones que probablemente tengan PEPs en su clientela debido a la naturaleza de sus productos y servicios o representación geográfica.

La efectividad de toda estrategia ALD y régimen PEP depende de la medida en que el personal—ya sea de los bancos, autoridad regulatoria o UIF—reconozca plenamente los riesgos, comprenda los fundamentos de las normas PEP y cuente con herramientas para detectar y vigilar a las PEPs de manera efectiva. En este sentido la capacitación y los recursos adecuados son fundamentales, y las Recomendaciones 40+9 del GAFI requieren que tanto las instituciones financieras como las autoridades nacionales reciban capacitación y asignación de recursos suficientes.⁷⁰

La voluntad política al más alto nivel en todas las jurisdicciones es clave para combatir la corrupción y denegar el acceso de PEPs corruptas al sistema financiero. Si bien los bancos y autoridades visitados no reportaron problemas con la asignación de recursos adecuados, hay muchas jurisdicciones, autoridades o bancos que requieren recursos adicionales.

Los esfuerzos de capacitación deben asegurar un abordaje correcto. Las visitas en el terreno revelaron que los factores que impulsan el cumplimiento de las normas PEP eran riesgo reputacional y, en menor medida, riesgo de acción de cumplimiento por las autoridades regulatorias. Ambos factores son riesgos de verse inmiscuidos en un escándalo público o por incumplimiento de la ley—y no se enfocan tanto en el riesgo de corrupción y delito financiero. Para encarar estas inquietudes, se deberían organizar más campañas de concienciación sobre los peligros potenciales que presentan estos clientes de alto riesgo, enfatizando el impacto corrosivo de la corrupción sobre la

70. La Recomendación 15 del GAFI requiere que “las instituciones financieras desarrollen programas contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo . . . [que] incluyan . . . un programa de capacitación permanente para empleados.” La Recomendación 30 del GAFI se refiere a los supervisores y requiere que se les proporcione “recursos financieros, humanos y técnicos adecuados”. El criterio esencial 30.3 requiere que el personal reciba capacitación adecuada y pertinente.

sociedad y las violaciones de los derechos humanos. Un enfoque importante, adoptado por algunos bancos, ha sido crear una cultura de cumplimiento en la cual ALD es un tema serio, incluso en materia de ganancias pérdidas. La capacitación es fundamental para fortalecer y consolidar esta cultura.

Buena práctica

Un banco presenta un video corto sobre ¿Por qué vigilar a las PEPs?“ El video presenta un panorama de los efectos destructivos de la corrupción en todo el mundo.

El personal bancario desempeña un papel esencial en la identificación de clientes PEPs, y las autoridades regulatorias deben hacer cumplir estas obligaciones. Por lo tanto es fundamental que las autoridades regulatorias y los bancos desarrollen políticas acordes con la relevancia de sus papeles y que comuniquen estas políticas rigurosamente a sus empleados (por ejemplo, supervisores in situ, funcionarios de atención al cliente, responsables del cumplimiento, directivos de nivel medio y alto). Se debería integrar la capacitación a los programas ALD y deberían formar parte de la inducción y regímenes de capacitación permanente de los bancos o entes reguladores. Se debería contemplar una variedad de capacitaciones, incluyendo cara-a-cara, módulos en línea, ejercicios prácticos y estudios de caso relacionados específicamente con la problemática PEP. Se debería proporcionar capacitación rigurosa en políticas PEP, leyes y reglamentaciones nacionales, utilización de bases de datos comerciales, así como delito financiero e indicadores de operaciones sospechosas relacionadas con una PEP, a individuos que podrían estar a cargo de la detección y monitoreo regular de PEPs, tales como agentes de cumplimiento de la ley encargados de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Las UIFs deberían apoyar a la industria, proveer orientación y capacitación dirigida específicamente a las entidades obligadas, además de estimular la colaboración abierta e informal caso-por-caso con los bancos. La mayoría de los bancos entrevistados han solicitado más apoyo para identificar tendencias relacionadas con la corrupción a través del análisis de tipologías, lo cual también debería integrarse a los módulos de capacitación (ver también “Reportes de Operaciones Sospechosas y Unidades de Inteligencia Financiera” en la Parte 3).

Buena práctica

Las UIFs, junto con la fiscalía y los organismos garantes del cumplimiento de la ley, proveen capacitación sobre la problemática PEP según las necesidades de cada institución, como parte del programa ALD global de cada país. La capacitación incluye antecedentes generales que ubican a las PEPs en un contexto más amplio, explicando las razones y la necesidad de políticas internas, y el perjuicio que las conductas corruptas y otras conductas delictivas causan a la sociedad. Esto incluye una revisión de las “señales de alerta” de PEPs, incluyendo la identificación de los estrechos colaboradores.

Apéndice A: Resumen de las recomendaciones hoja de referencias rápidas

Recomendaciones principales

1. Las leyes o reglamentaciones no deberían distinguir entre PEPs nacionales y extranjeras. Las normas adoptadas por el GAFI y emisores de normas regionales y nacionales deberían requerir debida diligencia aumentada similar tanto para PEPs extranjeras y nacionales.
2. Al momento de la apertura de la cuenta y tal como sea requerido a partir de ese momento, los bancos deberían exigir que los clientes completen una declaración por escrito indicando la identidad y detalles de la(s) persona(s) física(s) que son el (o los) beneficiarios reales(s) final(es) de la relación comercial o transacción como primer paso del cumplimiento de los requisitos de debida diligencia respecto del cliente en materia de la titularidad real.
3. Se le debería pedir al funcionario público que provea una copia de cualquier formulario de declaración de dinero e ingresos presentada ante sus autoridades, así como de las actualizaciones subsiguientes. Si un cliente se niega, el banco debería evaluar las razones y determinar, con un enfoque basado en el riesgo, si proceder con la relación comercial o no.
4. La alta gerencia o un comité que incluya al menos un directivo de mayor jerarquía, utilizando un enfoque basado en el riesgo, debería revisar a los clientes PEP por lo menos una vez al año, y documentar los resultados.
5. Cuando una persona ya no desempeña una función pública prominente, los países no deberían implantar límites de tiempo al plazo durante el cual esa persona, sus familiares y colaboradores estrechos deben seguir siendo tratados como PEPs.

Enfoque basado en el riesgo

6. Los países deberían cuidadosamente considerar si el enfoque basado en el riesgo producirá los mejores resultados. Al hacerlo, deberían considerar cuánta información cualitativa está prontamente disponible que provea datos para las

evaluaciones de riesgo, la capacidad del ente regulador de supervisar y guiar al sector, y el grado al cual los bancos están equipados de recursos y experiencia suficiente para identificar y mitigar todos los riesgos de lavado de dinero y PEP que enfrentan.

7. Donde se aplique un enfoque basado en el riesgo, es necesario que las autoridades regulatorias busquen asegurar que todo el sector comprenda el enfoque y lo aplique correctamente, inclusive en el contexto de sistemas y controles PEP.

¿Quién es una PEP?

8. GAFI y UNCAC deberían alinear la definición de PEPs. Esta definición debería ser adoptada por emisores de normas nacionales y otros grupos interesados claves.
9. El GAFI debería aclarar la definición de una PEP para asegurar que incluya a familiares y colaboradores estrechos junto con los titulares de “funciones públicas prominentes”.
10. Las jurisdicciones deberían aclarar la definición de una PEP para asegurar que incluya a familiares y colaboradores estrechos junto con los titulares de “funciones públicas prominentes”.

¿A quién verificar y cuándo verificar?

11. Las leyes o reglamentaciones deberían incluir un requisito para determinar si el beneficiario real es una PEP según la Metodología para la Recomendación 6 del GAFI.
12. Como parte de sus procesos comerciales permanentes, los bancos deberían asegurarse de actualizar la información sobre sus clientes, y contar con sistemas de gestión de riesgo apropiados para verificar la condición PEP de los clientes debe formar parte de este proceso.

¿Cómo verificar?

13. Las PEPs constituyen un riesgo multi-dimensional o asimétrico para los bancos; por lo tanto, los bancos deberían utilizar una serie de factores de riesgo y herramientas de identificación para asegurar que su enfoque sea efectivo para detectar a las PEPs.
14. Las autoridades regulatorias o UIFs o ambos deberían elaborar “señales de alerta” para guiar a los bancos en la identificación de los estrechos colaboradores

Bases de datos comerciales y propias

15. Donde corresponda, como parte de la inspección in situ, la autoridad regulatoria debería incluir un análisis de la base de datos utilizada para identificar a las PEPs.

La revisión debería incluir una inspección de los parámetros de las bases de datos comerciales, pruebas de transacciones tipo, y revisión de todas las prácticas del banco de gestión de las bases de datos.

Identificación y verificación del origen de la riqueza y el origen de los fondos

16. Para asistir a los bancos a cumplir con el requisito de establecer el origen de la riqueza y el origen de los fondos de las Recomendaciones 40+9 del GAFI de manera congruente y significativa, las autoridades regulatorias deberían tomar medidas para orientar para así asegurar que se encaren ambas cláusulas, y sugerir maneras en que el banco puede aplicarlas.

Aprobación de PEPs por directivos de alta jerarquía

17. En los casos de mayor riesgo, el oficial de cumplimiento ALD/CFT del grupo (si lo hay), además de los directivos de mayor jerarquía, debería participar en la decisión de aceptar o continuar la relación con clientes identificados como PEPs.

Vigilancia permanente más exhaustiva

18. El oficial de cumplimiento ALD/CFT debería mantener una lista actualizada de cuentas PEP que esté disponible para la alta gerencia.
19. Los clientes PEP deberían ser revisados anualmente por el comité de auditoría, junta directiva o entidad de gobierno corporativo equivalente como parte de sus responsabilidades de gestión del riesgo.

Autoridades regulatorias

20. Como parte de sus evaluaciones rutinarias in situ, la autoridad regulatoria debería incluir un componente enfocado en las PEPs e incorporar preguntas específicas sobre las PEPs, al menos en sectores o bancos particularmente expuestos a esta problemática. Se deberían programar estas evaluaciones in situ con un enfoque basado en el riesgo para analizar, de manera efectiva, los cambios en los controles vigentes.
21. Las autoridades regulatorias deberían verificar a los beneficiarios reales de las PEPs al evaluar el componente “idóneo y correcto” en el momento del otorgamiento de la licencia.
22. Las autoridades regulatorias deberían proveer instrucciones específicas y claras sobre las obligaciones regulatorias y legales de los bancos con relación a las PEPs. Las autoridades regulatorias o UIFs, o ambos, también deberían difundir las tipologías de “señales de alerta” que podrían indicar corrupción.

Reportes de Operaciones Sospechosas y Unidades de Inteligencia Financiera

23. Las UIFs deberían orientar a los bancos sobre cómo completar los ROS de PEPs y proveer un glosario de términos claves a ser utilizados en las narrativas de los ROS.
24. Las UIFs deberían guardar estadísticas públicas, precisas y completas sobre los ROS de PEPs.
25. Las UIFs deberían utilizar las declaraciones de activos e ingresos como herramienta para analizar los ROS.
26. El Grupo Egmont debería enfatizar la importancia de estadísticas precisas y completas de los ROS de PEPs como medio para evaluar los riesgos y realizar un análisis estratégico de un sistema financiero dado.

Cooperación nacional: organismos y la industria

27. Los países deberían fortalecer asociaciones entre entidades públicas y representantes del sector privado para enfocarse en la implementación de políticas y desafíos PEP y posiblemente referirse a los indicadores sospechosos, tipologías y tendencias.

Apéndice B: Resumen de buenas prácticas—referencias rápidas

¿Cuánto tiempo una PEP es considerada como una PEP?

1. La creación de un comité designado para PEPs que se reúne regularmente para decidir si clientes PEP que han dejado su cargo siguen presentando un mayor riesgo de lavado de dinero. Las decisiones del comité son unánimes.

¿A quién verificar y cuándo verificar?

2. Algunos bancos regularmente cotejan su lista de clientes con bases de datos PEP comerciales o propias, a menudo diaria o semanalmente. Esta práctica asegura que el banco capte a aquellos clientes que acceden a la condición PEP después de ser aceptados como clientes. Una vez identificados estos clientes, son revisados por la alta gerencia, colocados en la lista de clientes PEP y se les aplica DDA.

¿Cómo verificar?

3. Si un país publica una lista de nombres de personas que presentan declaraciones de activos e ingresos (la declaración en sí no necesariamente será información pública), los bancos pueden utilizar esta información como una herramienta más para determinar si un cliente es una PEP.

Bases de datos comerciales y propias

4. Una autoridad regulatoria utiliza inspecciones in situ para evaluar el rendimiento de las búsquedas de PEPs, incluyendo una revisión de los parámetros de búsqueda en las bases de datos, los algoritmos utilizados para propósitos rutinarios y de vigilancia permanente, y los resultados de búsquedas propias del banco.

Identificación y verificación del origen de la riqueza y el origen de los fondos

5. Los bancos establecen pautas para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos que incluyan requisitos de verificación y derivación en caso de falta de claridad o sospecha.

Aprobación de las PEPs por la alta gerencia

6. La decisión a nivel de la alta gerencia de aceptar o continuar una relación con un cliente identificado como una PEP se documenta con clara delimitación de responsabilidad y rendición de cuentas. Se debería documentar por escrito la aprobación o rechazo por varios directivos de mayor jerarquía.

Vigilancia permanente más exhaustiva

7. Después del escándalo involucrando a una PEP de alto perfil en otro banco, un banco proveyó a sus empleados indicadores específicos de “señales de alerta” que son las más comunes en materia de PEPs.
8. Establecimiento de un comité PEP.

Autoridades regulatorias

9. Una autoridad regulatoria realizó una revisión temática de los sistemas y controles relacionados con las PEPs en una selección de bancos de la jurisdicción. Los resultados se publicaron en un informe que fue puesto a disposición del público, proporcionando orientación específica y un marco regulatorio para la problemática PEP, áreas a ser mejoradas y buenas prácticas.
10. En una nota orientativa, una autoridad regulatoria informó a los bancos que, en casos de mayor riesgo, el banco debería saber que los inspectores realizarán una revisión más intensa para asegurar que la institución está implementando controles adecuados y sistemas de supervisión del cumplimiento para vigilar y gestionar tales riesgos, y capacitando a su personal en la gestión de los riesgos conforme a los requisitos del derecho aplicable y la reglamentación.

Cooperación nacional: organismos y la industria

11. Asociación con otras autoridades y el sector privado para temas relacionados con la PEPs.

Capacitación y recursos

12. Un banco presenta un video corto sobre ¿Por qué vigilar a las PEPs? El video presenta un panorama de los efectos destructivos de la corrupción en todo el mundo.
13. Las UIFs, junto con la fiscalía y los organismos garantes del cumplimiento de la ley, proveen capacitación sobre la problemática PEP según las necesidades de cada institución, como parte del programa ALD global de cada país. La capacitación incluye antecedentes generales que ubican a las PEPs en un contexto más amplio, explicando las razones y la necesidad de políticas internas, y el perjuicio que las conductas corruptas y otras conductas delictivas causan a la sociedad. Esto incluye una revisión de las “señales de alerta” de PEPs, incluyendo la identificación de los estrechos colaboradores..

Apéndice C:

Comparación de las definiciones de las PEP y requisitos de debida diligencia aumentada

Las definiciones de PEPs de las dos normas principales, UNCAC y las Recomendaciones 40+9 del GAFI, y la Tercera Directiva de la UE, son diferentes y varían en la cantidad de detalles de los tipos de puestos que caerían en la categoría de “cargo público prominente”. La Tabla A1.1 compara las definiciones PEP establecidas en la UNCAC, GAFI y la Tercera Directiva de la UE, así como algunos ejemplos más específicos de “cargos públicos prominentes”. Otros grupos, incluyendo el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria y el Grupo Wolfsberg también han introducido definiciones (ver la sección que sigue a la Tabla A1.1).

Las tres normas también tienen diferencias especificadas de debida diligencia aumentada que deben ser tomadas en cuenta respecto de PEPs, tal como ilustrado en la Tabla A1.2.

Tabla A1.1 Comparación de las definiciones de PEPs entre los emisores de normas

	UNCAC ^a	GAFI ^b	Tercera Directiva ^c
Definición básica	Individuos que desempeñan o han desempeñado cargos públicos prominentes y sus familiares y colaboradores ^d	Individuos que desempeñan o han desempeñado cargos públicos prominentes en el extranjero. Relaciones comerciales con familiares o colaboradores estrechos de PEPs involucran riesgos reputacionales similares a las PEPs mismas.	Personas físicas que desempeñan o han desempeñado cargos públicos prominentes y familia inmediata o personas conocidas como estrechos colaboradores de dichas personas.
DDA requerida para PEPs extranjeras o nacionales	Extranjeras y nacionales (no explícito)	Solamente extranjeros ^f	PEPs residiendo en otro país ^g
Periodo de tiempo después del cual no es obligación considerar a una PEP como una PEP	No especifica	No especifica	Un año, con enfoque basado en el riesgo ^h

(Tabla continua en la página siguiente.)

Tabla A1.1 (continuación)

	UNCAC ^a	GAFI ^b	Tercera Directiva ^c
Familiares	No específica	No específica	Familia ⁱ inmediata incluirá: (a) cónyuge; (b) cualquier asociado/a considerado/a el equivalente de cónyuge por las leyes nacionales; (c) los hijos y sus cónyuges o parejas; (d) los padres
Estrechos colaboradores	Personas o empresas claramente relacionados con individuos desempeñando cargos públicos prominentes ^j	No específica	Colaboradores estrechos ^k incluirá: (a) cualquier persona física que se sabe que cuenta con titularidad real conjunta de las entidades legales o arreglos legales, o cualquier otra relación comercial, con [una PEP]; (b) cualquier persona física que cuenta con la exclusiva titularidad real de una entidad legal o arreglo legal, que se sabe fue establecido para beneficiar de facto a [una PEP]
Jefes de Estado	No específica	Jefes de Estado	Jefes de Estado ^l
Jefes de Gobierno	No específica	Jefes de Gobierno	Jefes de Gobierno ^m
Ministros y parlamentarios	No específica	No, pero sí incluye políticos de alto nivel y funcionarios de gobierno de alto nivel	Ministros y vice ministros o ministros adjuntos; o parlamentarios ⁿ
Partidos políticos	No específica	Funcionarios de partidos políticos importantes excepto en circunstancias excepcionales	No específica
Poder judicial	No específica	Funcionarios judiciales	Miembros de cortes supremas, de cortes constitucionales o de otras entidades judiciales de alto nivel cuyas decisiones no están sujetas a otra apelación, salvo en circunstancias excepcionales ^o
Militares	No específica	Oficiales militares	Oficiales de alto rango en las fuerzas armadas ^p

Tabla A1.1 (continuación)

	UNCAC ^a	GAFI ^b	Tercera Directiva ^c
Empresas estatales	No específica	Ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales	Miembros de entidades administrativas, gerenciales o supervisoras de empresas estatales ^q
Representantes diplomáticos	No específica	No específica	Embajadores, chargés d'affaires ^r
Consejos de bancos centrales	No específica	No específica	Miembros de tribunales de cuentas o de consejos de bancos centrales ^s
Exclusiones	No explícita exclusiones		Funcionarios de nivel medio o más bajo ^t

Fuente: Compilación de los autores.

Nota:

a. La definición de la UNCAC se encuentra en el Artículo 52(1) y (2) de la UNCAC. Si bien no está explícitamente referenciada en el Artículo 52, la definición de "funcionario público" en el Artículo 2 de la UNCAC puede resultar útil: "...(i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; (ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; (iii) toda otra persona definida como "funcionario público" en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por "funcionario público" toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte."

b. La definición del GAFI se encuentra en el "Glosario de definiciones utilizadas en la metodología".

c. La definición de PEPs y ejemplos específicos se encuentran en dos Directivas: la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de octubre de 2005, sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (Dir 2005/60/CE); Directiva 2006/70/CE del 1º de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de "personas del medio político" y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada (Directiva 2006/70/CE). Ver el Apéndice F para una copia de las directivas.

d. UNCAC, Artículo 52(1).

e. Directiva 2005/60/EC, Artículo 3(8).

f. Ver glosario del GAFI.

g. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4).

h. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(4).

i. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(2).

j. Asamblea General de las Naciones Unidas, "Notas interpretativas para los documentos oficiales (travaux préparatoires) de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" (A/58/422/Adendo 1), párrafo 50.

k. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(3).

l. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(a).

m. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(a).

n. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(a) and (b).

o. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(c).

p. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(e).

q. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(f).

r. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(e).

s. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1)(d).

t. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(1).

El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria y el Grupo Wolfsberg Group también ha introducido las siguientes definiciones:

Comité de Basilea: “Personas que cumplen o han cumplido funciones públicas destacadas, incluyendo jefes de estado o de gobierno, líderes políticos de larga trayectoria, altos cargos en el gobierno, el poder judicial o las fuerzas armadas, importantes ejecutivos de empresas del Estado y miembros influyentes de los partidos políticos.”⁷¹

Grupo Wolfsberg: “En referencia a las personas que mantienen o han mantenido posiciones de confianza pública, tales como funcionarios gubernamentales, altos ejecutivos de empresas públicas, políticas, altos cargos de partidos políticos, etc. así como sus familiares y personas cercanas”⁷²

El Grupo Wolfsberg ha establecido una serie de categorías, incluyendo jefes de estado, jefes de gobierno y ministros, altos funcionarios del poder judicial, jefes y otros oficiales de alto rango en las fuerzas armadas, miembros de familias reales reinantes con responsabilidades de gobierno, altos ejecutivos de empresas estatales y políticos de partidos políticos influyentes. Jefes de entidades supranacionales (por ejemplo, UN, FMI, Banco Mundial), parlamentarios, miembros de alta jerarquía del cuerpo diplomático o miembros de juntas de bancos centrales también pueden ser considerados dentro de la definición, pero podrán ser excluidos con un enfoque basado en riesgo.⁷³

Tabla A1.2 Comparación de requisitos de debida diligencia aumentada

	UNCAC	GAFI	Tercera Directiva
Se requiere DDA para PEPs extranjeras y nacionales	Extranjeras y nacionales (no explícita)	Solamente extranjeras ^a	Solamente nacionales ^b
Periodo de tiempo después del cual no es obligación considerar a una PEP como una PEP	No específica	No específica	Un año, con un enfoque basado en el riesgo ^c
Identificar PEP	No específica	Contar con sistemas de gestión del riesgo para determinar si el cliente es una persona expuesta políticamente	Contar con procedimientos apropiados basados en el riesgo para determinar si el cliente es una persona expuesta políticamente ^d

71. Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, “Debida diligencia con la clientela para bancos,” (Banco de Pagos Internacionales, Octubre 2001), párrafo 41.

72. El Grupo Wolfsberg, “Principios de prevención de blanqueo de capitales de Wolfsberg,” párrafo 2.2.

73. “Wolfsberg Preguntas Frecuentes sobre Personas Expuestas Políticamente,” Mayo 2008

	UNCAC	GAFI	Tercera Directiva
Aprobación de la alta gerencia	No específica	Obtener aprobación de la alta gerencia para establecer relaciones comerciales con clientes de este tipo	Contar con aprobación de la alta gerencia para establecer relaciones comerciales con clientes de este tipo ^e
Origen de la riqueza/ origen de los fondos	No específica	Tomar medidas responsables para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos	Tomar medidas responsables para determinar el origen de la riqueza y el origen de los fondos involucrados en una relación comercial o transacción ^f
Vigilancia permanente	No específica	Realizar vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial	Realizar vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial ^g
DDA general	Efectuar escrutinio incrementado de cuentas buscadas o mantenidas por o en nombre de individuos. Este escrutinio incrementado estará razonablemente diseñado par detectar transacciones sospechosas para reportarlas a las autoridades competentes ^h	Igual que arriba	Igual que arriba

Fuente: Compilación de los autores.

Nota:

- a. Ver glosario del GAFI.
- b. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4).
- c. Directiva 2006/70/EC, Artículo 2(4).
- d. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4)(a).
- e. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4)(b).
- f. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4)(c).
- g. Directiva 2005/60/EC, Artículo 13(4)(d).
- h. UNCAC, Artículo 52(1).

Apéndice D: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) y notas interpretativas

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo 52.

Prevención y detección de transferencias del producto del delito

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente Convención, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con su derecho interno, para exigir a las instituciones financieras que funcionan en su territorio que verifiquen la identidad de los clientes, adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios reales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado, e intensifiquen su escrutinio de toda cuenta solicitada o mantenida por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores. Ese escrutinio intensificado deberá estructurarse razonablemente de modo que permita descubrir transacciones sospechosas con objeto de informar al respecto a las autoridades competentes y no deberá ser concebido de forma que desaliente o impida el curso normal del negocio de las instituciones financieras con su legítima clientela.
2. A fin de facilitar la aplicación de las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte, de conformidad con su derecho interno e inspirándose en las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero, deberá:
 - a) Impartir directrices sobre el tipo de personas naturales o jurídicas cuyas cuentas las instituciones financieras que funcionan en su territorio deberán someter a un mayor escrutinio, los tipos de cuentas y transacciones a las que deberán prestar particular atención y la manera apropiada de abrir cuentas y de llevar registros o expedientes respecto de ellas; y

- b) Notificar, cuando proceda, a las instituciones financieras que funcionan en su territorio, a solicitud de otro Estado Parte o por propia iniciativa, la identidad de determinadas personas naturales o jurídicas cuyas cuentas esas instituciones deberán someter a un mayor escrutinio, además de las que las instituciones financieras puedan identificar de otra forma.
3. En el contexto del apartado a) del párrafo 2 del presente artículo, cada Estado Parte aplicará medidas para velar porque sus instituciones financieras mantengan, durante un plazo conveniente, registros adecuados de las cuentas y transacciones relacionadas con las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo, los cuales deberán contener, como mínimo, información relativa a la identidad del cliente y, en la medida de lo posible, del beneficiario real.

Notas Interpretativas para los registros oficiales (travaux préparatoires) de la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷⁴

Artículo 52

Párrafo 1

49. En los travaux préparatoires se indicará que los párrafos 1 y 2 deberán leerse conjuntamente y que las obligaciones impuestas a las instituciones financieras podrán aplicarse y ponerse en práctica teniendo debidamente en cuenta los riesgos especiales del blanqueo de dinero. A ese respecto, los Estados Parte podrán orientar a las instituciones financieras en cuanto a los procedimientos adecuados que deban aplicarse y en cuanto a si los riesgos pertinentes exigen la aplicación y puesta en práctica de estas disposiciones en lo relativo a cuentas de determinado valor o índole, sus propios ciudadanos, así como ciudadanos de otros Estados y funcionarios que cumplan determinadas funciones o tengan determinado rango. Las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales para luchar contra el blanqueo de dinero serán las mencionadas en la nota del artículo 14 en los travaux préparatoires.
50. En los travaux préparatoires se consignará el entendimiento de que la expresión “estrechos colaboradores” abarca a personas o empresas claramente relacionadas con personas que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes.
51. En los travaux préparatoires se consignará el entendimiento de que las palabras “no deberá ser concebido de forma que desaliente o impida el curso normal del negocio de las instituciones financieras con su legítima clientela” incluyen la noción de salvaguardar la capacidad de las instituciones financieras de realizar operaciones con clientes legítimos.

74. Asamblea General de las Naciones Unidas, “Notas interpretativas para los documentos oficiales (travaux préparatoires) de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (A/58/422/Adendo 1), párrafos 49-53

Párrafo 2

Apartado (a)

52. En los travaux préparatoires se indicará que la obligación de impartir directrices podrá estar a cargo del Estado Parte o de sus órganos de supervisión financiera.

Párrafo 3

53. En los travaux préparatoires se indicará que el propósito de este párrafo no es ampliar el alcance de los párrafos 1 y 2 de este artículo.

Apéndice E: Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (GAFI)— Recomendaciones, notas interpretativas y metodología

Recomendación 6 Personas Expuestas Políticamente

En relación con las Personas Expuestas Políticamente, las instituciones financieras, además de implementar las medidas sobre procedimientos de debida diligencia normales, deberían:

- a. contar con sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si el cliente es una persona políticamente expuesta;
- b. obtener la aprobación de los directivos de mayor jerarquía para establecer relaciones comerciales con esos clientes;
- c. tomar medidas razonables para determinar cuál es el origen de la riqueza y el origen de los fondos;
- d. llevar a cabo una vigilancia permanente más exhaustiva de la relación comercial

Glosario de definiciones utilizadas en la metodología del GAFI

Las “Personas Expuestas Políticamente” (PEPs) son individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas prominentes en otro país, por ejemplo, los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales, judiciales u oficiales militares de alto nivel, ejecutivos de alto nivel de corporaciones que pertenecen al Estado, funcionarios importantes de partidos políticos. Las relaciones comerciales con miembros de la familia o asociados cercanos a las PEP, implica riesgos en cuanto a la reputación, similares a los que se corre con las propias PEP. La definición no persigue cubrir individuos de rango medio o más bajo en las categorías anteriormente expuestas.

Nota interpretativa de la Recomendación 6 del GAFI

Se estimula a los países a extender los requisitos de la Recomendación 6 a individuos que ostentan funciones públicas prominentes en sus propios países.

Metodología para la Recomendación 6 del GAFI⁷⁵

Los criterios esenciales y los elementos adicionales que aparecen a continuación deben ser interpretados junto con el texto de la Recomendación 6 y su Nota Interpretativa.

Criterios esenciales

- 6.1 Se le debe exigir a las instituciones financieras, además de ejecutar las medidas de DDC requeridas bajo la R.5, que establezcan sistemas apropiados de manejo del riesgo, para determinar si un posible cliente, un cliente o el beneficiario real, es o no una persona expuesta políticamente.

Entre los ejemplos de medidas que pudieran formar parte de tal sistema de manejo del riesgo se encuentran la búsqueda de información relevante del cliente, ya sea utilizando la información disponible públicamente o mediante el acceso a bases de datos electrónicas comerciales de PEPs.

- 6.2 Se le debe exigir a las instituciones financieras que obtengan aprobación de la alta gerencia para establecer relaciones comerciales con una PEP.
- 6.2.1 Cuando un cliente ha sido aceptado, y más tarde se descubre que el cliente o beneficiario real es una PEP, o luego pasa a ser una PEP, a las instituciones financieras se les debe exigir que obtengan aprobación de la alta gerencia para continuar la relación comercial.
- 6.3. Se le debe exigir a las instituciones financieras que tomen las medidas razonables para definir la fuente de la riqueza y la fuente de los fondos de los clientes y beneficiarios reales identificados como PEPs.
- 6.4. Cuando las instituciones financieras se encuentren en una relación comercial con una PEP, a estas se les debe exigir que lleven a cabo una diligencia debida más profunda continua sobre esta relación.

Elementos adicionales

- 6.5. ¿Los requisitos de la R.6 se extienden a las PEPs que ocupan funciones públicas prominentes en sus respectivos países?
- 6.6 ¿La Convención de las Naciones Unidas del 2003 contra la Corrupción, ha sido firmada, ratificada y plenamente implementada?

⁷⁵ Metodología para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo de 2004 del GAFI (actualizada en junio de 2009).

Apéndice F: Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo

Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de octubre de 2005 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo⁷⁶

Artículo 3

A los efectos de esta Directiva se aplicarán las siguientes definiciones:

- (8) “personas del medio político”: personas físicas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes, así como sus familiares más próximos y personas reconocidas como allegados;

SECCIÓN 3

Medidas reforzadas de debida diligencia respecto del cliente

Artículo 13

1. Los Estados miembros exigirán a las entidades y personas sujetas a lo dispuesto en la presente Directiva que apliquen, en función de un análisis del riesgo, medidas reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente, además de las contempladas en los artículos 7 y 8 y en el artículo 9, apartado 6, en aquellas situaciones que por su propia naturaleza puedan presentar un riesgo más elevado de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo y, al menos, en las siguientes situaciones definidas en los apartados 2, 3 y 4, así como en el caso de otras situaciones que presenten un alto riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo en las que se cumplan los criterios técnicos establecidos de conformidad con el artículo 40, apartado 1, letra (c).
4. En relación con las transacciones o relaciones de negocios con personas del medio político que residen en otro Estado miembro o en un tercer país, los Estados miembros exigirán a las citadas entidades y personas sujetas a lo dispuesto en la presente Directiva:

76. Gaceta oficial L 309, 25/11/2005, páginas 0015 – 0036

- (a) disponer de procedimientos adecuados en función del riesgo a fin de determinar si el cliente es persona del medio político;
- (b) obtener la autorización de la dirección para establecer relaciones de negocios con dichos clientes;
- (c) adoptar medidas adecuadas a fin de determinar el origen del patrimonio y de los fondos con los que se realizará la relación de negocios o transacción;
- (d) llevar a cabo una supervisión reforzada y permanente de la relación de negocios.

Directiva 2006/70/CE de La Comisión de 1 de agosto de 2006 por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de “personas del medio político” y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada⁷⁷

Considerando:

- (5) Las personas consideradas del medio político no deben seguir teniendo esta consideración una vez hayan dejado de ejercer funciones públicas importantes y haya transcurrido un período de tiempo mínimo.

Artículo 2

Personas Expuestas Políticamente

1. A efectos del artículo 3, apartado 8, de la Directiva 2005/60/CE, se entenderá por “personas físicas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes”:
 - (a) jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros, subsecretarios o secretarios de Estado;
 - (b) parlamentarios;
 - (c) miembros de tribunales supremos, tribunales constitucionales u otras altas instancias judiciales cuyas decisiones no admitan normalmente recurso, salvo en circunstancias excepcionales;
 - (d) miembros de tribunales de cuentas o de los consejos de bancos centrales;
 - (e) embajadores, encargados de negocios y altos funcionarios de las fuerzas armadas;
 - (f) miembros de los órganos administrativos, de gestión o de supervisión de empresas de propiedad estatal.

77. Gaceta oficial L 214, 4/8/2006, pp. 0029 – 0034

Ninguna de las categorías establecidas en las letras (a) a (f) del párrafo primero comprenderá funcionarios de niveles intermedios o inferiores.

Las categorías establecidas en las letras (a) a (e) del párrafo primero comprenderán, en su caso, cargos desempeñados a escala comunitaria e internacional.

2. A efectos del artículo 3, apartado 8, de la Directiva 2005/60/CE, por ‘familiares más próximos’ se entenderá:
 - (a) el cónyuge;
 - (b) toda persona que, con arreglo a la legislación nacional, sea asimilable al cónyuge;
 - (c) los hijos y sus cónyuges o personas asimilables a cónyuges;
 - (d) los padres.
3. A efectos del artículo 3, apartado 8, de la Directiva 2005/60/CE, por ‘personas reconocidas como allegados» se entenderá:
 - (a) toda persona física de la que sea notorio que ostente la propiedad económica de una entidad jurídica u otra estructura jurídica conjuntamente con alguna de las personas mencionadas en el apartado 1, o mantenga otro tipo de relaciones empresariales estrechas con las mismas;
 - (b) toda persona física que ostente la propiedad económica exclusiva de una entidad jurídica u otra estructura jurídica que notoriamente se haya constituido en beneficio de la persona a que se refiere el apartado 1.
4. Sin perjuicio de la aplicación, basándose en un análisis del riesgo, de procedimientos reforzados de diligencia debida con respecto al cliente, cuando una persona haya dejado de desempeñar una función pública importante, a tenor del apartado 1 del presente artículo, durante al menos un año, las entidades y personas contempladas en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2005/60/CE no estarán obligadas a considerar que dicha persona pertenece al medio político.

Apéndice G: Encuesta en el terreno—Preguntas para bancos, entes reguladores y Unidades de Inteligencia Financiera

Marco legislativo/regulatorio

Preguntas para bancos y entes reguladores

1. Describa el marco jurídico y regulatorio para las PEPs. ¿Quién es responsable de qué?
2. ¿Cómo están definidas las PEPs en la reglamentación/legislación? (obtener copias de legislación/reglamentación)
3. ¿Cuáles son las obligaciones jurídicas y/o regulatorias de las instituciones financieras respecto de las PEPs? ¿Quién más cubren? ¿Quién está exento?
4. Las empresas ¿tienen acceso a más orientación sobre cómo interpretar las obligaciones PEP? En caso afirmativo, ¿quién provee esta orientación y cuál es su estatus? ¿Cómo se hace cumplir?

Implementación de normas PEP por bancos

Preguntas solo para bancos

Consideraciones organizativas

5. ¿Cuáles son las políticas bancarias para PEPs? Si corresponde, ¿el banco cuenta con diferentes políticas para diferentes áreas geográficas o de actividad de su grupo?
6. Su institución ¿cómo define a una PEP? Si su definición difiere de la del ente legislador/regulador, ¿cuándo y por qué decidieron enmendarla? ¿Consultaron al ente regulador y cuáles fueron los resultados?
7. ¿Cómo se organiza el trabajo PEP (cumplimiento, políticas, etc.)? ¿Hay una persona o unidad específica a cargo de asuntos PEP?
8. ¿Qué capacitación y educación proveen sobre DDC y DDA y la presentación de reportes sobre PEPs? ¿Quién la implementa? ¿Quién la recibe? ¿Cuándo se provee (frecuencia)? ¿Qué cubre? ¿Estas funciones son auditadas por auditores internos/externos?

Procedimientos de apertura de la cuenta

DDC

9. Describa las políticas y procedimientos para la DDC estándar respecto de la identificación y verificación del cliente y beneficiario real. (Si utilizan un formulario, apreciaríamos sobremanera que nos entreguen una copia del mismo.) ¿Adaptarán estas políticas y procedimientos para tomar en cuenta los diferentes niveles de riesgo?

10. Si no pueden verificar al cliente o beneficiario real de un nuevo cliente, entidad legal/cuenta, ¿qué procedimientos siguen?
11. ¿Cuáles actividades pueden llevarse a cabo en nombre del cliente antes de completar el proceso de verificación?

PEPs

12. ¿Clasifican a todos los clientes para propósitos PEP? Aplican verificaciones PEP a los beneficiarios reales también?
13. ¿Qué medidas toman para determinar si un cliente es una PEP? ¿Cuándo toman estas medidas? ¿Qué fuentes de información utiliza?
14. ¿Mantiene un lista de los clientes PEP? ¿Quién mantiene esta lista y con qué frecuencia se actualiza?
15. ¿Cuáles procedimientos siguen una vez identificada una PEP (por ejemplo, evaluación del riesgo, origen de la riqueza, origen de los fondos, aprobación por directivos de mayor jerarquía)? ¿Cómo y cuándo se llevan a cabo?
16. ¿Cómo determinan el riesgo de lavado de dinero de un cliente PEP o solicitante de actividad comercial?
17. ¿Pueden evaluar el riesgo reputacional a la institución por causa de corrupción? ¿Cómo evalúan este riesgo? ¿Qué medidas toma?
18. Para las PEPs provenientes de países donde deben presentar divulgaciones obligatorias financieras y de actividades comerciales, ¿solicitan estas divulgaciones antes de abrir la cuenta? En caso afirmativo, verifican si se puede determinar el origen del dinero que se pretende depositar a la luz de las divulgaciones? ¿Piden información actualizada de la misma manera que lo hace el gobierno o de manera diferente? ¿Cómo se provee la información en el formulario utilizado?
19. Ahora o en el pasado ¿hubo ejemplos de PEPs identificadas por el banco y cuál fue el proceso y las medidas implementados?

Clientes existentes y beneficiarios reales

20. ¿Realizan verificaciones PEP de clientes existentes y beneficiarios reales?
21. ¿Qué activa estas verificaciones?
22. ¿Cuáles procedimientos se siguen una vez que un cliente existente o, si procede, el beneficiario real, es identificado como una PEP?

El origen de la riqueza y el origen de los fondos

23. ¿Qué medidas toman para establecer el origen de la riqueza de un cliente y origen de los fondos de un cliente?
24. En caso de dudas sobre el origen de los fondos, ¿qué sucede? ¿Investigación? ¿Se contacta a la PEP? ¿Visitas in situ?

Vigilancia permanente

25. ¿Cómo se vigilan las transacciones de las PEPs?
 1. ¿Cómo determinan la frecuencia de la vigilancia?
 2. ¿Implementan vigilancia manual o electrónica?

Transacciones Inusuales y Reportes de Operaciones/Actividades Sospechosas

26. ¿Cuáles son las políticas y procedimientos para identificar y analizar las transacciones inusuales? ¿Cuentan con procedimientos especiales cuando se trata de una PEP?
27. ¿Cómo deciden si es sospechosa una transacción en una cuenta PEP?
28. ¿Cuándo reportan?
29. ¿Cuáles son las cuestiones de responsabilidad respecto de reportar o no reportar? ¿Poner sobre aviso!

Auditorías

30. ¿Revisan regularmente las políticas, sistemas y controles para DDC y para los sistemas de vigilancia de las transacciones PEP? ¿Qué implica este proceso? Si se depende de una base de datos de perfil/riesgo, ¿cómo la ponen a prueba?
31. ¿Enfrentaron dificultades o problemas? ¿Qué recomendarían a los entes reguladores e instituciones financieras para mejorar la manera de encarar la problemática PEP?

Banca corresponsal e intermediarios financieros

32. ¿Verifican si los bancos corresponsales e intermediarios financieros cumplen adecuada y efectivamente con DDC y DDA para PEPs?
33. ¿Consideran a las PEPs en el contexto de las actividades y profesiones no financieras del GAFI?

Efectividad general

34. ¿Dónde se encuentran los mayores los riesgos de lavado de dinero por PEPs?
35. ¿Cuán efectivos son los controles PEP para prevenir el lavado del producto de la corrupción?
36. ¿Cuáles piensan son las barreras principales a la implementación efectiva de sistemas y controles para las PEPs? (por ejemplo, problemas con la identificación de las PEPs (definición), falta de orientación, insuficiente apropiación por el personal)
37. ¿Qué mejoraría el cumplimiento por los bancos de los requisitos en materia de PEPs?
38. ¿Qué motiva a los bancos a cumplir con los requisitos en materia de PEPs? (por ejemplo, temor a las penalizaciones, riesgo reputacional, consideraciones éticas)
39. ¿Existe coordinación con otras partes interesadas del sector público y/o privado respecto de la problemática PEP?

Aplicación de las normas PEP por las autoridades

Preguntas para entes reguladores

Organizativas

40. Describan su enfoque a la supervisión (basado en el riesgo, basado en el cumplimiento, etc.). ¿Cómo asignan recursos y cómo determinan la frecuencia de las visitas?
41. ¿Cuál es el rol que desempeñan en la lucha contra el lavado de dinero y PEPs?
42. ¿Cómo organizan su trabajo (ALD/PEP)?
43. ¿El supervisor ha expedido pautas específicas/manual que establece las expectativas regulatorias respecto de las PEPs? ¿Qué pasa si una firma no las respeta?
44. ¿El supervisor utilizó las directrices internas o manuales de instrucción para asistir a su personal para evaluar el cumplimiento de las normas PEP?
45. ¿Se capacita a todos los supervisores para evaluar los controles PEP de una firma?

Supervision (in situ/externamente)

46. ¿Cómo organizan las evaluaciones ALD/PEP?
47. ¿Supervisan el cumplimiento de las disposiciones PEP sistemáticamente en cada programa de inspección y/o visita in situ?
48. ¿Realizan inspecciones dirigidas a la lucha contra el lavado de dinero? En caso afirmativo, ¿enfocan en las PEPs? ¿Alguna vez consideraron dirigir una inspección exclusivamente a las PEPs?
49. ¿El supervisor recaba información (cualitativa y cuantitativa) rutinariamente respecto de identificación, vigilancia y reportes PEP? Por ejemplo, ¿se requiere que los bancos transmitan copias de sus procedimientos PEP internos al supervisor? ¿Quién es responsable de analizar estos y otros documentos relacionados?

50. ¿La UIF informa al supervisor de los bancos que no presentan ROS y/o ROS sobre PEPs? En caso afirmativo, ¿qué medidas se toman?
51. ¿Los garantes del cumplimiento de la ley informan al supervisor de casos involucrando a PEPs? En caso afirmativo, ¿qué medidas se toman?
52. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los sistemas y controles para las PEPs de una firma? En caso de depender de una base de datos de perfil/riesgo, ¿cómo se la evalúa?
53. ¿Quién es responsable de preparar la visita in situ y seleccionar a los miembros del equipo? ¿Cuántas personas en promedio y cuáles son sus antecedentes profesionales? ¿Reciben capacitación sobre la problemática PEP?
54. ¿Hay coordinación entre el área externa del banco a ser visitada y el equipo que realizará la visita in situ antes de la visita?
55. ¿Qué tipo de información/datos recaban sobre el banco a ser visitado, específicamente con relación a riesgos? (Por ejemplo, número de PEPs, número de ROS sobre PEPs)
56. ¿De qué metodología dependen los inspectores in situ (cuentan con una copia)?
57. ¿Cómo evalúan la DDC y la política de Conozca a su cliente; la identificación de las PEPs, la evaluación del riesgo y la vigilancia; y si se cumple con los ROS? ¿Cuán minuciosa es la inspección?
58. ¿Cuál es el alcance exacto de una inspección PEP in situ? Los inspectores examinan (i) ¿el cumplimiento de las reglamentaciones nacionales? (ii) ¿la idoneidad de la organización interna, el equipo TI y las herramientas internas de vigilancia? (iii) ¿la calidad de la efectividad de la identificación de las PEPs (efectividad de las bases de datos, fuentes de información de las que se depende)?
59. Los inspectores ¿cómo se seleccionan los archivos o áreas de actividad a ser evaluados? (Explique el proceso de determinación del alcance y de toma de muestras.)
60. Más allá de la inspección de los archivos, ¿se hace algo más de manera rutinaria para evaluar el cumplimiento?
61. Los inspectores ¿obtienen una copia de los ROS presentados y enviados a la UIF? En caso afirmativo, ¿inspeccionan la calidad del reporte?

Reportes

62. El supervisor ¿mantiene estadísticas sobre los hallazgos, por ejemplo, sobre la calidad de los controles PEP? En caso afirmativo, ¿cómo se utilizan estas estadísticas?
63. ¿Cuáles son los incumplimientos más comunes que cometen las PEPs?
64. Cuando los inspectores identifican a PEPs o ROS sobre PEPs, ¿qué medidas se toman?
65. ¿La UIF recibe una copia de los informes de la inspección o por lo menos un extracto?

Seguimiento

66. Cuando se identifican problemas con los controles PEP en una firma, ¿se hace un seguimiento? ¿cuáles son las opciones?
67. ¿Se comunican los incumplimientos graves cometidos por PEPs a la UIF?

Acciones normativas

68. ¿Considera que son graves los incumplimientos de las obligaciones en materia de PEPs?
69. ¿Qué tipo de acciones regulatorias puede aplicar el supervisor a una institución financiera que no cumple con los requisitos PEP (alcance)?
70. ¿Las penalizaciones son adecuadas y disuasivas?
71. ¿Todos los fallos emitidos por las autoridades competentes son rutinariamente publicados? En caso afirmativo, ¿en qué documento? (informe anual, gaceta oficial del gobierno)?
72. ¿Cuál autoridad es responsable de la penalización (el supervisor, una corte, la UIF)?

Efectividad

73. ¿Dónde está el mayor riesgo de lavado de dinero por PEPs?
74. ¿Cuán efectivas son las disposiciones en materia de PEPs para disuadir el lavado del producto de la corrupción?
75. ¿Cuáles son los obstáculos principales a la implementación efectiva de las disposiciones para las PEPs?
76. Basado en su trabajo de supervisión, ¿cómo evaluaría los niveles generales de cumplimiento de los requisitos legales/regulatorios para las PEPs?
77. ¿Qué podría hacerse mejor/qué falta?
78. ¿Hay coordinación entre las partes interesadas del sector público y/o privado?

Rol de la UIF en apoyo de la implementación de normas PEP

Preguntas para las UIFs

79. ¿Cuál es su rol con relación a ALD/PEPs (si procede, más allá del rol de una UIF)?
80. ¿Qué directivas han sido emitidas a las instituciones financieras para explicar cómo redactar ROS sobre PEPs?
81. ¿Puede identificar a ROS relacionados con PEPs? En caso afirmativo, ¿cómo? ¿Recomiendan la utilización de una lista de verificación en el formulario ROS?
82. ¿Cómo se procesan y analizan los ROS sobre PEPs?
83. ¿Cómo se producen los reportes específicamente sobre PEPs? ¿Es probable que se divulguen a los organismos de investigación y enjuiciamiento?
84. ¿Mantienen estadísticas de los ROS sobre PEPs?
85. ¿Producen tipologías de PEPs, evaluaciones de amenazas PEP u otra información que apoye a las firmas respecto de su cumplimiento de las obligaciones jurídicas y regulatorias?
86. ¿La UIF informa al supervisor de los bancos que no presentan ROS ni ROS sobre PEPs?
87. ¿Existe coordinación entre las partes interesadas del sector público y/o privado?

Cooperación nacional e internacional

Preguntas para bancos, entes reguladores y UIFs

Cooperación nacional

88. ¿Qué tipo de cooperación se ha establecido hasta la fecha en materia de PEPs y ROS sobre PEPs con autoridades nacionales (por ejemplo, la UIF, la policía, aduanas y otras instituciones financieras/supervisores)?
89. ¿Cómo se facilita la cooperación? (Memorándum de Entendimiento/equipos multidisciplinarios)? ¿Cuál es el proceso?
90. ¿Hay alguna restricción sobre el intercambio de información entre organismos nacionales?
91. ¿Cuál es la relación entre el supervisor y la UIF?
92. ¿Cuál es la relación entre el supervisor y las organizaciones garantes del cumplimiento de la ley, incluyendo la fiscalía?

Cooperación internacional

93. ¿Qué tipo de intercambio de información y cooperación existe entre instituciones financieras extranjeras afiliadas y la banca corresponsal?
94. ¿Qué tipo de cooperación se ha establecido hasta la fecha sobre PEPs con autoridades de supervisión o UIFs y organizaciones garantes del cumplimiento de la ley en el extranjero?
95. ¿Cómo se facilita la cooperación? (Memorándum de Entendimiento?)
96. ¿Hay limitaciones al tipo de información que puede ser intercambiado con autoridades extranjeras? (Proveer ejemplos)

Recuadros, figuras, y notas se indican como *r*, *f*, y *n* luego del número de página

A

abogados como intermediarios, 16, 38, 46
actualización del perfil del cliente, 55
agentes especializados en la constitución de sociedades, 20
aprobación de las PEPs por la alta gerencia , 55–56, 81, 84
aprobación de las PEPs por los ejecutivos de alta jerarquía, 55–56, 81, 84
Artículo 13 de la Tercera Directiva de la UE (4), 26–27
comparación con normas internacionales, 85–89
definición de familiares y estrechos colaboradores, 28–29
definición PEP, 20, 26–27, 97–99
límites de tiempo, 31, 85
límites de tiempo en la clasificación de las PEP, xviii, 31–32, 83
requisitos de debida diligencia aumentada, 26, 85–89, 97–98
texto y notas interpretativas, 97–99
autoridades garantes del cumplimiento de la ley, 10, 73
autoridades regulatorias, 63–65
buenas prácticas, 63, 64, 84
capacitación, 75–76
cooperación interinstitucional, 73
guía para la identificación de las PEPs, 41
guía para la vigilancia de operaciones, 53
leyes de protección de datos, 18
listas de clientes de las PEP, 58
marco legal ejecutable sobre las PEPs, 13
recomendaciones, 64, 81

B

Banco Mundial
costos de la corrupción, xiii, 4, 17
Evaluaciones AML/CFT, 44
Iniciativa StAR, 9
Iniciativa de Mecanismos de Rendición de Cuentas Públicas, 52
Lista de Estados Frágiles , 43
bancos
capacitación del personal, 43, 75–76
comités designados para PEPs , xvii, 55, 56
enfoque basado en el riesgo para la lucha contra el lavado de dinero, 24r
guía para bancos provista por las UIFs , 68
lista de PEPs , xvii–xviii, 58
reglamentación de los controles para los clientes PEP, 63–64
riesgo legal que implican las PEPs, 16, 27
riesgos reputacionales que presentan las PEPs, 16, 27, 75
bases de datos, 44, 47–48
bases de datos comerciales, 44, 47–49
bases de datos internas, 47–49
beneficiario final
Formulario de declaración del beneficiario final, xvi, 39, 40, 41, 42r
identificación de, xv, 16, 16n30, 38–43, 42r
identificación de PEPs , 19–20, 33
intermediarios, 16, 20, 38–39
recomendación , 40–41, 79
buenas prácticas
aprobación de PEPs por ejecutivos de alta jerarquía, 56, 84
autoridades regulatorias, 48–49, 63, 64, 84

- capacitación y recursos, 76–77, 84
 comité PEP, 32, 60
 cooperación nacional, 73–74, 84
 declaración de activos e ingresos, 44
 identificación del origen de los fondos, 53, 83
 identificación de PEP, 34, 44, 83
 límites de tiempo para la clasificación de PEP,
 32, 83
 vigilancia permanente más exhaustiva, 57, 60,
 84
- Burdescu, Ruxandra, 45r
 buscadores, 44
- C**
- canales de comunicación, 64
 capacitación, 43, 75–77, 84
 capacitación del personal, 43, 75–77, 84
 cargos políticos subnacionales, 29
 Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria,
 xiv, 4, 88
 Comité PEP, xvii, 32, 59, 60
 comparación de las definiciones de las PEPs,
 85–88
 confidencialidad, 18, 48
 conocimiento comercial, 44
 conozca a su cliente *know-your-customer* (KYC)
 información, 34–35, 52, 58
 contadores como intermediarios, 16, 45
 Convención contra la Corrupción. *Ver*
 Convención de las Naciones Unidas
 contra la Corrupción
 Convención de las Naciones Unidas contra la
 Corrupción *United Nations Convention*
against Corruption (UNCAC)
 artículo 52, 5, 91
 comparación con estándares internacionales,
 85–89
 declaración de activos e ingresos, 45r
 definición de corrupción, 3n7
 definición de familiares y estrechos colabora-
 dores, 28–29, 29n44
 definición de PEPs, 5, 26–30, 79, 80, 87
 familiares, 29n44
 lucha contra el lavado de dinero, xiv, 5–6
 PEPs nacionales y extranjeras, 26–29
 recomendación, 26
- requisitos de debida diligencia, 5, 19
 texto y notas interpretativas, 5, 91–92
 cooperación institucional, 73–74
 cooperación nacional, 73–74, 81, 84
 cuenta anónima, 58
 cumplimiento de normas internacionales, xv, 7,
 7–8f, 13, 14f, 15f, 17–20
 cumplimiento grupal, 44
- D**
- DDC*. *Ver* debida diligencia respecto del cliente,
 debida diligencia. *Ver* debida diligencia respecto
 del cliente (*DDC*); debida diligencia
 aumentada (*DDA*)
 debida diligencia aumentada (*DDA*)
 enfoque basado en el riesgo, 23
 implementación de, xv–xvi, 15
 límites de tiempo, 31–32
 PEPs nacionales y extranjeras, xv–xvi, 19,
 26–28
 requisitos GAFI, 85–89
 requisitos de la Tercera Directiva sobre Lavado
 de Dinero, adoptada por la Unión Euro-
 pea, 26, 85–89, 97–98
 requisitos de UNCAC, 85–89
 debida diligencia respecto del cliente (*DDC*).
Ver también
 debida diligencia aumentada (*DDA*)
 enfoque basado en el riesgo, 23
 identificación de PEPs y, 14, 16, 33, 43
 requisitos GAFI, 5
 declaración de activos e ingresos, xvi–xvii, 44,
 45r, 52, 53, 69
 declaración de identidad del beneficiario real,
 xvi, 39–43, 42r
 desclasificación de PEPs, 31–32, 83
 “Divulgación por Políticos” (Djankov et al.),
 45r, 52
 Djankov, Simeon, 45r, 52
- E**
- encuesta en el terreno, 101–105
 enfoque basado en riesgo
 a la lucha contra el lavado de dinero, 23–24
 aplicación de, 30, 31, 33, 53, 59, 64
 recomendaciones, xvii–xviii, 24, 79–80

enfoque de campo-PEP a los ROS, 68
 enfoque de palabras clave para las ROS, 68
 entidades corporativas y legales, 17, 37, 38, 39n50
 entidades legales, 17, 28, 37, 38, 47
 estafa, 3n7
 estrechos colaboradores, xv
 buena práctica, 76–77
 definición de PEPs a ser incluida, 3, 3n8, 19, 25, 28–29in
 dificultad en la identificación, 37, 43, 44
 en GAFI, 6, 83, 86, 95
 en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *UNCAC*, 5, 85, 86, 95
 recomendación, 29, 46
 estructuras de propiedad complejas, 37, 38, 39n50, 58

F

falsos positivos, 47
 familiares
 bases de datos comerciales y propias, 47–48
 buenas prácticas, 36, 44, 48–49, 83
 definición de las PEPs a incluir, 3, 3n8, 19, 25, 28–29
 dificultad en la identificación, 43, 44
 GAFI, 6, 85, 86, 95
 identificación de, xv, 14, 25–30, 33–34
 instrumentos para, 43–46
 métodos, 37–46
 recomendación, 29
 recomendaciones, 26–29, 33–34, 46, 48–49, 80
 UNCAC, 5, 85, 86, 91
 familiares de las PEPs
 definición de las PEPs a incluir, 3, 3n8, 19, 25, 28–29
 dificultad para la identificación, 43, 44
 GAFI, 6, 85, 86, 95
 UNCAC, 5, 85, 86, 91
 fideicomiso y fideicomitentes, 20, 37, 38, 45, 58
 Formulario de identificación de los beneficiarios reales, 39–43, 42r
 Fondo Monetario Internacional (FMI), 44
 funcionarios judiciales, 30, 86, 88, 95, 98
 fundamentos, 38
 Fuente de datos de la Internet, 44, 47, 51, 52

G

gran corrupción, definición, xiii
 Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Lavado de Dinero (GAFI). *Ver también* GAFI 40+9 Recomendaciones
 definición de una PEP, 25
 jurisdicciones estudiadas, 44
 medidas preventivas, xiv, 4
 recomendaciones, notas interpretativas, y metodología, 95–96
 requisitos de debida diligencia incrementada, xv–xvi, 19
 Grupo de los 20 países (G20), 6–7, 38
 Grupo Egmont Group de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo de UIFs), 69
 Guía sobre la Transparencia del Ingreso Proveniente de Recursos Naturales del FMI, 44
 Grupo Wolfsberg, 7, 7n19, 29, 88

I

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional *Corruption Perception Index (CPI)*, 43–44
 información públicamente disponible, 47, 48
 Iniciativa de Mecanismos de Rendición de Cuentas Públicas del Banco Mundial, 52
 Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*, 4, 9, 10n20
 intermediarios, 16, 16n30, 20, 37–38, 45
 instituciones financieras, actividades y profesiones no financieras designadas (*DNFBPs*), 16n30

L

la importancia de prestar atención a, 16–20
 lavado de dinero. *Ver* la lucha contra el lavado de dinero (*AML*); Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)
 leyes de protección de datos, 18, 48
 Lista de Estados Frágiles del Banco Mundial, 43
 “lista negra”, 44, 45
 listas internacionales de PEPs, 37
 listas nacionales de PEPs, 37
 lucha contra el lavado de dinero *anti-money laundering (AML)*

capacitación , 76–77
descripción del enfoque basado en el riesgo
xvii–xviii, 23–24
diligencia debida con el cliente y, 14
normas internacionales, xiv, 5–6
políticas y procedimientos, 13–14
lucha contra el lavado de dinero y financiamien-
to del terrorismo *anti-money laundering*
and combating the financing of terrorism
(*AML/CFT*)
oficial de cumplimiento, 41, 55, 58, 76–77

M

monitoreo de transacciones,
como herramienta de identificación, 40
incrementado 57–58
reporte de operaciones sospechosas, 15–16,
67–69, 81

N

nacionales y extranjeras , xv–xvi, 19, 26–27
normas internacionales
aclaración de, xv, 18–19
armonización de , xv, 18–19
cumplimiento de, 7, 7–8f, 13, 14f, 15f
definición de PEPs, 85–88

O

oficial de cumplimiento (*AML/CFT*), 41, 55,
58, 76–77
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga
y el Delito, 9
origen de los fondos o de la riqueza
definición
identificación de , 51–53, 80, 83
recomendaciones, 51, 53

P

Parlamento Europeo y del Consejo, 20n33,
97–99. *Ver también* Tercera Directiva
sobre la Iniciativa de Transparencia en la
Industria Extractiva (*EITI*), 44
PEPs extranjeras, 19, 26–28
PEPs nacionales , 19, 26–28, 69
personas expuestas políticamente (PEPs)
conciencia de, 58

lucha contra el lavado de dinero, políticas y
procedimientos y, 13–14
proceso de análisis periódico, 59–60

R

recomendaciones. *Ver también* Recomendacio-
nes GAFI 40+9
aprobación de las PEPs por ejecutivos de alta
jerarquía, 55, 81
autoridades regulatorias, 46, 48–49, 64, 81
cooperación nacional, 74, 81
declaraciones de activos e ingresos, 53, 79
definición, 26, 28, 29
declaración del beneficiario final, 40–41, 79
enfoque basado en riesgo, 24, 79–80
identificación de la PEP, xv–xvii, 26 –29, 33,
34, 46, 48–49, 80
identificación del origen de los fondos y el
origen de la riqueza, 51, 80
límites de tiempo para la clasificación de PEP,
xvii–xviii, 32
lista compilada de recomendaciones, 79–81
principal, xv–xviii, 28, 32, 40, 53, 59, 79
reportes de operaciones sospechosas, 68, 69, 81
unidades de inteligencia financiera, 68, 69, 81
vigilancia permanente incrementada, 58, 59,
81
Recomendaciones GAFI 40+9
capacitación, 75–77
cumplimiento de, xv, 7, 7–8f, 13, 14f
definición de familia y estrechos colabora-
dores, 28–29, 29n44
definición de una PEP,
identificación de una PEP, 6, 33, 33n47
lucha contra el lavado del dinero, 5
medidas preventivas, xiv, 4–5
recomendación 5, 14, 15
recomendaciones 6, 1, 6, 7, 8, 13, 14, 15
recomendaciones relacionadas, 26, 28, 29, 33
titularidad real, 38
vigilancia permanente incrementada, 57
recomendaciones principales, 28, 32, 40, 53, 59,
79
recursos, 75–77, 84
reportes de transacciones sospechas, 15–16,
67–69, 81

residencia de una PEP, 26
 riesgo legal que presentan las PEPs, 16, 27
 riesgo reputacional que presentan las PEPs, 16, 27, 75

S

sanciones, 47, 65
 sector privado
 asociaciones, 74
 canales de comunicación con las autoridades regulatorias, 64
 cooperación interinstitucional, 73
 soborno en, 3n7
 sistema automatizado para examinar a las PEPs, 47–49
 Sitios Web como fuente de información, 44, 47, 51, 52
 soborno, 3n7
 sociedades de responsabilidad limitada, 36

T

tiempos límites para la debida diligencia incrementada, 31–32
 tipologías de, xv, 19–20, 60, 63, 64, 70, 72
 tráfico de influencias, 3n7

U

unidades de inteligencia financiera (UIFs)
 cooperación interinstitucional, 73
 recomendaciones, 68, 69, 81
 reporte de transacciones sospechosas y, 67–69
 respuesta de, 18
 sistema de identificación de la PEP, 44

V

vehículos corporativos, 16, 20, 37, 38, 39n50
 vigilancia. *Ver* vigilancia permanente más exhaustiva; monitoreo de transacciones
 vigilancia permanente más exhaustiva, 57–60
 buenas prácticas, 57, 60, 84
 definida, 57n61
 recomendaciones, 58, 59, 81
 voluntad política, xv, 17, 18

Auditoría ecológica

Declaración de los beneficios ambientales

El Banco Mundial se ha comprometido a preservar bosques y recursos naturales en peligro. La Oficina de la Editorial ha optado por imprimir *Personas Expuestas Políticamente* en papel reciclado con 30 por ciento de desechos post-consumo, de conformidad con las normas recomendadas para el uso de papel establecidas por Green Press Initiative, un programa sin fines de lucro que apoya a editoriales que utilizan fibra que no proviene de bosques en peligro. Para más información visite www.greenpressinitiative.org.

Salvados:

- 8 árboles
- 3 millones BTU de energía total
- 804 libras de equivalente de CO2 de gases de invernadero
- 3.876 galones de aguas residuales
- 235 libras de desechos sólidos



En años recientes las revelaciones de gran corrupción y saqueo de bienes del Estado han fomentado un mayor escrutinio de las relaciones financieras con Personas Expuestas Políticamente (PEPs), es decir, funcionarios públicos prominentes y sus familiares y estrechos colaboradores. En general aún se implementan las normas internacionales para las Personas Expuestas Políticamente de manera efectiva, a pesar de los esfuerzos realizados por una gama de instituciones financieras y autoridades regulatorias para impedir que las PEPs corruptas se introduzcan en el sistema financiero y lo utilicen para lavar el producto de la corrupción.

La implementación de un sistema efectivo para las PEPs es un componente esencial de la prevención y detección de transferencias del producto del delito y, en última instancia, del proceso de recuperación de los bienes robados. *Personas Expuestas Políticamente: Medidas Preventivas para el sector bancario* fue diseñado para ayudar a los bancos y autoridades regulatorias a encarar los riesgos planteados por las PEPs e impedir que PEPs corruptas utilicen los sistemas financieros nacionales e internacionales para lavar el producto de la corrupción. Este libro ofrece recomendaciones y buenas prácticas para fortalecer el cumplimiento de las normas internacionales y ampliar la efectividad de la supervisión. Es una herramienta importante para individuos, gobiernos, financieras, empresas del sector privado y organizaciones internacionales que trabajan en la elaboración e implementación de normas para combatir la corrupción y el lavado de dinero, y la recuperación de los bienes robados y el producto de la corrupción.

StAR – la Iniciativa para la Recuperación de Bienes Robados – es una asociación entre el Grupo del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que apoya los esfuerzos internacionales por poner fin a refugios para fondos corruptos. StAR trabaja en países en desarrollo y en centros financieros para prevenir el lavado del producto de la corrupción y facilitar la devolución más sistemática y oportuna de los bienes robados.



BANCO MUNDIAL

StAR

