

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

REGIONAL

**APOYO A LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE UNIDADES DE
INTELIGENCIA FINANCIERA EN AMÉRICA DEL SUR**

(TC-02-02-00-2-RG)/(ATN/MT-7884-RG)

MEMORANDO DE DONANTES
Aprobada en Mayo 29, 2002

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Rosina de Souza (LEG) Jefe; Kea Wollrad (INT/RTC); Asako Yamamoto (MIF); Juan Carlos Perez Segnini (LEG/OPR) y Leyda Fajardo (LEG/OPR).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. ELEGIBILIDAD.....	1
II. ANTECEDENTES	1
A. El problema del lavado de dinero en la región	1
B. Las Unidades de Inteligencia Financiera.....	2
C. Situación de las UIF en América del Sur	4
D. Acción del Banco en materia de control del lavado de dinero	5
E. La agencia ejecutora.....	6
III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	6
A. Objetivo	6
B. Descripción	6
1. Agrupación de las UIF según grado de desarrollo	6
2. Áreas de intervención	7
3. Intervenciones elegibles por grupo de UIF.....	8
4. Los planes estratégicos de los países.....	9
IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO	10
V. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	12
A. Ejecución del programa	12
B. Desembolsos	13
C. Plazos.....	13
D. Contabilidad y auditoría	13
E. Condición para la implementación del programa	13
VI. MONITOREO Y EVALUACIÓN	14
A. Informes.....	14
B. Evaluaciones	13
C. Supervisión del programa	15
VII. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS	15
A. Beneficios	15
B. Beneficiarios	14
C. Riesgos	16
D. Revisión de impacto social y ambiental	16

VIII. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES	16
IX. ASUNTOS ESPECIALES	15

ANEXOS

ANEXO I Marco lógico/Indicadores de realización

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CALP	<i>Caribbean Anti-Money Laundering Programme</i>
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFIC	Grupo de Acción Financiera para el Caribe
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera para América del Sud
MIF	<i>Multilateral Investment Fund</i>
MPPMR	<i>MIF Project Performance Monitoring Report</i>
OEA	Organización de los Estados Americanos
UIF	Unidades de Inteligencia Financiera

**APOYO A LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN
AMÉRICA DEL SUR**

(TC-02-02-00-2-RG)

RESUMEN EJECUTIVO

Agencia ejecutora:	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)		
Beneficiarios:	Los siguientes países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela ¹ .		
Monto y fuente:	IDB: (FOMIN – Facilidad I)	US\$	1.320.000
	Agencia Ejecutora:	US\$	250.000
	Local:	US\$	323.000
	Total:	US\$	1.893.000
Objetivos:	Apoyar el proceso de establecimiento y consolidación de las UIF en América del Sur, con la finalidad de contribuir a minimizar las prácticas de lavado de dinero.		
Descripción:	El programa proveerá asistencia técnica con base a un plan estratégico para la creación, desarrollo o consolidación de las UIF que preparará cada uno de los países beneficiarios. La asistencia técnica se ofrecerá en los ámbitos de: (a) desarrollo de marcos legales; (b) desarrollo institucional; (c) capacitación de personal; y (d) tecnología de la información y de las comunicaciones. El tipo de intervención elegible en cada una de las áreas antes mencionadas dependerá del estado de desarrollo de las UIF, las cuales se han dividido en tres (3) grupos: El Grupo A de países que se encuentran en el proceso de establecer la UIF; el Grupo B que requieren apoyo para el desarrollo de sus UIF; y el Grupo C de países que desean consolidar estas unidades.		
Plazos:	Período de Ejecución:	32 meses	
	Período de Desembolso:	40 meses	

¹ Paraguay y Colombia no forman parte del grupo de los países beneficiarios. En el caso de Paraguay, se encuentra bajo preparación una operación del Banco sobre la materia. Colombia, a su vez, ya ha alcanzado un ejemplar nivel de eficiencia en la operatividad de su UIF (ver párrafo 7.3).

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones para el primer desembolso: la no objeción del Banco sobre la terna para la selección del coordinador a ser contratado con recursos del FOMIN y la acreditación de la disponibilidad del personal que asignará al seguimiento del programa (párrafo 8.1).

Condición para la primera reposición del fondo rotatorio: la no objeción del Banco sobre un cronograma de ejecución de las actividades resultantes de los planes de intervención acordados con los países (párrafo 8.1).

Revisión social y ambiental:

No se produjeron comentarios o recomendaciones como resultado de la revisión social y ambiental, que se llevó a cabo el 22 de febrero 2002 (TRG 07-02).

I. ELEGIBILIDAD

- 1.1 La presente propuesta de cooperación técnica regional incluye a los siguientes ocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Chile, Venezuela y Uruguay. Estos países son elegibles para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN. El programa, que brindaría asistencia técnica para la creación, el desarrollo y la consolidación de unidades de inteligencia financiera (UIF), contribuirá al fortalecimiento a largo plazo de los sistemas financieros en virtud de una supervisión más estricta de la transparencia del mercado. Por consiguiente, el programa aborda los criterios de elegibilidad para la obtención de financiamiento del FOMIN conforme consta en el Artículo III, Sección 2 (e) del Convenio Constitutivo del FOMIN, el cual establece que, en el marco de la facilidad de cooperación técnica, se otorgarán donaciones con fines de asistencia técnica, según proceda, a gobiernos y organismos gubernamentales para ayudarles a desarrollar y fortalecer los sistemas financieros. Esta operación se considera prioritaria para el FOMIN por cuanto ayudará a desarrollar, fortalecer y salvaguardar la transparencia del sector financiero de la región.
- 1.2 Se solicita la elegibilidad regional de la presente operación fundamentalmente en virtud del carácter transnacional del proceso de lavado de dinero y, por tanto, de la necesidad de enfrentar este delito de forma mancomunada por parte de los países. Este rasgo determina que la presente cooperación técnica esté dirigida al logro de un objetivo común al conjunto de países beneficiarios, cual es el desarrollo de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), agencias éstas que tienen la responsabilidad de obtener, procesar y compartir inteligencia, que normalmente no se halla circunscripta exclusivamente a los ámbitos nacionales. El programa, además, prevé instancias de cooperación horizontal entre los países, que fortalecerán los vínculos y la coordinación de respuestas frente al lavado de dinero, entre las UIF. Esta iniciativa se articula con dos cooperaciones técnicas regionales previas, dirigidas a combatir el lavado de dinero en un grupo similar de países y en sectores vinculados a la operatividad de las UIF.

II. ANTECEDENTES

A. El problema del lavado de dinero en la región

- 2.1 El proceso de lavado de dinero tiene por objetivo habilitar el uso legítimo del producido del crimen. Su impunidad, por tanto, incentiva la ilegalidad y los efectos colaterales como la violencia y la corrupción. Además, el lavado de dinero a través del sistema financiero mina la credibilidad del sector, afectando negativamente la inversión y el crédito y por ende a las áreas productivas, fundamentalmente del sector privado. Otras modalidades, que se infiltran en el comercio, el turismo, el negocio inmobiliario, los seguros y las bolsas de valores, distorsionan el comportamiento de los mercados e impiden análisis y previsiones certeras sobre el funcionamiento de la economía. En suma, el lavado de dinero es percibido como una fuerte restricción al desarrollo de América Latina y el Caribe, lo que ha sido

reconocido por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, quiénes han manifestado en forma reiterada en sus reuniones Cumbre, su compromiso claro de combatir el lavado de dinero.

- 2.2 En los últimos años, este fenómeno, que por su forma y por su sustancia traspasa las jurisdicciones estatales, ha tenido una fuerte y sostenida respuesta supranacional. Tanto instituciones multilaterales como corporaciones - en particular las financieras - han desplegado un esfuerzo militante para trabar la proliferación de estas prácticas. Tal ha sido el caso de las Naciones Unidas; del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y de sus cuerpos regionales; de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA); del Fondo Monetario Internacional (FMI) o de la Federación Latinoamericana de Bancos, entre muchas otras. Se han articulado principios y modelos de comportamiento público y privado ante el lavado de dinero desde foros globales o regionales, como son las 40 Recomendaciones del GAFI o el Plan de Acción de Buenos Aires de la OEA/CICAD; se han montado mecanismos de supervisión y control para asegurar el efectivo cumplimiento de dichas pautas; y finalmente, se han instaurado sanciones severas para países y territorios no cooperantes. En suma, la presencia de las entidades internacionales especializadas en favor del control del lavado de dinero ha sido intensa y sostenida.
- 2.3 A nivel interno, los Estados también han dado muestras evidentes de su voluntad de incrementar el control al lavado de dinero. Hoy día, en América Latina y el Caribe, puede afirmarse que la vasta mayoría de los países miembros prestatarios del Banco han aprobado legislación tipificando el delito de lavado de dinero de acuerdo a pautas internacionales. Existe, también, una supervisión más efectiva al sector financiero y desde el sector financiero respecto de la calidad de las instituciones, de los clientes y del negocio financiero y se registra una mayor apertura hacia la cooperación internacional en el combate a las prácticas de lavado de dinero. Así mismo, a nivel del sector público y privado, se han formalizado arreglos novedosos dirigidos a reforzar la colaboración interagencial, e intentos de creciente especialización al interior de algunas agencias en la lucha contra el lavado de dinero. Ejemplo de esto último son las UIF.

B. Las Unidades de Inteligencia Financiera

- 2.4 Las UIF son entidades que tienen por función primera confirmar la presencia de una operación de lavado de dinero, analizar su tipología y colaborar con agencias judiciales, policiales, de inteligencia o con UIF de otros países, en la identificación del rastro y modalidades de las transacciones y de las personas físicas o jurídicas involucradas en ellas. Fundamentalmente, las UIF operan como instituciones que intermedian entre el sistema financiero y el sistema judicial de la siguiente manera: determinadas entidades, financieras u otras, están sujetas a la obligación de remitir a las UIF información sobre transacciones sospechosas; éstas analizan y procesan la información recibida y refieren las resultancias de esta función, según se estime pertinente, al sistema judicial o fiscalías, a superintendencias de Bancos, valores o seguros, a UIF en otros países, o a agencias de tipo policial nacionales o internacionales.

- 2.5 Una unidad de inteligencia financiera eficaz desempeña un papel esencial al posibilitar el cumplimiento de los reglamentos del grupo de trabajo sobre acción financiera (FATF). Los países catalogados como “no cooperadores” podrían estar sujetos a sanciones que podrían incluir la imposición de restricciones para participar en transacciones con países miembros del FATF. Ello representaría un importante revés en términos de la inversión del sector privado en países que son objeto de censura.
- 2.6 La obligación legal del sistema financiero de informar a las unidades de inteligencia financiera sobre transacciones sospechosas es un claro paso en aras de una mayor transparencia en las operaciones del sector financiero. El mayor grado de responsabilidad, credibilidad y estabilidad de las instituciones y servicios financieros será decisivo para fomentar la inversión privada en la región puesto que i) reducirá la inestabilidad; ii) aumentará la transparencia; y iii) reforzará los sistemas financieros.
- 2.7 A nivel macroeconómico, la capacidad de detectar transacciones sospechosas permitirá a los países aumentar la transparencia bancaria y, al poner freno a un volumen considerable de operaciones ilícitas a través de los bancos, se reducirá la inestabilidad de mercado que comúnmente se asocia con las salidas o entradas repentinas de capital y las fluctuaciones cambiarias apreciables, y se mejorarán las condiciones para el éxito de la participación del sector privado. En este orden de ideas, la menor inestabilidad y la mayor transparencia del sistema bancario contribuirán a la creación de un sistema financiero sólido y pujante que atraerá un mayor volumen de inversión hacia la región. Por consiguiente, al aumentar el grado de dificultad para la transferencia de dinero obtenido en actividades ilícitas, se contribuirá a reducir los incentivos que encierra la participación en ese tipo de actividades, lo cual redundará en un mejor entorno para actividades del sector privado.
- 2.8 Se registran distintos modelos institucionales de UIF. Se las encuentra como unidades enteramente independientes u operando al interior de los Bancos Centrales o Superintendencias de Bancos; dentro de las agencias policiales o como parte del sistema judicial, pero en todos los casos se les identifica como agencias que cumplen una función altamente técnica en vistas de la complejidad, sofisticación y dinámica de las prácticas de lavado de activos. Ninguna otra agencia pública o privada está llamada a cumplir, ni tiene la capacidad para cumplir esta responsabilidad, razón por la cual las UIF han devenido una pieza crucial en toda estrategia nacional para enfrentar el problema del lavado de dinero. El año pasado, el Grupo Egmont, entidad especializada en materia de UIF, a la que se referirá en el numeral 2.7, cuantificó en cien, los casos de delito de lavado de dinero juzgados y sancionados como resultado de la contribución de UIF.
- 2.9 En América Latina y el Caribe, las UIF comenzaron a establecerse en 1995. En la actualidad, presentan una notoria diversidad en cuanto a su grado de madurez institucional y de eficacia y a su inserción dentro de la arquitectura del sector público de los países. Las mismas reflejan circunstancias políticas, institucionales o presupuestarias particulares a cada caso y las características propias del lavado de dinero, que no son homogéneas a lo ancho de la región. Algunos países aún no han

instalado UIF, pero aún en estos casos y tal como se deduce de las solicitudes de los países beneficiarios del presente programa, se manifiesta una creciente necesidad por los beneficios que aportan estas entidades.

- 2.10 Las pautas o rasgos modélicos de las UIF han sido proporcionados a la colectividad internacional por el Grupo Egmont a partir de 1995, año en que éste se establece en Bruselas como una red internacional de UIF y con el objetivo de promover su establecimiento, su profesionalismo y su cooperación recíproca. Por consiguiente, el reconocimiento de UIF nacionales por parte del Grupo Egmont resulta de suma importancia tanto para éstas como para los países que las albergan. De acuerdo al criterio del Grupo Egmont, las características básicas que debe acreditar una UIF para operar con un grado aceptable de eficacia, son las siguientes: a) marcos legales que aseguren la oportuna y pertinente recepción en las UIF de información sobre transacciones sospechosas; b) capacidad de centralizar administrativamente dicha información; c) personal multidisciplinario especializado (auditores, abogados, estadísticos, informáticos, etc.); d) tecnología para la comunicación, almacenamiento y procesamiento de volúmenes altos de información, en buena medida, de tipo reservado; y e) un presupuesto específico que le permita operar con independencia.
- 2.11 En la zona del Caribe anglófono, la cooperación internacional tanto bilateral como multilateral, ha respondido activamente a la solicitud de asistencia de los países en el sentido de instalación o afianzamiento de UIF. El *Caribbean Anti-Money Laundering Programme* (CALP), financiado con fondos norteamericanos y europeos, proporcionó apoyo sustantivo en esta dirección. En un futuro próximo, el Grupo de Acción Financiera para el Caribe (GAFIC) articulará asistencia a los países miembros de Centro América. En América del Sur, a pesar de los visibles adelantos registrados en la mayoría de los países en el diseño e implementación de políticas anti-lavado (marcos normativos, capacitación de recursos humanos, cooperación jurídica internacional, etc.), no se ha recibido apoyo de significación para las UIF a pesar del reiterado interés por la ayuda externa a estas agencias. Un plan integral de asistencia técnica específicamente dirigido a estas organizaciones deviene, por tanto, un imperativo para la consolidación de dichos progresos.

C. Situación de las UIF en América del Sur

- 2.12 En Sudamérica, existen países como Chile, Ecuador y Perú que aún no han establecido UIF; los hay que demuestran tener UIF en funcionamiento pero de un nivel de desarrollo insuficiente (Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela) y también se registran UIF operando a un nivel de desarrollo satisfactorio aún que no óptimo, tales los casos de Brasil y Bolivia. La excelencia ejemplar de la UIF colombiana es indicativa de las posibilidades y márgenes de progreso que se abren para otros países del continente, de planificarse estratégicamente el apoyo a estas entidades. Las particularidades legales, los recursos financieros o humanos y, también, el tiempo de operatividad, dan cuenta de las diferencias de desarrollo a la vez que identifican los caminos a recorrer para que las UIF alcancen un nivel de eficiencia satisfactorio.

- 2.13 Esta pluralidad de escenarios implica una correlativa variedad de carencias en las UIF. De aquí que la presente iniciativa prevea un esquema operativo que hará posible una asistencia diferencial según necesidades también diferenciales a la vez que permite la cobertura de un universo vasto de beneficiarios y habilita la cooperación horizontal entre países, acentuando el carácter regional del programa.

D. Acción del Banco en materia de control del lavado de dinero

- 2.14 El Banco ha ejecutado un programa regional que abarcó a siete países, dirigido al entrenamiento de personal de entidades supervisoras y supervisadas del sistema financiero en prevención de transacciones de lavado de dinero². Actualmente está en proceso de ejecución una segunda operación³, destinada a mejorar la respuesta del poder judicial frente al lavado de dinero en un universo de países similar al anterior. El apoyo al proceso de creación y consolidación de UIF en la subregión de América del Sur permite prever un efecto multiplicador del impacto de las operaciones anteriormente mencionadas, al ser los sectores financiero y judicial, respectivamente, proveedores y beneficiarios de la función de las UIF.
- 2.15 Asimismo, el Banco financió dos proyectos que aportaron un relevamiento de información sobre el proceso de afianzamiento de las UIF y una identificación preliminar de necesidades de estas agencias, que contribuirán a substanciar esta iniciativa⁴. Otras intervenciones en apoyo a la acción de las entidades especializadas regionales (GAFIC y el Grupo de Acción Financiera para América del Sur - GAFISUD) o que prevén la expansión de programas anteriores a nuevas áreas geográficas, están actualmente en etapa de preparación y son en un todo consistentes con este esfuerzo.
- 2.16 El Banco también ha participado activamente en la labor de coordinación con otros organismos donantes de la región a efectos de prestar asistencia técnica o financiera con miras a materializar iniciativas para combatir el lavado de dinero. Otros organismos donantes tales como el Banco Mundial y el FMI han servido como foro para una colaboración adicional entre organismos apoyada por ejercicios de evaluación de necesidades y asistencia financiera en el contexto de operaciones grandes del sector financiero. Mediante esta operación el Banco está dando respuesta a solicitudes concretas de países beneficiarios que fueron formuladas directamente o a través de la OEA/CICAD a efectos de que brinde apoyo regional a las unidades de inteligencia financiera, en tanto que entes de decisiva importancia para cualquier estrategia encaminada a combatir el lavado de dinero. No existe en la actualidad ninguna otra modalidad de financiamiento de ningún otro organismo internacional o institución de la naturaleza presentada en este programa del FOMIN ni con el mismo alcance de actividades. Por consiguiente, el papel del FOMIN en esta iniciativa es decisivo para responder oportunamente a los nuevos aspectos del desarrollo del sector privado en la región.

² “Salvaguarda de la Integridad de los Mercados Financieros” (ATN/MT-5909-RG), ya ejecutado y bajo evaluación.

³ “El combate del lavado de dinero desde el Sistema Judicial” (ATN/SF-7485-RG), en ejecución por la OEA/CICAD.

⁴ “Diseño de programas de entrenamiento de apoyo a las UIF” (ATN/SF-6304-RG); “Manual de operaciones para una UIF” (ATN/SF-6928-RG), ambas ya ejecutadas por la OEA/CICAD.

E. La agencia ejecutora

- 2.17 El programa será ejecutado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La OEA/CICAD tiene el mandato específico de asistir a los países de la región a combatir el lavado de dinero y más de una década de experiencia en la implementación de cooperaciones técnicas⁵, asistencia en el campo legal, evaluaciones y en la difusión de los estándares internacionales vigentes para minimizar los crímenes financieros. Esta experiencia y el conocimiento de la OEA/CICAD sobre la realidad de las UIF en la región, además de sus vínculos con interlocutores oficiales en los países, expertos y agencias especializadas, han determinado su elección como organismo ejecutor del presente programa. Finalmente, la OEA/CICAD, conjuntamente con el Banco, ha recibido el mandato específico de atender al desarrollo de las UIF de la región en la reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en 2001.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 3.1 El objetivo general del programa es contribuir a minimizar las prácticas de lavado de dinero. El objetivo específico es apoyar los procesos de establecimiento de nuevas UIF y de consolidación, en términos de mayor eficacia, de UIF ya existentes en América del Sur.

B. Descripción

1. Agrupación de las UIF según grado de desarrollo

- 3.2 El programa habilitará a los países un abanico de oferta de cooperación técnica acorde con la fase de institucionalización en que se encuentren las UIF en cada uno de ellos. A tales efectos y de acuerdo con lo adelantado en el párrafo 2.9, el universo de países beneficiarios del programa se subdividirá en tres grupos. Los criterios utilizados para agrupar a los países, reflejan variables tenidas en cuenta por el Grupo Egmont, organizaciones especializadas tales como el GAFIC y la OEA/CICAD, y por las autoevaluaciones de los países.
- 3.3 El Grupo A: Un primer grupo estará compuesto por aquellos países que aún no han establecido una UIF (Ecuador, Chile y Perú). Estos países no han aprobado normativa creando una UIF ni tienen agencias cumpliendo, de modo especializado, funciones propias de la UIF.
- 3.4 El Grupo B: Un segundo grupo se integrará por países cuyas UIF demuestran un estado de desarrollo insuficiente (Argentina, Uruguay y Venezuela). En estos

⁵ Entre ellas, y a entera satisfacción del Banco, las mencionadas en las notas a pie de página 2, 3 y 4.

casos, existen entidades especializadas con autoridad enmarcada por la ley para operar como UIF pero éstas registran carencias en su diseño institucional, en el perfil o capacitación de su personal o en el apoyo tecnológico necesario para cumplir con sus cometidos adecuadamente.

- 3.5 El Grupo C: Un tercer grupo comprenderá a países con UIF en pleno funcionamiento pero que aún no han alcanzado un nivel óptimo de eficiencia (Brasil y Bolivia). Las UIF de estos países son las más antiguas (1996/1997), han acumulado casos exitosos en la identificación de operaciones criminales y también han elaborado manuales de operaciones. Sin embargo, el incremento y extensión de sus tareas (federalización en el caso brasileño) requieren mayores niveles tecnológicos y de especialización de sus mandos dirigentes.

2. Areas de intervención

- 3.6 Atendiendo a la distribución antedicha, el presente programa financiará asistencia técnica en las cuatro áreas que siguen:

- a. Desarrollo de marcos legales. Se hace necesario que los marcos normativos identifiquen de modo apropiado a los obligados a reportar transacciones sospechosas a las UIF (instituciones, profesiones, negocios) y definan con claridad sus competencias (receptoras o solicitantes de información, reguladoras, etc.).
- b. Desarrollo institucional. La efectividad de las UIF dependerá, en buena parte, de un diseño institucional que les permita reclutar y organizar la cantidad y calidad de recursos humanos que el flujo de reportes exige y a la vez les facilite la articulación de sus funciones con las instituciones de dónde recibe y a dónde remite información. La calidad y eficiencia de la comunicación de información entre las UIF y otras agencias nacionales también resultará de adecuadas soluciones institucionales.
- c. Capacitación de personal. La capacitación multidisciplinaria especializada es indispensable para reconocer las particularidades dinámicas y complejas de las operaciones de lavado y configurar información sobre éstas bajo la forma de casos pasibles de procesamiento judicial. Puede abarcar: tipología del lavado de dinero, métodos de investigación de operaciones de lavado de dinero, seguimiento de capitales, operacionalidad de instituciones financieras, aspectos probatorios de operaciones criminales, obtención de inteligencia, preparación de casos judiciales, etc. Al presente hay una creciente oferta de cursos especializados en estas áreas, impartidos por universidades de dentro y fuera de la región, por firmas auditoras internacionales y por otras UIF.
- d. Tecnología de la información y de las comunicaciones. Este aspecto es de esencia a entidades cuyo valor agregado es procurar, verificar, seguir y brindar información en tiempo y forma. La disponibilidad de equipos y programas informáticos es crítica al manejo de volúmenes importantes de reportes, cruzamiento de datos con diferentes bases de información, comunicación de información clasificada, rapidez del intercambio, etc.

3. Intervenciones elegibles por grupo de UIF

3.7 **Grupo A (US\$150.000).** Las intervenciones elegibles para los países que aún no han establecido UIF son las siguientes:

?? Desarrollo de marcos legales: Asistencia jurídica dirigida a: (i) la elaboración, perfeccionamiento o reglamentación de marcos legales que prevean la creación de UIF; (ii) la atribución y definición de la autoridad y funciones necesarias para operar de acuerdo a los estándares internacionales vigentes; y (iii) su ubicación institucional y marco de relacionamiento interagencial al interior del sector público.

?? Desarrollo institucional: Asistencia técnica para apoyar: (i) la elaboración de un organigrama de la entidad; (ii) la identificación de cargos, funciones y calidades de los recursos humanos correspondientes; y (iii) la elaboración de guías para el presupuesto, u otros aspectos que aseguren la operatividad y adecuación administrativa de la UIF.

?? Capacitación de personal: Asistencia técnica dirigida a la identificación de futuras necesidades de capacitación del personal.

?? Tecnología de la información y de las comunicaciones: Asistencia técnica dirigida a la identificación de futuras necesidades en materia de tecnología de la información y de las comunicaciones.

3.8 La asistencia técnica indicada anteriormente se proveerá por medio de consultorías especializadas.

3.9 Los países que conforman el Grupo A podrán pasar a integrar el Grupo B y por tanto acceder a la cooperación técnica habilitada a dicho grupo, en tanto acrediten haberse establecido oficialmente, dentro de un marco legal e institucional adecuado y con un presupuesto aprobado, y previa la evaluación de las necesidades de capacitación y técnicas antes referidas para el caso que requieran asistencia en estos rubros. La agencia ejecutora evaluará la aptitud de elegibilidad de los países para integrar el Grupo B sobre los criterios antedichos, los que deberán fundamentarse en una ampliación del plan estratégico a que refiere el capítulo III.4.

3.10 **Grupo B (US\$540.000).** Los países que requieren apoyo para el desarrollo de sus UIF podrán optar dentro del siguiente catálogo de intervenciones:

?? Desarrollo institucional: Asistencia en desarrollo institucional, en los términos establecidos en el 3.7.

?? Capacitación de personal: Oportunidades de: (i) pasantías de funcionarios en UIF de nivel operativo que puedan servir como modelos para la UIF beneficiaria y (ii) capacitación dispensada por expertos extranjeros sobre aspectos a ser seleccionados por la UIF.

?? Tecnología de la información y de las comunicaciones. Adquisición de equipos informáticos (ordenadores, servidores) y programas o aplicaciones que sean consistentes con el desarrollo y capacidad profesional de las UIF, complementadas, si fuera necesario, por el entrenamiento que requiera su efectiva y eficiente utilización.

3.11 En este grupo, las UIF sólo podrán beneficiarse de las intervenciones previstas en las áreas de capacitación y tecnología, si demuestran haber conformado planteles de personal con visos de estabilidad y permanencia, dentro de un marco de organización institucional aceptable.

3.12 **Grupo C (US\$280.000).** Los países que desean consolidar sus UIF, podrán acceder a las siguientes modalidades y áreas de asistencia técnica:

?? Capacitación de personal: Capacitación dirigida a oficiales de alta gerencia y mandos medios especializados, incluyendo: (i) una especialización a nivel de maestría para un (1) funcionario de alto rango, en áreas consideradas críticas a la labor de las UIF (estadística, auditoría y censos, informática, leyes, etc.), debiéndose asegurar la permanencia en la UIF del funcionario beneficiado por un mínimo de cuatro años luego de haber completado el aprendizaje; (ii) participación de dos (2) funcionarios en cursos cortos de especialización, en el extranjero; y (iii) pasantía para un (1) funcionario en una UIF extranjera dónde se puedan derivar enseñanzas aplicables a la UIF beneficiaria.

?? Tecnología de la información y de las comunicaciones. La adquisición de equipos de informática y programas se realizará atendiendo a los términos establecidos para el Grupo B. En estos países, este componente podrá salvar la obsolescencia de equipos y software y acompañar el crecimiento de las UIF.

4. Los planes estratégicos de los países

3.13 La participación activa de los países en la identificación de sus necesidades generales y dentro de éstas, de la asistencia técnica que habilita el programa, así como el compromiso de los países en el sentido de asegurar la sustentabilidad de la misma, operará como requisito previo al acceso a la cooperación técnica por parte de éstos. A tales efectos, cada país beneficiario preparará un plan estratégico para establecer, desarrollar o consolidar UIF, según los casos, respaldado por el compromiso de referencia.

3.14 El plan estratégico deberá incorporar los siguientes aspectos: a) una descripción del contexto para la creación o desarrollo de UIF; b) sobre esa base, una identificación, fundamentación y priorización de objetivos de corto y mediano plazo (cinco años); c) en función de los objetivos identificados, un detalle de las necesidades instrumentales al logro de los mismos y la correspondiente identificación de intervenciones que habrán de solicitar de acuerdo a la oferta del programa; d) un presupuesto detallado, incluyendo la contrapartida local, que complementará o reforzará la cooperación técnica a recibirse; y e) un cronograma para la implementación del plan estratégico, incluyendo la realización de la contrapartida.

- 3.15 La agencia ejecutora solicitará a los países beneficiarios, dentro de los treinta días de firmarse el Acuerdo con el Banco, la presentación del plan estratégico. Los interlocutores por los países serán los Ministerios de Finanzas o la entidad que éstos designen, para el caso de los países del Grupo A, y las UIF en los casos de los países de los Grupos B y C. Los países dispondrán de un máximo de tres meses para remitir sus planes a la agencia ejecutora para su análisis, evaluación y aprobación. Este proceso de análisis y aprobación insumirá un máximo de cuatro meses a partir de la recepción de los planes. El acuerdo final con los países sobre la asistencia a recibir deberá contar con la no objeción del Banco. La aprobación por parte de la agencia ejecutora de la ampliación del plan estratégico a que refiere el párrafo 3.9, deberá realizarse en dos meses a partir de su recepción y también deberá contar con la no objeción del Banco.
- 3.16 En términos generales, los criterios de evaluación de los planes por parte de la agencia ejecutora reflejarán la información que ésta tiene en su poder derivada de los ejercicios de evaluaciones que conduce regularmente sobre los avances de las medidas anti-lavado en los países. La aprobación del plan deberá asegurar: a) adecuación de los objetivos identificados a la situación de contexto en el país (política, legal, institucional, presupuestaria); b) consistencia entre las necesidades identificadas y los objetivos trazados, c) correspondencia entre los productos de asistencia técnica seleccionados y las necesidades identificadas, d) la concordancia del presupuesto estimado con los productos de asistencia técnica a recibirse y con las contribuciones de contrapartida local a realizarse, y e) la viabilidad de cumplimiento del cronograma dentro de los plazos que marca el programa.
- 3.17 De acuerdo con el tipo y alcance de intervención prevista para cada grupo, los países del Grupo A podrán solicitar asistencia técnica por un monto no mayor de US\$50.000 si sólo acceden a la oferta habilitada para dicho grupo. Si calificaran para acceder al financiamiento previsto para el Grupo B, podrán beneficiarse de un monto máximo adicional de US\$90.000, cantidad ésta que ha sido prevista para los países del Grupo B. Los países del Grupo C serán elegibles para un monto tope de US\$140.000. La adquisición de bienes en el área de tecnología no podrá exceder el 30% del monto total de financiamiento recibido por el beneficiario. La contrapartida local de los países será de un tercio de los recursos solicitados del FOMIN bajo la categoría de asistencia técnica (ver párrafo 4.4).
- 3.18 La ejecución de los planes de cooperación técnica se realizará a lo largo de un máximo de dos años a partir de la aprobación del plan por la agencia ejecutora.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El costo total del programa ha sido estimado en US\$1.893.000 de acuerdo al siguiente presupuesto:

En US\$

Componentes	FOMIN	CICAD	Local	Total
1. Asistencia Técnica	970.000		323.000	1.293.000
?? Grupo A: 3 Países x \$50.000/País	150.000			
?? Grupo B/A: 6 Países x \$90.000/País	540.000			
?? Grupo C: 2 Países x \$140.000/País	280.000			
2. Coordinación	220.000	220.000		440.000
?? Honorarios Coordinador	220.000	170.000		
?? Apoyo Administrativo		50.000		
3. Evaluación	60.000			60.000
4. Auditoría	30.000			30.000
5. Imprevistos	40.000	30.000		70.000
Total	1.320.000	250.000	323.000	1.893.000

- 4.2 La contribución solicitada al FOMIN sería de carácter no reembolsable y cubriría los siguientes rubros: a) la asistencia técnica solicitada por los países de acuerdo al catálogo de intervenciones elegibles para cada grupo, con la posibilidad de que los países del Grupo A puedan acceder también a la asistencia técnica contemplada para el Grupo B (ver párrafo 3.9); b) los honorarios del coordinador del programa c) los gastos de evaluación; y d) los gastos de las auditorías financieras que requiera el programa.
- 4.3 La OEA/CICAD, en tanto que agencia ejecutora, asignará al desarrollo y ejecución del programa un aporte estimado en US\$250.000, que complementará el financiamiento del FOMIN en relación a la coordinación del programa a fin de asegurar su eficiencia. De este monto, US\$150.000 se efectuarán en efectivo y US\$100.000 en especie.
- 4.4 La contribución de los países se ha estimado en hasta US\$323.000, o un tercio del financiamiento que recibirán como beneficiarios del programa (ver párrafo 3.17). La contrapartida podrá hacerse efectiva en dinero o en especie (en este último caso hasta un 50%) y podrá imputarse a: a) gastos vinculados a la implementación de la asistencia técnica (apoyo logístico a expertos o a cursos de capacitación, etc.); b) inversión o gasto dirigido a incorporar o complementar la asistencia técnica de acuerdo a los objetivos trazados en el plan estratégico (compra de equipos, contratación de personal especializado, arriendo de local, etc.); y c) cooperación técnica horizontal entre países beneficiarios consistente con el plan estratégico aprobado (pasantías de expertos, transferencia de tecnología, etc.). El aporte de contrapartida deberá comprometerse al aprobarse el plan estratégico y verificarse de acuerdo con el cronograma acordado. La contribución de los países deberá acreditarse ante la agencia ejecutora, una vez realizada, y de acuerdo a los requerimientos contables y de auditoría del Banco.
- 4.5 La sustentabilidad del programa quedará asegurada a partir del compromiso de los países de apoyar a las UIF asumido tanto en las cartas de solicitud como en los planes estratégicos como condición previa a la aprobación de su elegibilidad como beneficiarios. El programa, además, prevé que las instancias de cooperación técnica horizontal a realizarse bajo la forma de aportes de contraparte y los entendimientos que pudieran derivar de la reunión de evaluación final prevista el párrafo 6.3, echarán las bases para un mayor grado de comunicación,

complementación y colaboración entre los países que tenderá a incrementar la autosuficiencia del grupo respecto del financiamiento externo, hacia el futuro.

V. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Ejecución del programa

- 5.1 La ejecución del programa estará a cargo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La OEA/CICAD se instala oficialmente en 1986, tiene su sede en Washington D.C., y cuenta con un plantel de personal de cuarenta y cinco individuos, entre personal técnico y administrativo, altamente capacitado. La OEA/CICAD ha ejecutado en el pasado y está ejecutando al presente, operaciones financiadas por el Banco y una financiada por el FOMIN. En todos los casos, dicha agencia ha dado muestras de un alto profesionalismo en la administración de los recursos, en la calidad de la documentación remitida al Banco, así como en la puntualidad de los envíos de ésta y, por último, en la plena colaboración prestada en instancias de auditoría y evaluación.
- 5.2 La agencia ejecutora asumirá la responsabilidad de:
- a. asistir a los países en la configuración de los planes estratégicos, si los países beneficiarios así lo solicitaran;
 - b. recibir y analizar los planes estratégicos presentados por los países, y acordar con éstos el perfil de la cooperación técnica que habrán de recibir dentro del marco de la oferta de asistencia elegible en cada caso;
 - c. asegurar la implementación de la cooperación técnica acordada en la secuencia que se haya previsto;
 - d. administrar los recursos del programa, lo que incluye principalmente: (i) la contratación de bienes y servicios necesarios para la ejecución de la cooperación técnica y (ii) la articulación del aporte local con el propio del programa; y
 - e. identificar a los interlocutores de los países que representarán a la contraparte local a lo largo del programa.
- 5.3 La agencia ejecutora contratará un coordinador con cargo a la contribución del FOMIN dentro de los dos meses de firmado el acuerdo con el Banco⁶. El número y diversidad de países beneficiarios y la participación que se les reclama en la determinación de la asistencia que éstos habrán de recibir, hará necesaria el reforzamiento de la coordinación con técnicos aportados por la agencia ejecutora.

⁶ Ver términos de referencia en los archivos técnicos del programa.

El coordinador, con el apoyo de un técnico de la OEA/CICAD y un experto adicional que el ejecutor contratará con recursos ajenos a los del FOMIN, deberá:

- a) asistir a los países que así lo requieran, en el diseño de sus planes estratégicos; y
- b) monitorear la ejecución del programa.

- 5.4 La adquisición de bienes y servicios del programa se registrará por las políticas correspondientes del Banco y del FOMIN.

B. Desembolsos

- 5.5 Los desembolsos se efectuarán por medio de un fondo rotatorio del 20% de la contribución del FOMIN, a excepción de los rubros de evaluación e imprevistos.

C. Plazos

- 5.6 El plazo de ejecución del programa será de 32 meses. El plazo de ejecución de los planes de cooperación técnica en los países será de 2 años. El plazo de desembolso será de 40 meses.

D. Contabilidad y auditoría

- 5.7 La agencia ejecutora establecerá y será la responsable de mantener una adecuada contabilidad de las finanzas, del control interno y de los sistemas de archivo, lo que permitirá la identificación de las fuentes y los usos de fondos del programa. El sistema de contabilidad se organizará de tal forma que proporcione los documentos necesarios, facilite la verificación de transacciones y permita la preparación oportuna de los estados e informe financieros. Los registros relacionados con el programa se archivarán de modo que: (i) puedan identificarse las sumas recibidas de distintas fuentes; (ii) informen de los gastos del programa de acuerdo con una tabla de cuentas previamente aprobadas por el Banco, diferenciando entre las contribuciones del FOMIN y los fondos procedentes de otras fuentes; y (iii) se incluyan los detalles necesarios para identificar los bienes adquiridos y los servicios contratados, así como el uso de dichos bienes y servicios. La agencia ejecutora también abrirá cuentas bancarias separadas y específicas para la administración de la contribución del FOMIN. Por último, la agencia ejecutora procesará las peticiones de desembolso y sus respectivas justificaciones de gastos según las normas de desembolso del Banco.

- 5.8 En los noventa (90) días posteriores al desembolso final del programa, la agencia ejecutora preparará y presentará ante el Banco los estados financieros finales relacionados con la contribución del Banco y con los fondos locales de contrapartida. Una empresa de auditores independientes y aceptables para el Banco auditarán estos estados financieros. Los costos de la auditoría se financiarán con los fondos de la contribución del FOMIN según los procedimientos del Banco.

E. Condición para la implementación del programa

- 5.9 Las condiciones básicas para poner en marcha la presente operación han sido verificadas. Estas son:

- a. las solicitudes de asistencia y el correspondiente compromiso de parte de los países beneficiarios en relación a la creación y fortalecimiento de sus UIF, según el caso; y
- b. la contratación de personal técnico adicional y especialmente designado al seguimiento del presente programa de parte de la agencia ejecutora.

VI. MONITOREO Y EVALUACIÓN

A. Informes

- 6.1 La agencia ejecutora presentará al Banco, para su aprobación, los siguientes informes:
 - a. El cronograma mencionado en el párrafo 8.1, dentro de los 8 meses de haber firmado el convenio.
 - b. Un informe anual de progreso, antes del 31 de enero del año subsiguiente que deberá incluir: (i) el estado de implementación de los planes estratégicos (por país); y (ii) una apreciación crítica del progreso verificado en cada UIF, de acuerdo con los objetivos propuestos en los planes y teniendo en cuenta los indicadores del marco lógico.
 - c. Un informe comprehensivo final, dentro de los 90 días de concluir el plazo de ejecución, que retomará los puntos mencionados en el numeral anterior.
 - d. Un informe financiero (ver párrafo 5.8).
- 6.2 El Banco utilizará los informes mencionados en el párrafo 6.1 (b) y (c) para supervisar los progresos en la implementación del programa y preparar un Informe de Finalización del Proyecto en los tres meses posteriores al último desembolso.

B. Evaluaciones

- 6.3 El Banco contratará, con recursos del programa, dentro de los 6 meses de finalizar el período de ejecución, los servicios de consultoría para la realización de una evaluación independiente.
- 6.4 Además, dentro de la reunión anual del Grupo de Expertos de la OEA/CICAD del año subsiguiente a la culminación del programa, se preverá una sesión de un día para la evaluación de resultados del mismo en los países. El Grupo de Expertos está mayoritariamente conformado por las autoridades de las UIF, lo que hace que este foro resulte el más apropiado para dicho ejercicio. La reunión resultará una oportunidad para atestiguar los avances registrados en la operatividad de las UIF durante la ejecución del programa, particularmente en lo tocante a su efecto en la transparencia del sector financiero y las correspondientes repercusiones favorables

a la inversión. Asimismo este foro ayudará a identificar, e incluso acordar, áreas de cooperación técnica entre UIF a futuro, que aseguren la sustentabilidad del mismo.

C. Supervisión del programa

- 6.5 La División de Cooperación Técnica Regional del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT/RTC) tendrá la responsabilidad básica y supervisará en términos generales la ejecución del programa, incluyendo el procesamiento y autorización de desembolsos. El Departamento Legal (LEG) tendrá la responsabilidad técnica de la operación y, en cooperación con RTC y el FOMIN, dará su no objeción a la documentación técnica que lo requiera.

VII. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS

A. Beneficios

- 7.1 El programa contribuirá a la conformación, en América del Sur, de un contingente de UIF de alta eficiencia que podrán cumplir eficazmente con su papel en la identificación de delitos de lavado de dinero y de sus autores, y servir de vínculo eficiente entre las demás agencias involucradas en este proceso a nivel nacional e internacional. La función de las UIF como agencias especializadas en el reconocimiento de estos crímenes de alta complejidad, es un aporte sustancial al combate de los mismos en los países. Se espera que la instalación de nuevas UIF y fortalecimiento de las UIF existentes, contribuya sustancialmente a ese esfuerzo y que repercuta positivamente en la calidad de la convivencia social y política y en la credibilidad del sistema financiero en la región.
- 7.2 Dentro del marco de acción del Banco en el ámbito del combate al lavado de dinero, el apoyo al buen funcionamiento de las UIF que informa este programa, complementará la asistencia que la institución viene prestando a nivel del sector financiero y judicial, cerrando así el círculo de fortalecimiento de agencias percibidas como centrales a las políticas de prevención de este delito en América del Sur.

B. Beneficiarios

- 7.3 Los beneficiarios del programa serán los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Paraguay y Colombia no se incorporan a la nómina porque, en el primer caso, ya está en curso para ese país una operación del Banco sobre la materia y, en el segundo, porque Colombia ya ha alcanzado un ejemplar nivel de eficiencia en la operatividad de su UIF. Todos los países beneficiarios han remitido solicitudes de apoyo en línea con la presente operación acompañadas del correlativo compromiso de acompañar y sostener sus objetivos en el tiempo.

C. Riesgos

- 7.4 No se contemplan riesgos para el programa en vista del compromiso y participación requeridos a los países previo a su ejecución, tal la presentación de planes creíbles de creación o desarrollo de sus UIF. La calificada capacidad de la agencia ejecutora, sumado al reforzamiento previsto a la labor de coordinación del programa y la posibilidad abierta a los países de recibir orientación para la formulación de los planes, permitirá salvar cualquier riesgo derivado del inadecuado diseño de los mismos. El riesgo de que el impacto de la operación, medido en términos de incremento de eficacia de las UIF, pueda no corresponder a la contribución del programa, deriva de la inherente dependencia de estas agencias respecto de otras instituciones, fundamentalmente, de los sujetos y sectores obligados a reportar transacciones sospechosas en tiempo y forma y del poder judicial, que deberá sustanciar los casos recibidos, también en tiempo y forma.. Sin embargo, la contribución que el Banco y otras fuentes de financiamiento han proporcionado en el pasado a estas instituciones en la subregión, permite inferir que el contexto operativo de las UIF mejorará sustancialmente a la vez que asegura una aproximación integral al combate del lavado de dinero. La operación no hace prever impacto alguno sobre el medio ambiente.

D. Revisión de impacto social y ambiental

- 7.5 No se produjeron comentarios o recomendaciones como resultado de la revisión social y ambiental, la cual se efectuó el 22 de febrero de 2002 (TRG 07-02).

VIII. CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES

- 8.1 Como requisitos al primer desembolso, la agencia ejecutora deberá obtener la no objeción del Banco sobre la terna para la selección del coordinador contratado con recursos del FOMIN y deberá acreditar la disponibilidad del personal que asignará al seguimiento del programa. Previo a la primera reposición del fondo rotatorio, la agencia deberá proporcionar al Banco un cronograma de ejecución de las actividades resultantes de los planes de intervención acordados con los países.

IX. ASUNTOS ESPECIALES

- 9.1 En razón de la especificidad técnica de la capacitación prevista para el personal de las UIF, en particular la del Grupo C, se habilitará la posibilidad de que ésta pueda desarrollarse en cualquier país miembro del FOMIN.