



En congruencia con los objetivos estratégicos del IMCP, la COMISIÓN DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DINERO Y ANTICORRUPCIÓN prepara este boletín informativo con la finalidad de mantenerlos actualizados en materia de Prevención de Lavado de Dinero y Anticorrupción.

Directorio

Dra. Laura Grajeda Trejo
Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional
2021-2023

C.P., PCFI y Lic. Héctor Amaya Estrella
Vicepresidente General

C.P.C., P.C.FI y P.C.PL.D Silvia Rosa
Matus de la Cruz
Vicepresidenta de Práctica Externa

C.P.C., P.C.PL.D. y L.D Angélica María
Ruiz López
Presidenta de la Comisión de Prevención
de Lavado de Dinero y Anticorrupción

C.P.C., P.C.CG y M.A. Juan José
Rosado Robledo
Coordinador responsable

Nota aclaratoria

Las noticias de PLD y Anticorrupción no reflejan necesariamente la opinión del IMCP, de la Comisión de Prevención de Lavado de Dinero y Anticorrupción, y/o alguno de sus integrantes.

La responsabilidad corresponde exclusivamente a la fuente y/o el autor del artículo o comentario en particular.

Boletín de la Comisión de Prevención de Lavado de Dinero y Anticorrupción

MANUAL DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA (GAFILAT)

C.P.C. P.C.PL.D Korina Tovar Valle
Integrante de la Comisión Nacional de Prevención de Lavado de Dinero y
Anticorrupción del IMCP

Presentamos un resumen del *Manual Metodológico para la realización de simulacros de congelamiento derivado de coincidencias en las listas de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) en materia de Financiamiento al Terrorismo (FT) y Financiamiento a la Proliferación de Armas de destrucción Masiva (FP)*, el cual será de gran valor para todos los países, ya que permitiría conocer las experiencias de otras delegaciones y discutir sobre desafíos en común y la forma para abordarlos.

En este informe se muestran los antecedentes y el contexto de la metodología del *Manual*, así como su alcance y propósito; este documento se realizó con la cooperación de Alemania y fue implementada por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán), por medio del programa global Lucha Contra Flujos Financieros Ilícitos, para reforzar los sistemas utilizados en la lucha intersectorial contra las corrientes financieras ilícitas nacionales, regionales e internacionales. El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), que es la contraparte en la implementación del programa, aprobó el desarrollo de una metodología o manual para la realización de simulacros de congelamiento derivado de coincidencias en las listas de la RCSNU, en materia de FT/FP.

El propósito de este *Manual* es proporcionar a las autoridades competentes y a los Sujetos Obligados (SO) una guía que, mediante una metodología propuesta, facilite la realización de simulacros de congelamiento de activos derivados de coincidencias en las listas de la RCSNU en materia de FT/FP de los países miembros del GAFILAT.

Octubre de 2023

Número 69

Consulta el archivo histórico de Prevención de Lavado de Dinero y Anticorrupción en:
<http://imcp.org.mx/noticiaspldft>



twitter.com/imcp



imcp.org.mx/facebook



Para la elaboración de este *Manual* se consideró la recopilación de información mediante:

- Revisión y análisis documental.
- Encuestas a las autoridades competentes de los países miembros del GAFILAT.¹
- Cuestionarios específicos a las coordinaciones nacionales que han llevado a cabo procesos similares.

Para el análisis documental se analizó la implementación de las Recomendaciones (R) 6 y 7 y, en particular, el cumplimiento de las obligaciones de las RCSNU 1267, 1988, 1989, 2253, 1718, 2231 y sus sucesoras, así como de la RCSNU 1373, de acuerdo con lo establecido en los Informes de Evaluaciones Mutuas (IEM).

Adicionalmente se consideraron las respuestas de 16 países de la región a la encuesta realizada para determinar los niveles de implementación de las Sanciones Financieras Dirigidas de ciertas de las obligaciones establecidas en las R. 6 y 7 del GAFI. Además, se tomaron en cuenta otras recomendaciones del GAFI: la R1, R 2 y R15 y sus notas interpretativas.

¹ El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 18 países de América del Sur, Centroamérica y el Caribe y América del Norte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.



Adicionalmente, el *Manual* se enriqueció con los resultados inmediatos² de efectividad del GAFI, resaltando que la evaluación de la efectividad se enfoca en el grado en que los resultados definidos son alcanzados³ y contribuyen a tres Resultados Intermedios que representan los principales objetivos temáticos de las medidas ALA/CFT.⁴ A continuación, se presentan las principales características de un sistema efectivo de los resultados inmediatos 10 y 11 que son los más relevantes para este *Manual*.

El *Manual* incluye dos modelos de trabajo para la implementación de simulacros de congelamiento. Por un lado, se propone el desarrollo de un simulacro de congelamiento sin previo aviso y de realización en tiempo real a nivel nacional.

Adicionalmente, se propone el desarrollo de ejercicios simulados estilo *mock* en los que se recrea un “juego de roles” o “ejercicio de escritorio” en un ambiente controlado que recrea una situación hipotética a partir del desarrollo de un guion. Los *mock* podrán ser desarrollados nacional y regionalmente.

El *Manual* es de adopción voluntaria y no vinculante para los países miembros del GAFILAT. La información que se registra en el documento no será tomada en cuenta en ningún proceso de evaluación.

2 Metodología del GAFI para evaluar la efectividad del sistema ALA/CFT. Actualización a octubre de 2021.

3 La Metodología del GAFI señala “con el fin de dar el equilibrio adecuado entre una comprensión global de la efectividad del sistema ALA/CFT de un país, y una apreciación detallada de la forma en que sus componentes están funcionando, el GAFI evalúa la efectividad principalmente sobre la base de once Resultados Intermedios. Cada uno de ellos representa uno de los principales objetivos que un sistema efectivo ALA/CFT debe lograr. (GAFILAT 2020, p. 152)

4 Resultados intermedios: 1) La política, la coordinación y la cooperación mitigan el lavado de activos y el financiamiento de los riesgos de terrorismo; 2) El producto del delito y los fondos de apoyo al terrorismo son impedidos de entrar en los sectores financieros y en otros sectores, o son detectados y reportados por estos sectores; y 3) Las amenazas de lavado de activos son detectadas y desmanteladas, y los criminales son sancionados y privados de ganancias ilícitas. Las amenazas de financiamiento del terrorismo son detectadas y desmanteladas, los terroristas se ven privados de los recursos, y se sanciona a los que financian el terrorismo; contribuyendo así, a la prevención de actos terroristas. (GAFILAT 2020, p. 153)





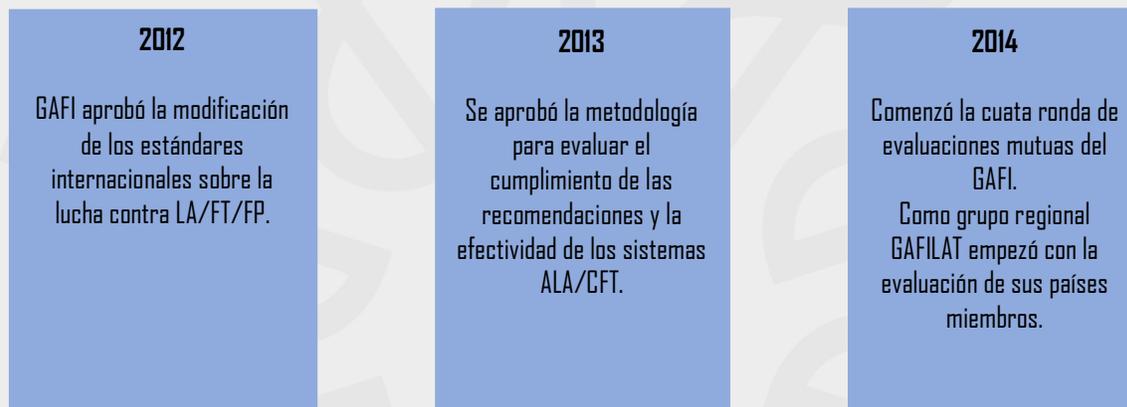
ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El programa trabaja en tres áreas prioritarias:

- Prevención.
- Investigación financiera.
- Recuperación de activos.

En América Latina se tiene como una de sus contrapartes al GAFILAT.

Gráfico 1. Evolución de las recomendaciones del GAFI.



Elaborado con información del Manual Metodológico para la realización de simulacros de congelamiento derivado de coincidencias en las listas de las RCSNU en materia de Financiamiento al Terrorismo (FT) y Financiamiento a la Proliferación de Armas de destrucción Masiva (FP).

La metodología del GAFI establece que el cumplimiento técnico se refiere a la implementación de los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, incluido el marco de las leyes y medios coercitivos; y la existencia, de facultades y procedimientos de las autoridades competentes en la materia.

Las Recomendaciones 6 y 7 del GAFI establecen los requisitos técnicos que deben implementar los países para tener un Sistema de Sanciones Financieras Dirigidas (SFD) y que permita el desarrollo de los mecanismos establecidos por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) en materia de FT y FP.



Los resultados de los Informes de Evaluaciones Mutuas (IEM) durante la Cuarta Ronda de EM han indicado que, en materia de cumplimiento técnico sobre la implementación de los sistemas de prevención del FP y de la FP, son, en general, aceptables a escala regional.

La Metodología del GAFI señala que el componente de efectividad tiene como propósito proporcionar una apreciación de la totalidad del sistema nacional ALA/CFT y lo bien que funciona, es decir, la efectividad es el grado en que los sistemas financieros y las economías mitigan los riesgos y amenazas del LA, el FT y el FP.

A efectos de implementar de manera efectiva los regímenes de SFD en la región, se ha identificado, a partir de los IEM aprobados a la fecha, que: i) son pocos los países que han tenido coincidencias de sujetos o entidades listados en las respectivas listas de las RCSNU en línea con las R. 6 y 7 del GAFI y, en esos supuestos, generalmente se ha tratado de falsos positivos; ii) existen retos para lograr una implementación efectiva sin demora de las obligaciones de congelamiento e interrupción del flujo de fondos o activos a personas o entidades relacionadas con el FT y FP, y iii) no todos los SO tienen la capacidad operativa y/o conocimiento de sus obligaciones en materia de FT y FP y, por ello, no verifican en tiempo y forma los listados correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, se estima necesaria la aplicación de mecanismos de colaboración e integración regional que le permitan a los países implementar de manera adecuada y efectiva los regímenes contra el FT y FP.





En este contexto, los propios IEM resaltan los ejercicios simulacros que se han llevado a cabo para poder poner a prueba la capacidad tanto de los sujetos obligados como de las autoridades competentes para la implementación de los procesos de congelamiento en caso de que una coincidencia se detectase.

ALCANCE

El desarrollo de este manual y su implementación, permitirá a los países miembros del GAFILAT aplicar en sus regímenes internos ejercicios controlados para comprobar el funcionamiento de los distintos mecanismos internos para aplicar SFD de FT/ FP y les ayudará a fortalecer la coordinación y reacción de todos los actores clave del proceso, así como a demostrar la capacidad de los sistemas de implementación de SFD de FT/FP de la región.

Adicionalmente, este documento pretende dotar de distintas herramientas a las autoridades competentes para entender y utilizar eficazmente y de manera efectiva los ejercicios de simulacros de congelamiento, con el fin de incrementar los mecanismos de cooperación internos y con los homólogos extranjeros, para la implementación de las SFD correspondientes.

Finalmente, este documento podrá ser de utilidad para las autoridades de supervisión de los SO, al servir como un instrumento que puede apoyar la capacitación de los sectores con el fin de promover el conocimiento de las SFD y, de esa manera, asegurar que los SO estén en mejor capacidad de identificar personas y entidades designadas en virtud de la implementación de las RCSNU para cumplir con sus obligaciones en la materia.





METODOLOGÍA

Para la elaboración de este manual se consideró la recopilación de información a partir de:

- Revisión y análisis documental.
- Encuestas a las autoridades competentes de los países miembros del GAFILAT.
- Cuestionarios específicos a las coordinaciones nacionales que han llevado a cabo procesos similares.⁵

En la revisión documental se consideró el análisis de:

- Recomendaciones y Metodología de Evaluación del GAFI.
- Documentos del GAFI sobre:
 - La evaluación y mitigación del riesgo de financiación de la proliferación.
 - La lucha contra el financiamiento de la proliferación: aplicación de las disposiciones financieras de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva.
 - Mejores prácticas internacionales: sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y la financiación del terrorismo (Recomendación 6).

⁵ Ecuador, Perú y Paraguay





- Documentos del GAFILAT sobre:
 - Solicitudes de congelamiento de bienes de los países del GAFILAT–RCSNU 1373.
 - Buenas Prácticas sobre procedimientos y/o mecanismos para la designación doméstica o ejecución de pedidos de terceros países en línea con la RCSNU 1373.
- Evaluaciones Nacionales de Riesgo de los países de la región y Estrategias nacionales.
- Informes de Evaluaciones Mutuas e informes de seguimiento de los países miembros del GAFILAT.
- Documentos elaborados por los países miembros. Informes de los miembros observadores sobre países y/o regiones del GAFILAT.

SIMULACROS DE CONGELAMIENTO Y EJERCICIOS MOCK

El *Manual* de congelamiento contenido en el Anexo I, pretende abordar elementos adicionales y las oportunidades de mejora a futuro de los mecanismos de congelamiento existentes y poder verificar la efectividad de dichos procedimientos, en particular lo relativo al congelamientos sin demora a partir de ejercicios simulacro de congelamiento sin previo aviso que se proponen sean de ejecución a nivel nacional, así como un ejercicio de simulación (*mock*) que puede ser trabajado tanto a nivel nacional como regional.





De acuerdo con lo anterior se proponen dos tipos de ejercicios:

1

El simulacro es un ejercicio práctico que se realiza en tiempo real y a gran escala y sin previo aviso, donde las entidades participantes experimentan lo más realista posible un escenario concreto y real. Esto se logra mediante la escenificación de un caso hipotético, pero posible y frente a la cual los participantes deben poner en práctica las destrezas y habilidades técnicas con las que atenderían casos reales.

2

El ejercicio simulacro (mock) se propone como un "juego de roles" o "ejercicio de escritorio" que se realiza en un ambiente controlado que recrea una situación hipotética, ante la cual las entidades participantes deberán tomar decisiones basadas en la información que reciben durante el ejercicio.

MANUAL DE CONGELAMIENTO SIMULACRO DE CONGELAMIENTO

El presente manual tiene como objetivo principal orientar la planificación, diseño, organización, desarrollo y evaluación de simulacros y *mocks* para el fortalecimiento de capacidades para la implementación de Sanciones Financieras Dirigidas (SFD) nacional y regionalmente.

Lo anterior se complementa con el esfuerzo de orientar el enfoque, marco conceptual y los aspectos metodológicos de ambos tipos de ejercicios, identificando las habilidades, destrezas y aptitudes necesarias para su aplicación.

Se especifican los detalles de cada fase de los ejercicios, de modo que los participantes comprendan los aspectos, de organización, desarrollo, control y evaluación. Durante el simulacro de congelamiento, los equipos de implementación de las SFD ponen a prueba y en práctica, los protocolos y procedimientos establecidos para el congelamiento de fondos u otros activos.





Adicionalmente, se pueden considerar como un elemento adicional para para la mitigación de riesgos de FT/FP.

El simulacro de congelamiento es un ejercicio práctico que se realiza en tiempo real y a gran escala y sin previo aviso. Las entidades participantes experimentan lo más realista posible un escenario concreto y real. Esta experiencia se logra a partir de la escenificación de un caso hipotético pero posible y frente a la cual los participantes deben poner en práctica las destrezas y habilidades técnicas con las que atenderían casos reales.

METODOLOGÍA DE UN SIMULACRO

Para realizar un ejercicio de simulacro de congelamiento se debe establecer un equipo de trabajo liderado por una institución coordinadora que facilite las tareas de organización y ejecución de este ejercicio. En el caso de los países del GAFILAT y teniendo en cuenta experiencias existentes, las UIF parecen ser las más idóneas para la coordinación de los ejercicios por ser en muchos casos quienes:

- Tienen las facultades legales para el congelamiento administrativo (temporal o permanente).
- Son las secretarías técnicas de los comités ALA/CFT.
- Cuentan con un relacionamiento integral con los sujetos obligados. No obstante, dependerá de cada caso y de las características particulares de la UIF en el contexto doméstico, así como las funciones y las facultades legales que le puedan permitir encarar dicho rol.





El ejercicio del simulacro se realiza en tiempo real. Teniendo en cuenta que una gran parte de los países del GAFILAT han llevado a cabo simulacros avisados, se considera que, para evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de congelamiento, el simulacro propuesto debe ser sorpresivo, de esta manera, solamente la coordinación general del simulacro sabrá la fecha y hora precisa en que se realizará.

No obstante, es importante tener en cuenta que el simulacro sorpresivo de congelamiento debe ser parte de un proceso que incluya ejercicios avisados con anterioridad.

En el ejercicio de simulacro de congelamiento se evaluarán las prácticas operativas actuales de congelamiento en el que participan instituciones (autoridades competentes y sujetos obligados) involucradas en la implementación de SFD para testear específicamente si el país está implementando el congelamiento sin demora.

Para el desarrollo del ejercicio, se recrea un ambiente semejante en todo lo posible al que se presentaría en una situación real, es decir se recreará una situación que permita a los sujetos obligados en particular detectar como coincidencias, así como falsos positivos y la reacción de las autoridades competentes relevantes en ambos casos.

Durante todo el proceso de preparación se debe mantener contacto estrecho entre las diferentes áreas de trabajo para homologar contenidos, validar herramientas, establecer lineamientos, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades, corregir desviaciones y otros aspectos de coordinación para el adecuado desarrollo del ejercicio.



ETAPAS PARA EL DESARROLLO DE UN SIMULACRO

A continuación, se describen los pasos mínimos para el desarrollo de los simulacros de congelamiento:

1. Preparación

- Resoluciones para la implementación de simulacros
- Guía a las autoridades competentes para el desarrollo de los simulacros
- Guía a los sujetos obligados para el desarrollo de los simulacros
- Selección de muestra de entidades para la participación en el simulacro
- Jornada de sensibilización de los simulacros

2. Ejecución

- Resolución de congelamiento
- Envío de la comunicación a los sujetos obligados con el listado propuesto para la detección
- Recepción de respuestas de los sujetos obligados
- Orden de congelamiento, en caso de coincidencia

3. Evaluación

- Evaluación de los indicadores de respuesta y uso de los canales
- Jornada de retroalimentación del ejercicio del simulacro con las autoridades competentes
- Ejercicios de acercamiento con los sujetos obligados que fueron objeto de muestra para el simulacro

EJERCICIO SIMULADO (*MOCK*) DE CONGELAMIENTO

El *mock* se propone como un “juego de roles” o “ejercicio de escritorio” que se realiza en un ambiente controlado que recrea una situación hipotética, ante la cual las entidades participantes deberán tomar decisiones basadas en la información que reciben durante el ejercicio.

Es de vital importancia establecer un objetivo claro y que tenga relación con lo que se quiere analizar o probar, por lo que puede ser muy acotado o bien abarcar una serie bien definida de elementos a probar.

La trama del ejercicio debe estar basada en un escenario y un guion de hechos realistas, para que las respuestas dadas por los participantes sean



también lo más acorde a con la realidad en el marco de los respectivos contextos nacionales o regionales. Es importante recalcar a todos los involucrados en el ejercicio, que para que estas respuestas tengan validez, tienen que basarse en procedimientos y recursos existentes. En caso contrario, la simulación pierde todo valor como herramienta de evaluación. La solución a las situaciones presentadas en el ejercicio de *mock* de congelamiento, permite entre otras cosas, identificar reacciones y evaluar las respuestas ante situaciones particulares, validando mecanismos de coordinación y cooperación ya sea entre las autoridades competentes a nivel nacional o mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes y los sujetos obligados. Los resultados obtenidos sirven como lecciones aprendidas para ajustar y mejorar los planes de preparación existentes.

La diferencia entre un ejercicio simulado (*mock*) y un simulacro de congelamiento son las siguientes:

EJERCICIO SIMULADO DE CONGELAMIENTO (<i>MOCK</i>)	SIMULACRO DE CONGELAMIENTO
Es un ejercicio "de escritorio" y, por ello, se realiza habitualmente en un espacio cerrado.	Es un ejercicio de campo, por ser un escenario ajustado lo más posible a la realidad.
Es de bajo costo porque implica menor movilización de recursos.	Requiere más recursos humanos.
Es un ejercicio "de escritorio" y, por ello, se realiza habitualmente en un espacio cerrado.	Se realiza en tiempo real y sin previo aviso.
Es un ejercicio de manejo de información para la toma de decisiones. No evalúa acciones prácticas.	Es un ejercicio para la ejecución práctica, en el que, además del manejo de información, se evalúan las acciones.
La coordinación tiene dominio del desarrollo del ejercicio.	La ejecución de las acciones y decisiones en el sitio determinan el desarrollo del ejercicio.
El guion requiere información muy detallada para recrear los hechos y facilitar la comprensión y seguimiento de las acciones.	El escenario es real y no requiere demasiada recreación teórica.
No hay riesgos para las entidades.	Requiere planes de notificación oficial previa para evitar principalmente riesgos legales en las entidades participantes (autoridades competentes y/o sujetos obligados).
Es fácil de controlar por parte del equipo de coordinación.	El control es más complejo, ya que se requiere de observadores y controladores en cada escenario.
Se evalúa el conocimiento del plan y la toma de decisiones.	Se evalúa la ejecución y puesta en práctica de los planes operativos de congelamiento.



CONCLUSIÓN

En este momento histórico y en el contexto de guerra y conflicto que estamos viviendo en dos lugares del mundo principalmente, es de gran relevancia prevenir y combatir el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. Por lo que este *Manual* es muy importante para ayudar a identificar cualquier movimiento financiero relacionado con FT y FP y, con ello tomar medidas para bloquear esos fondos, evitando así una mayor escalada en el conflicto.

Al seguir el manual metodológico, se establecen procesos claros y efectivos para identificar las coincidencias con las listas de las RCSNU, lo que fortalece la seguridad nacional e internacional.

Al prevenir el FT y FP se puede minimizar el impacto de estos conflictos, protegiendo a las personas y evitando daños colaterales.

BIBLIOGRAFÍA

GAFILAT (2023). *Manual Metodológico para la realización de simulacros de congelamiento derivado de coincidencias en las listas de las RCSNU en materia de Financiamiento al Terrorismo (FT) y Financiamiento a la Proliferación de Armas de destrucción Masiva (FP)*.

Consultar en:

<https://gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4587-manual-metodologico-del-gafilat-para-la-realizacion-de-simulacros-de-congelamiento-derivado-de-coincidencias-en-las-listas-de-las-rcsnu-de-ft-y-fp/file>

