

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

PARAGUAY

9 DE DICIEMBRE DE 2008

Título del proyecto:	Programa de mejoramiento de la transparencia e integridad del sistema financiero de Paraguay		
Número del proyecto:	TC-99-06-03-4-PR		
Equipo de proyecto:	Jefe: Felipe Gómez-Acebo		
Organismo ejecutor:	Superintendencia de Bancos		
Beneficiario:	República del Paraguay - Banco Central del Paraguay		
Plan de financiamiento:	Beneficiario:	US\$	150.000
	FOMIN:	US\$	600.000
	Total:	US\$	750.000
Fechas tentativas:	Comité de Elegibilidad:	Enero de 2002	
	Misión de Análisis	Febrero de 2002	
	CRG:	Marzo de 2002	
	Comité de Donantes:	Mayo de 2002	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El lavado de dinero es un conjunto de procesos en los que las instituciones financieras tienen un rol instrumental de primera magnitud. Su utilización para este fin pone en peligro la solidez y estabilidad de las instituciones afectadas y la credibilidad del sistema financiero en su conjunto como consecuencia de la progresiva pérdida de confianza tanto de la clientela nacional como de las instituciones financieras contraparte en el extranjero. En el combate contra el lavado de dinero deben utilizarse medidas relacionadas con las instituciones financieras, y sus organismos de fiscalización y control, junto con medidas de carácter penal en el marco de la cooperación internacional entre autoridades judiciales y policiales. En este sentido, destacan entre otras, la Declaración de Principios de Basilea de Diciembre de 1988 por las autoridades de Supervisión Bancaria del Grupo de los Diez, las conclusiones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales de 1989 de la Cumbre de París (GAFI) impulsado por el G7 (secretariado con sede en la OCDE), los puntos 34 y 35 de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio Occidental de la CICAD/OEA, el Reglamento Modelo de la CICAD/OEA¹ de 1992 y los puntos 20 y 21 del Plan de Acción de Buenos

¹ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos

Aires de 1995 suscrito por los Ministros del Hemisferio con responsabilidad en el control del lavado de activos.

- 1.2 Los mercados en la República del Paraguay tradicionalmente se han caracterizado por la presencia de un gran número de actividades informales entre las que no han faltado actividades comerciales ilícitas. Como consecuencia de ambas, el lavado de dinero no es un fenómeno ocasional y se encuentra potenciado por el escaso control fronterizo, por posibles carencias del marco regulatorio, la falta de entes de supervisión y control con suficiente poder y la ausencia de un adecuado nivel de institucionalización.
- 1.3 En relación con el movimiento internacional referido en 1.1, y como consecuencia de los hechos mencionados en el punto 1.2, el Gobierno de Paraguay ha venido adoptando, en los últimos años, una estrategia comprensiva basada en tres pilares básicos. Así, el Gobierno:
 - En primer lugar, ha promovido una legislación al efecto (Ley 1015/97 y disposiciones de desarrollo) para el combate de dichos ilícitos.
 - En segundo lugar, procedió en 1997, a la creación de la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD) para prevenir y reprimir los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes y para actuar de coordinador con los demás organismos gubernamentales interesados en el problema. En el mismo sentido, en Octubre 2001, el Banco Central del Paraguay ha creado una Unidad de Análisis dentro de la Superintendencia de Bancos.
 - En tercer lugar, ha impulsado la participación en los eventos organizados por las principales organizaciones internacionales de lucha contra el lavado de activos y se ha hecho miembro de la principal organización internacional de lucha contra el lavado de dinero en su región (GAFISUD). En este sentido, en los últimos meses el BCP ha mantenido representantes en el Subgrupo de Trabajo número 4, Asuntos financieros, subcomisión Lavado de Dinero en el seno de Mercosur.
- 1.4 Mención especial merece el tratamiento de la problemática del secreto bancario en la que la legislación vigente parece adecuada pues: (i) éste se considera levantado respecto de las declaraciones obligatorias a las autoridades competentes para operaciones sospechosas pues es necesario hacer llegar la información a las mismas sin poner sobre aviso a los clientes en cuestión (Ley 1015, arts.19, 20 y 22), (ii) se contempla la exención de responsabilidad de las instituciones financieras implicadas, y de sus empleados y directivos, por violación de las restricciones sobre la revelación de información (art. 34 Ley citada) y (iii) las autoridades competentes tienen un deber profesional de secreto en relación con la información de que disponen en el marco de sus actuaciones (art. 22 Ley).

- 1.5 A pesar de que los pasos dados son claros, todavía queda mucho camino por recorrer desde el punto de vista práctico. Con carácter general, las entidades financieras no siguen las prácticas estándares internacionales según las cuales dichas entidades deberían: i) exigir la identificación de sus clientes (y de los beneficiarios de los derechos económicos derivados) al entablar relaciones de negocios y al efectuar transacciones que excedan determinados umbrales, ii) examinar, con especial atención, las transacciones que consideren que, por su naturaleza, puedan estar relacionadas con el blanqueo de capitales, iii) hacer constar por escrito los resultados de las actividades anteriores manteniendo toda la documentación necesaria el plazo legalmente establecido, iv) garantizar el acceso de las autoridades competentes a dichos registros, v) establecer los procedimientos de control interno y de comunicación para prevenir e impedir la realización de este tipo de operaciones.
- 1.6 Esta situación parece derivar de tres problemas: el primero asociado a la falta de implementación efectiva del actual marco normativo, el segundo a la falta de formación del conjunto de actores interesados en dicha lucha y el tercero a la ausencia de medios técnicos y humanos en el correspondiente organismo supervisor. Respecto del primero, aunque el marco normativo parece, en principio, adecuado (la actual Ley 1015 fue elaborada con el asesoramiento de la CICAD/OEA), la institucionalidad existente podría requerir ajustes en relación con la coordinación entre las autoridades financieras y SEPRELAD/SENAD. Asimismo, los problemas podrían también derivar de la falta de una reglamentación adecuada. Respecto del segundo, es claro que la falta de formación y entrenamiento impide que los actores interesados cumplan con lo establecido. Respecto del tercero, ninguno de los organismos actualmente existentes en la institucionalidad mencionada tienen los medios suficientes para cumplir sus funciones.
- 1.7 La operación que se propone busca participar en la solución de dichos problemas. En este sentido, contribuiría a fortalecer la integridad y transparencia del sistema financiero a través del control de la legalidad del origen y destino de las transacciones realizadas en sus mercados. Sin embargo, la operación no pretende incidir en la capacidad de la institucionalidad paraguaya para aplicar consistentemente lo regulado en la materia (capacidad de “enforcement”). En este sentido, esta actuación del Banco Interamericano de Desarrollo se alinea con las últimas recomendaciones del Directorio del Fondo Monetario Internacional para su propia institución² en la que el FMI considera conveniente, en las cuestiones relacionadas con el lavado de activos, dejar dicho campo a las organizaciones internacionales expertas en la materia.
- 1.8 El éxito de la operación potenciaría un entorno más favorable para la actividad del sector privado en la economía y permitiría la consolidación y expansión requerida para el crecimiento económico. Así, la operación es consistente con la estrategia propuesta por el Banco para el sector financiero, en la cual se busca, entre otros

² Acuerdos de 13 de Abril de 2001

objetivos, fortalecer la supervisión del sistema financiero y mejorar la eficiencia del marco regulatorio bancario incluyendo las entidades financieras no bancarias. Asimismo, la operación propuesta complementaría esfuerzos ya iniciados por el Banco, a través de FOMIN y del Programa Sectorial de Inversiones, con las Superintendencias de Bancos y Seguros.

II. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

- 2.1 El beneficiario directo sería el Banco Central del Paraguay a través de la Unidad de Análisis sobre Prevención de Lavado de Dinero y Bienes de la Superintendencia de Bancos que, como beneficiario directo de la operación, recibiría una capacitación directa que le permitiría: i) entender profundamente los procesos financieros asociados a las operaciones de lavado de dinero, ii) tomar las medidas oportunas para prevenir la realización de este tipo de actividades, iii) coordinar las actividades de formación y iv) determinar las necesidades futuras del conjunto del sistema.
- 2.2 El beneficiario indirecto de este proyecto sería el conjunto del sistema financiero paraguayo y las distintas instituciones que lo componen. Es decir, se estaría beneficiando a instituciones, tanto públicas como privadas, vinculadas a la actividad financiera del país. Entre las instituciones beneficiarias indirectas estarían la Fiscalía General del Estado, la Corte Suprema de Justicia, Seprelad, Senad, la Superintendencia de Seguros, la Comisión Nacional de Valores, la Bolsa de Valores, los entes recaudadores de impuestos (Subsecretaría de Tributación), la Administración Nacional de Aduanas, los bancos, las compañías de seguros, las compañías financieras, las casas de cambio y las entidades financieras no bancarias.

III. OBJETIVOS, COMPONENTES Y ACTIVIDADES

A. Objetivos

Objetivo General

- 3.1 El objetivo general del Programa consistiría en el mejoramiento de la transparencia e integridad del sistema financiero del Paraguay a través del fortalecimiento del sistema de prevención de lavado de dinero.

Objetivos específicos

- 3.2 Los objetivos específicos serían: i) la revisión de la legalidad vigente para determinar, si permite, la detección de esta actividad ilegal y proceder, en su caso, a su adaptación, ii) hacer frente a las necesidades el entrenamiento de los distintos actores del sistema para prevenir las distintas clases de operaciones, iii) adecuar los sistemas informáticos y la tecnología de la Superintendencia de Bancos para el tratamiento de la información derivada del sistema financiero

nacional. Los mismos son complementarios pues en la lucha contra el lavado de dinero son claves tanto la existencia de un adecuado marco normativo como el conocimiento y aplicación consistente de los correspondientes procedimientos fijados y la existencia de los medios necesarios para su control.

3.3 *Objetivo específico número 1.* - Revisión, evaluación y propuesta de modificación de la Ley 1015/97 y, en su caso, del Código Penal³. Merecen especial referencia tres puntos. Por una parte, el marco jurídico de soporte pues, en una operación asociada íntimamente al deber de secreto bancario, es necesario previamente asegurarse de la idoneidad de éste desde un punto de vista de la constitucionalidad de la regulación existente. En segundo lugar, destaca el esquema institucional existente de lucha contra el lavado de dinero (SENAD y SEPRELAD) y a sus modos de interrelación con las autoridades financieras y monetarias del país⁴. Por último, desde el punto de vista reglamentario, es necesario abordar el diseño e implementación del marco para la aplicación de la ley buscando satisfacer las necesidades de la Superintendencia de Bancos y del BCP de tal forma que éstos puedan detectar actividades sospechosas de lavado de dinero o bienes en la actuación de las entidades integrantes del sistema financiero nacional.

3.4 *Objetivo específico número 2.* - Capacitación a los distintos agentes del sistema financiero nacional potencialmente involucrados en la problemática del lavado de dinero o bienes. En este sentido es necesaria la:

- Capacitación de los funcionarios de la Superintendencia de Bancos en las áreas de Análisis Financiero, Asesoría Legal e Inspección así como del propio BCP en cuanto a su Área Legal.
- Capacitación de aquellos fiscales de la Fiscalía General del Estado determinados por el Fiscal General de entre los fiscales asignados a la Unidad de Delitos Económicos y de aquellos jueces determinados por la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial.
- Capacitación de aquellos otros funcionarios públicos que se juzgue procedente por la Unidad Ejecutora.

³ Posterior a la Ley 1015, el Código Penal tipifica el lavado de activos de forma relativamente confusa por lo que debería revisarse también esa norma en lo pertinente.

⁴ El art. 26 de la ley 1015 dice que SEPRELAD es la autoridad de aplicación de la ley, entre cuyos cometidos tiene: a) el análisis de la información obtenida a fin de determinar transacciones sospechosas, b) disponer la investigación de las operaciones de las que se deriven indicios racionales de delito de lavado (que, según el art. 31 le toca a la Unidad de Investigación de Delitos Financieros dependiente de SENAD) y c) elevar al Ministerio Público los casos en que surjan indicios vehementes (sic) de la comisión del delito de lavado de dinero. . . para que se inicie la investigación judicial correspondiente. También se prevé que la SENAD eleve los antecedentes a los órganos e instituciones encargados de supervisar a los sujetos obligados (Superintendencia de Bancos incluida) cuando se detecten infracciones administrativas a la ley o los reglamentos, a los efectos de su investigación y sanción en su caso. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Superintendente de Bancos es parte de SEPRELAD.

- Capacitación del personal de las instituciones financieras de derecho privado involucradas por la ley en la prevención del lavado de dinero y bienes para posibilitar la detección de operaciones sospechosas.

3.5 *Objetivo específico número 3.* - Sistemas informáticos y de comunicaciones. Con el fin de dotar a la Superintendencia de Bancos de los medios suficientes para cumplir lo regulado, es necesaria la existencia de un componente de procesamiento y análisis de las informaciones provenientes del sistema financiero para que ésta pueda detectar aquellas operaciones que por su monto o destino tienen características sospechosas. En principio, son necesarios dos módulos adicionales a los actuales, una Central de Depósitos (con datos de la estratificación de depósitos) y un sistema de seguimiento y control de remesas remitidas al exterior.

B. Componentes y Actividades

Componente 1. - Marco Regulatorio y de Supervisión.

3.6 Con la finalidad de cumplir el objetivo específico i) del Programa, este componente apoyará el diseño e implementación de las normas mencionadas. En este sentido:

- Elaborará el anteproyecto de modificación de la Ley 1015/97 con sus respectivos reglamentos y exposición de motivos buscando es establecimiento de un sistema coherente y coordinado de la prevención del lavado de activos en el que cada una de las instituciones responsables tenga un rol claramente definido.
- Elaborará el proyecto de modificación de las normas y/o ajustes de las existentes tanto en el ámbito del BCP y la Superintendencia de Bancos como respecto de las vigentes que las entidades financieras deben aplicar para la prevención del lavado de activos.
- Diseñará la organización interna, los recursos humanos necesarios y el manual de funciones de la Unidad de Análisis sobre Prevención de Lavado de Dinero y Bienes de la Superintendencia de Bancos. Asimismo, determinará el perfil de los funcionarios y los procedimientos de su selección y reclutamiento.
- Elaborará los necesarios procedimientos específicos para la inspección de las entidades mencionadas.
- Diseñará los informes de las entidades financieras a ser recibidos por la Superintendencia de Bancos para alimentar los sistemas de ésta.

Componente 2. - Capacitación

3.7 Con la finalidad de cumplir el objetivo específico ii) del Programa, este componente incluirá una serie de actividades de formación. Las correspondientes actividades específicas dependerían, en su caso, de la idoneidad de los materiales de formación existentes en manos de la CICAD/OEA consecuencia de operaciones anteriores realizadas con el Banco (operación regional ATN/MT-5909-RG) o de otros desarrollados a partir de aquellos por dicho organismo. Si dichos materiales se ajustasen a las necesidades de esta operación se procedería a utilizarlos directamente en los cursos determinados por la Unidad Ejecutora. Si, por el contrario, fuese necesario adaptar los mismos, se procedería en primer lugar a realizar la misma para poder después impartir los correspondientes cursos. Las actividades se centrarán en:

- Los cursos, seminarios o talleres necesarios, a juicio de la Unidad Ejecutora, para los funcionarios con dedicación exclusiva en materia de la Unidad de Análisis sobre Prevención de Lavado de Dinero y Bienes de la Superintendencia de Bancos.
- Las pasantías que la Unidad Ejecutora juzgase necesarias, para el personal de la Unidad de Análisis sobre Prevención de Lavado de Dinero y Bienes de la Superintendencia de Bancos, en aquellos centros de entrenamiento o instituciones del exterior dedicadas a la prevención y control de las actividades en cuestión.
- Las pasantías en la Superintendencia de Bancos del personal idóneo, a juicio de la Unidad Ejecutora, de las instituciones externas mencionadas interesadas en colaborar en la formación la Unidad de Análisis sobre Prevención de Lavado de Dinero y Bienes.
- Los cursos, seminarios o talleres necesarios, a juicio de la Unidad Ejecutora, para el resto de los funcionarios de las entidades públicas antes mencionadas interesadas en el Programa.
- Los cursos, seminarios o talleres necesarios, a juicio de la Unidad Ejecutora, para los jueces y fiscales antes mencionados.
- Los cursos, seminarios o talleres necesarios, a juicio de la Unidad Ejecutora, para el personal de las entidades financieras involucradas por la nueva Ley en las tareas de prevención contra el lavado de dinero y bienes. En este ámbito específico, el Programa únicamente formaría a aquellas personas que fuesen designadas por dichas instituciones de entre su personal para actuar como futuros instructores. Dichas instituciones asumirían, a través del correspondiente convenio a firmar con el BCP, la obligación de replicar el entrenamiento de acuerdo a sus necesidades internas con los materiales aportados por el Programa. De este modo se crearía un esquema

de entrenamiento de entrenadores que potenciará el efecto multiplicador de los aprendizajes.

Componente 3. – Sistemas informáticos.

3.8 Con la finalidad de cumplir el objetivo específico iii) del Programa, este componente apoyará a la organización de la Superintendencia de Bancos en:

- La construcción o modificación de los sistemas informáticos y mecanismos de procesamiento y análisis de las informaciones provenientes del sistema financiero que la Superintendencia de Bancos juzgue necesarios de acuerdo con la nueva legislación.
- La definición de los canales de comunicación con las entidades financieras que permitan recibir informes diarios de las operaciones que la Superintendencia de Bancos establezca de acuerdo con la nueva legislación.
- La definición de los mecanismos para la divulgación de la información que se considere por la Superintendencia de Bancos de acuerdo con la nueva legislación.

IV. COSTO, FINANCIAMIENTO Y PERÍODO DE EJECUCIÓN

4.1 El costo total del proyecto sería de US\$ 750.000⁵ (Setecientos cincuenta mil dólares americanos) a ser financiado entre el FOMIN US\$ 600.000 y el Banco Central del Paraguay US\$ 150.000. El apoyo del FOMIN estaría dirigido a: i) revisar y adaptar, en su caso, la legislación y reglamentación existente para hacer factible la supervisión de las actividades de lavado de dinero desde el punto de vista financiero, ii) a impartir la correspondiente formación sobre la base de los materiales desarrollados conjuntamente con la CICAD/OEA en la materia en relación con la operación regional ATN/MT-5909-RG y iii) apoyar las necesidades en sistemas informáticos, recolección de datos y supervisión.

4.2 El tiempo de ejecución sería de 24 meses y el período de desembolso de 30 meses.

V. ENTIDAD EJECUTORA

5.1 La Superintendencia de Bancos actuaría como Organismo Ejecutor de la operación por parte de Paraguay a través de la Unidad Coordinadora del Programa ATM/MT-5479-PR⁶ que actualmente se encuentra plenamente capacitada.

⁵ A ser valorado específicamente en la correspondiente misión de análisis por la Unidad Ejecutora

⁶ Programa de Fortalecimiento Institucional de la Superintendencia de Bancos, recientemente concluido.

- 5.2 El Proyecto sería ejecutado con la asesoría de GAFISUD que deberá apoyarse en los servicios ofrecidos por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La CICAD/OEA ha sido encargada de monitorear la adecuación de las legislaciones de los países del hemisferio occidental en el ámbito del combate contra el lavado de dinero (Plan de Acción de Buenos Aires), entre ellas la de Paraguay, manteniendo un conocimiento actualizado de los avances de la región. Adicionalmente, ha acumulado una reconocida experiencia en el desarrollo de programas de capacitación específicos para el sector financiero actuando como entidad ejecutora en la mencionada operación regional encaminada a proveer de formación a 7 diferentes países (entre los que no se incluyó Paraguay).

VI. JUSTIFICACIÓN Y RESULTADO ESPERADOS DEL PROGRAMA

- 6.1 El principal resultado esperado del Programa sería asegurar la idoneidad del marco regulatorio existente para la prevención del lavado de dinero y dotar al conjunto del sistema financiero paraguayo de los esquemas institucionales, técnicos y de formación necesarios para hacer viable la lucha contra el lavado de dinero. De esta manera, se apoyaría el objetivo de las autoridades de construir una estructura económica nacional libre de delitos financieros, que contribuiría a hacer más transparente al mercado y a reducir la competencia desleal entre las distintas instituciones financieras que funcionan en el país.
- 6.2 Con la ejecución de esta operación se estaría apoyando el desarrollo del sector financiero llevándolo paulatinamente a adoptar estándares internacionales en materia de regulación, supervisión, control, así como de prevención de actividades ilícitas. Todo lo anterior permitiría allanar el camino hacia un normal desenvolvimiento de los mercados financieros de Paraguay, lo que a su vez propiciaría un aumento de nuevas inversiones productivas, mayor acceso a fuentes legítimas de financiamiento externo, y prácticas comerciales adecuadas con su consabido efecto sobre el nivel de producción y empleo.

VII. ASUNTOS ESPECIALES

- 7.1 Deberá verificarse la existencia de fondos de contrapartida suficientes para asegurar la ejecución oportuna de la operación.

VIII. RECOMENDACIONES DE LA REPRESENTACIÓN

- 8.1 La Representación considera que el Programa es consistente con la estrategia del Banco para el país y complementará la ejecución de otros proyectos actualmente en preparación relacionados con el sistema financiero y la transparencia de las actividades del sector público nacional, por lo que se recomienda su consideración favorable.

