

GRUPO DE TRABAJO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO

Miércoles, 13 de diciembre 2011
Hotel Sheraton, Asunción
Paraguay

Manual de Buenas Prácticas
Y
Esencias de una Legislación Modelo

Para las Actividades y Profesiones No-Financieras Designadas

I. Introducción

En el año 2003 se incorporaron algunos cambios importantes en las Recomendaciones del GAFI para la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Entre éstos, con la nueva Recomendación 12 se incluyeron siete nuevos sujetos obligados: las actividades y profesiones no financieras designadas - APNFD.

Se identificó a los casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de piedras y metales preciosos, notarios, abogados, contadores públicos y los proveedores de fideicomisos y de servicios societarios como especialmente expuestos al riesgo de lavado de fondos y financiamiento del terrorismo.

En su Recomendación 12 el GAFI somete los sujetos obligados no financieros a las obligaciones de las Recomendaciones 5 (conocer al cliente y debida diligencia), 6 (personas políticamente expuestas), 8 (nuevas tecnologías), 9 (delegación en terceros) y 10 (registro). En su Recomendación 16 extiende las obligaciones de las recomendaciones 11 (transacción inusual), 13 (reporte de operaciones sospechosas), 14 (protección frente a la responsabilidad legal, chivatazo) y 15 (controles internos) también a las APNFD. En su Recomendación 24 obliga a los países miembros a establecer un sistema de supervisión o monitoreo eficaz.

La práctica demuestra que la implementación de aquellas recomendaciones constituye un gran desafío para algunas jurisdicciones. Esto se debe, en parte, al hecho de que muchas de las profesiones y actividades mencionadas en la Recomendación 12 carecen de regulación alguna en la mayoría de los países miembros de GAFISUD. Este fenómeno atañe sobre todo a los agentes inmobiliarios y a los comerciantes de piedras y metales preciosos. – Falta, tanto una tipificación de la profesión como una fiscalización general, un órgano de supervisión natural y un régimen de supervisión y sanción. – En consecuencia, ni siquiera se conoce a todos los operadores activos en el mercado. Otra dificultad – que sobre todo afecta a las profesiones universitarias – es el obstáculo que pone el secreto profesional.

El presente es un informe de Buenas Prácticas no vinculante y se basa tanto en las experiencias que atravesaron las diversas jurisdicciones al implementar las Recomendaciones 12, 16 y 24 como en criterios elaborados por los países miembros durante el “2ndo Taller Avanzado para Evaluadores” que se realizó en Montevideo del 15 al 19 de agosto 2011 y el “4to Seminario sobre APNFD” que se desarrolló entre el 5 y el 7 de octubre 2011 en Bogotá. También recurre a los trabajos ya realizados a nivel de GAFI.¹

¹ RBA Guidance Notes for Casinos 23.10.2008; RBA Guidance Note for Real Estate Agents, 17.6.2008; RBA Note for Dealers in Precious Metals and Precious Stones, 17.6.2008; RBA Guidance Note for Legal Professionals, 23.10.2008; RBA Guidance Note for Accountants, 17.6.2008; RBA Note for Trust and Company Service Providers, 17.6.2008

II. Manual de Buenas Prácticas

El presente catálogo de buenas prácticas abarca tanto los criterios de las Recomendaciones 12, 16 y 24 como observaciones generales tales como las estructuras legales y el marco y los procedimientos de implementación.

Este manual no enumera todos los criterios que una jurisdicción tendrá que incluir en su legislación, sino que destaca las peculiaridades de cada profesión o actividad no financiera y las circunstancias particulares – a diferencia del sector financiero - que el legislador tendrá que tomar en cuenta en el momento de regular a las APNFD.

1. Tipificación de los sujetos obligados

La Recomendación 12 enumera los sujetos obligados sin dar una definición exhaustiva de los mismos. Solamente se dispusieron criterios que limitan la aplicación de las recomendaciones del GAFI a las diferentes APNFD bajo determinadas circunstancias:

- Los casinos se encuentran sometidos al régimen de prevención de ALA/CFT siempre y cuando un cliente esté involucrado en una transacción de un monto igual o mayor a 3000 USD/Euro.
- Agentes inmobiliarios están únicamente afectados siempre y cuando estén involucrados en la compraventa de una propiedad.
- En cuanto a los comerciantes de piedras y metales preciosos se requiere una transacción en efectivo de un monto igual o mayor a 15.000 USD/Euro.
- Abogados, notarios y contadores públicos están afectados siempre y cuando presten servicios de asesoramiento financiero: quiere decir siempre y cuando intervengan en:
 - La compraventa de un inmueble.
 - La gestión de dinero, títulos valores y otros activos del cliente.
 - La gestión de cuentas bancarias, de ahorro o títulos valores.
 - La organización de aportes para la creación, operación o gestión de empresas.
 - La creación operación o gestión de personas o estructuras jurídicas y compraventa de entidades comerciales.
- Los proveedores de fideicomisos o servicios societarios están afectados siempre y cuando:
 - actúen como apoderado para la constitución de personas jurídicas.
 - actúen (o arreglen para que otra persona actúe) como director o secretario de una empresa, socio de una sociedad, o en un cargo similar en relación con otras personas jurídicas.

a. Casinos

El GAFI identificó a los casinos como las instituciones del sector lúdico más expuestas al riesgo del lavado de fondos y del financiamiento del terrorismo. La Recomendación 12 refiere a los casinos terrestres y los casinos de Internet sin dar ningún otro criterio para concretizar la naturaleza de un casino. Queda a criterio de cada jurisdicción profundizar con respecto a los siguientes aspectos:

- Los países deberían definir el panorama de los juegos/ofertas que abarca un casino; sobre todo si un casino es un establecimiento que en primer lugar ofrece los juegos de paño o si también se incluye a las salas de máquinas tragamonedas o de bingo.
- El termino “casino terrestre” no necesariamente se limita a casinos sobre tierra firme sino se deberían también considerar casinos flotantes etc. siempre y cuando sean parte de la jurisdicción.
- Se debería analizar el panorama de los juegos de azar que se permiten y ofrecen en la jurisdicción. Los países deberían determinar si hace falta incluir más sujetos obligados al régimen de prevención de lavado de fondos y financiamiento del terrorismo; por ejemplo loterías, hipódromos, quinielas etc.
- En la mayoría de los países falta legislación alguna con respecto a los casinos de Internet. Las jurisdicciones deberían definir los criterios para determinar qué es un casino de Internet y qué tipo de juegos ofrece.
- Se deberían crear reglas claras y detalladas para determinar si un casino de Internet pertenece o no a la jurisdicción. Como criterios de concretización podrían aplicarse:
 - El lugar de la inscripción del negocio en el registro comercial
 - La ubicación del capital de la empresa
 - La ubicación del Server
 - La ubicación del proveedor de la página Web
 - La sede de administración de la empresa de Internet

b. Agentes Inmobiliarios

La profesión del agente inmobiliario existe en todos los países. También en la mayoría de los mismos carecen de regularización. En consecuencia, falta tanto una definición precisa de la actividad, un conocimiento sobre la identidad como el número de operadores en el mercado.

- Cada jurisdicción debería definir el término de un agente inmobiliario. Se debería concretizar si se trata de un sistema de representación del comprador o del vendedor o si existe también la posibilidad de un sistema mixto o combinado que permita la representación de ambas partes por el mismo agente inmobiliario.

- Para lograr un nivel de protección eficaz se recomienda de incluir a “cada intermediario que esté involucrado en la financiación de la compraventa de una propiedad”
- Los sujetos obligados deberían ser tanto personas físicas como personas jurídicas.
- En países con un fuerte sector de construcción y un peso económico importante de las empresas de urbanización y de construcción se debería considerar la inclusión de aquellas empresas como sujetos obligados.
- Los países deberían crear registros para agentes inmobiliarios; La administración del registro quedaría a cargo de una entidad que tendrá un interés propio de la integridad del mismo. Se puede tanto tratar de un órgano público como privado. Si se trata de una entidad privada debería asegurarse que la entidad esté supervisada por un órgano público, y que tenga suficiente competencia para obligar a los sujetos obligados de registrarse como para sancionar la omisión del registro.

c. Comerciantes de Piedras Preciosas y Metales Preciosos

La recomendación no proporciona ninguna definición de qué es un comerciante de piedras y de metales preciosos. De todos modos la caracterización se concretó en la guía del GAFI sobre el alcance basado en riesgo para los comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos del año 2008². Se determinó que el concepto incluye a toda la cadena de producción desde el proceso de la explotación hasta la venta del producto final. Aquella definición abarca tanto al sector de minería, los compradores intermediarios y corredores, los cortadores de piedras preciosas y pulidores, los refinadores de metales preciosos, los fabricantes y artesanos de joyas, los vendedores minoristas y en el mercado secundario como los vestigios de producción.

Una de las complicaciones que se producen es que, en la mayoría de los países, las profesiones y actividades en el sector carecen de normativa alguna. En consecuencia, en la mayoría de las jurisdicciones se desconoce aquel sector completamente.

² FATF - RBA Guidance for Dealers in Precious metals and Precious Stones “, 17 de junio 2008

- Las jurisdicciones deberían analizar su economía para determinar que tipo de actividades relacionadas con el sector de piedras y metales preciosos existe.
- La enumeración del GAFI no es taxativa; puede ser que en algún país existieran actividades económicas no mencionadas. Para alcanzar la meta de crear un sistema eficaz de prevención contra el lavado de fondos y financiamiento del terrorismo se deberían incluir también a aquellas actividades y profesiones como sujetos obligados.
- Los países deberían crear registros para comerciantes de piedras y metales preciosos; La administración del registro debería quedar a cargo de una entidad que tendrá un interés propio de la integridad del mismo. Se puede tratar tanto de un órgano público como privado. Si se trata de una entidad privada debería asegurarse que la entidad esté supervisada por un órgano público, y que tenga suficiente competencia para obligar a los sujetos obligados de registrarse como para sancionar la omisión del registro. Como se trata de varias actividades diferentes puede ser recomendable de mantener registros diferentes. En aquel caso se debería asegurar que los registros estén conectados y la información cruzada.
- Las jurisdicciones deberían analizar si existe algún otro mercado importante de productos o mercadería de alta gama con un valor difícil a estimar como por ejemplo objetos de arte, antigüedades, jugadores de fútbol, automóviles, yates etc. y deberían considerar si existe la necesidad de incluir más sujetos obligados en el régimen de ALA/CFT.

d. Profesiones Universitarias

La inclusión de las profesiones universitarias (abogados, notarios, contadores públicos) en el régimen de prevención de lavado de fondos y financiamiento del terrorismo está basada en el desarrollo que sufrieron aquellas profesiones en las últimas décadas. A parte de sus actividades clásicas como la defensa legal, el dar fe o el llevar balances asumieron cada vez más funciones de asesoramiento financiero y de servicios societarios. Las obligaciones que surgen de las recomendaciones del GAFI aplican a aquellas profesiones solamente siempre y cuando desempeñen actividades fuera de su perfil profesional clásico. La diferenciación entre las actividades “clásicas” y otras tareas es importante porque el desempeño de las funciones clásicas está protegido por el privilegio profesional que obstaculiza al cumplimiento de las obligaciones de ALA/CFT.

- Cada jurisdicción debería analizar el panorama de las actividades que se permiten a las profesiones universitarias por sus leyes profesionales y qué tareas realmente suelen desempeñarse.
- La normativa que incluya a las profesiones universitarias como sujetos obligados debería referir explícitamente a las profesiones en relación con las funciones que no corresponden al perfil clásico de la profesión.

- La definición puede tanto hacer referencia explícita a los abogados, notarios y contadores públicos como dirigirse a cualquier persona física o jurídica que desempeñe una de las actividades enumeradas en la Recomendación 12.

e. Proveedores de Fideicomisos y Servicios Societarios

Los proveedores de fideicomisos y servicios societarios no constituyen una profesión homogénea sino que operan en varias formas. Aquellos servicios se prestan por intermedio de profesionales e instituciones que ya son sujetos obligados como por ejemplo un abogado, un contador público o un instituto financiero. En algunas jurisdicciones también se permite la prestación de los mismos por otros profesionales que los anteriormente mencionados, como una sociedad fiduciaria independiente o una empresa subsidiaria de un banco. Por tal fin se introdujo ésta categoría para evitar lagunas regulatorias.

- Los países deberían analizar si éste tipo de servicios existe y quien los presta. En base de éste análisis debería determinarse si el régimen de prevención de lavado de fondos y de financiamiento del terrorismo ya abarca a todos operadores activos en el mercado o si hace falta una tipificación adicional.
- La definición puede tanto hacer referencia explícita a todas las personas que desempeñen aquellas actividades como dirigirse a cualquier persona física o jurídica que desempeñe una de las actividades enumeradas.
- Existe también la posibilidad de crear una sola normativa que abarque tanto las actividades que se mencionan en la Recomendación 12 d (profesiones universitarias) como en la Recomendación 12 e (proveedores de fideicomisos y servicios societarios).

2. Medidas de Conocimiento del Cliente y de Debida Diligencia

La Recomendación 12 dispone la aplicación de las Recomendaciones 5, 6 y 8-11 a las APNFD. Las obligaciones de identificar al cliente, desarrollar medidas de debida diligencia, mantener registros etc. se aplican a todos los sujetos obligados de la misma manera. De todos modos aquellos estándares en su época se desarrollaron para los institutos financieros. Las circunstancias y las necesidades que se pueden dar con respecto a las APNFD pueden ser completamente diferentes.

a. Casinos

Para los casinos la obligación de desarrollar las medidas de identificación, de debida diligencia etc. está vinculada al monto de la transacción que realiza el cliente (\geq 3000 USD/Euro). Éste concepto incluye tanto a las transacciones singulares como fraccionadas. Por consecuencia se plantea la cuestión en qué momento deben realizarse aquellas medidas.

Además, en un casino se aceptan muchas formas de pago y de transacciones por lo cual una legislación eficaz tendría que tomar en cuenta todas estas variedades.

- El proceso de identificación puede desarrollarse tanto en la entrada - y se aplicará a todos clientes - como siempre y cuando un cliente compre o cambie fichas por el monto determinado. La mayoría de los jugadores cambia varios montos pequeños en el curso de la visita. Muchas veces se cambia no solamente en las cajas sino también se apuesta en efectivo en la mesa de juego. En consecuencia, el control y seguimiento de los clientes y sus transacciones en general es difícil. Por ende es preferible de identificar a todos los clientes en la entrada.
- Los casinos deberían desarrollar un sistema que les permita de realmente seguir el comportamiento lúdico de sus clientes y detectar cambios en el mismo para poder aplicar medidas de debida diligencia.
- Los casinos deberían desarrollar un sistema para seguir las apuestas en efectivo en cada mesa de juego para detectar “pitufeos”. El sistema debería no solamente registrar las transacciones en efectivo de cada mesa de juego por separado sino cruzar las informaciones de todas las mesas y las transacciones en la caja.
- Los grandes casinos, las cadenas de casino y los consorcios internacionales muchas veces ofrecen a sus clientes de mantener una cuenta de cliente parecida a una cuenta bancaria. En aquella cuenta el cliente puede depositar crédito para jugar..También pueden depositarse los premios; y hasta algunos casinos ofrecen a sus jugadores líneas de crédito para jugar. El saldo de éste crédito muchas veces puede estar retirado sin usarlo. Estas cuentas de cliente requieren la misma diligencia como cuentas bancarias. Sobre todo debería asegurarse que no se mantengan cuentas anónimas, bajo un nombre falsos o a manera de cifras. Clientes que disponen de una cuenta de cliente deberían estar sometidos a un monitoreo especial de sus movimientos financieros.
- Los casinos deberían tener reglas especiales de debida diligencia reforzada para el tratamiento de jugadores de alta gama (“high spenders”) y las salas VIP.
- Los casinos de Internet en sí constituyen un riesgo mayor porque no existe ningún contacto directo entre el casino y su cliente. En consecuencia, los casinos de Internet siempre estarían obligados a aplicar medidas de debida diligencia reforzada.
- El casino de Internet debería tomar medidas exhaustivas de identificar a su cliente y el eventual beneficiario final. Se debería pedir como mínimo una copia escaneada del pasaporte y el número de una cuenta bancaria o de una tarjeta de crédito. En países que tienen un sistema de un número de identificación central como el número de la seguridad social o de la administración tributaria (RUC, CUIT, CUIL etc.) se recomienda de registrar también aquel número.

- En cuanto a las cuentas online que el proveedor del casino de Internet pone a disposición de sus clientes tendrían que aplicar las mismas reglas como para a las cuentas bancarias.
- Tanto en los casinos terrestres como en los casinos online se debería prestar especial atención si algún cliente realizó la apertura de varias cuentas bajo distintos nombres o con referencia a diferentes cuentas bancarias o tarjetas de crédito. Además deberían estar obligados de cruzar la información de todas las cuentas para armar un perfil de cliente único y monitorearlas en conjunto.

b. Agentes Inmobiliarios

Los compradores o vendedores de una propiedad muchas veces prefieren conservar el anonimato y por ende encargan a algún representante concertar el negocio. No en todos los casos el representante revela ésta situación frente al agente inmobiliario; así que el beneficiario final de la transacción muchas veces queda desconocido hasta que el notario redacte el acta de la compraventa.

- Como las obligaciones de prevención de ALA/CFT están vinculadas a la compraventa de una propiedad sería suficiente de identificar al cliente y el beneficiario final en el momento que se brinde el contrato de venta.
- El agente inmobiliario debería prestar especial atención si la compraventa de la propiedad se realiza para el cliente o sino para otra persona (testaferro/beneficiario final).
- El agente inmobiliario debería prestar no solamente atención a la fuente de los fondos que se empleen para el pago de la propiedad sino también al pago de su comisión.
- El agentes inmobiliarios debería revisar si el precio de la propiedad corresponde al precio del mercado o si se trata de un caso de “subvaloración” o “sobrevaloración”
- En el mercado inmobiliario tradicionalmente se realizan muchos pagos en efectivo que son más difíciles a rastrear y a determinar si el origen de los fondos es lícito o ilícito. No es una solución viable de prohibir o limitar el uso de fondos en efectivo porque crecerán los pagos “en negro”; sino aquellas transacciones deberían tratarse como transacciones de alto riesgo con debida diligencia reforzada.

c. Comerciantes de Piedras Preciosas y Metales Preciosos

El perfil de los productores, intermediarios, clientes, y consumidores en éste sector es muy diverso. El abanico de las empresas de minería incluye a desde las grandes empresas multinacionales hasta los mineros individuales. Lo mismo se aplica a los intermediarios y los productores y vendedores de joyas. Los compradores finales pueden ser tanto otros profesionales como personas privadas.

Sobre todo personas privadas que compran metales preciosos, piedras preciosas o joyas muchas veces desean discreción, anonimato y la omisión de registros por razones privadas. En estos casos también se suele pagar en efectivo. La compra de joyas en muchos de los casos es por razones de regalo y por consecuencia incluye a un beneficiario final.

- Las obligaciones de ALA/CFT para comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos están vinculados a transferencias en efectivo igual o mayor a 15.000 USD/Euro. Eso incluye tanto a transacciones singulares como transacciones fraccionadas. Es muy poco probable que un cliente haga varias transacciones en un día. Por ende debería existir una normativa que prevea un determinado lapso de tiempo en el cual todas las transferencias singulares se tratarán como una sola transferencia.
- El comerciante debería prestar especial atención si la compra se realiza a beneficio del comprador o de un tercero. Se debería identificar tanto al comprador como al tercero. Podría ser recomendable de establecer si existe alguna relación especial (cónyuge, hijo, padre etc.) con el comprador.
- Podría ser útil de cruzar las informaciones sobre los beneficiarios finales para determinar si se realizan varias compras a beneficio de miembros de la misma familia.

d. Profesiones Universitarias

La aplicación de las obligaciones surgiendo del régimen de prevención de ALA/CFT está vinculada al desempeño de determinadas tareas que están todas vinculadas al asesoramiento financiero. Pero en la mayoría de los casos la relación entre el profesional y el cliente que abarca a una variedad de tareas diferentes. El mayor problema que se plantea con relación a las profesiones universitarias es de diferenciar los tipos de servicios que el profesional presta y cuando la relación con el cliente goza de confidencialidad y cuando no.

- Las leyes del notariado en general incluyen a una variedad de obligaciones de identificar tanto al cliente como a las demás partes que intervienen. La obligación de mantener registros casi siempre es indeterminada. Para alcanzar una legislación de prevención de ALA/CFT consistente deberían completarse aquellas obligaciones y extender a todas las actividades del notario.

- Existen dos tipos de relación entre el abogado y su cliente: Los clientes casuales que buscan el servicio del abogado para un asunto determinado. Y los clientes habituales que mantienen una relación durante un periodo más largo que abarca muchos asuntos diferentes. En el caso de un cliente casual en la mayoría de los casos no va a causar tantos problemas de identificar la naturaleza del servicio requerido por el cliente. Mientras en los casos de una relación habitual a largo plazo sería muy importante que el abogado esté obligado de dibujar una línea clara entre los diferentes asuntos que trata para su cliente para no generar conflictos entre las obligaciones de prevención de ALA/CFT y las reglas éticas de abogacía.
- En el caso de los contadores públicos las situaciones de conflicto van a ser pocas. La actividad genérica que desempeña el contador público – llevar balances – ya es una forma de asesoramiento financiero. Será la excepción que una actividad no esté cubierta por las obligaciones de prevención de ALA/CFT.
- Los profesionales universitarios – sobre todo los abogados – a veces mantienen cuentas fiduciarias en las cuales se depositan fondos de los clientes. El abogado tendría que estar obligado de mantener transparencia en cuanto del beneficiario o propietario de los fondos. También tendría que estar obligado a revisar si los fondos provienen de fuentes lícitas o ilícitas.
- Los clientes de abogados, notarios y contadores públicos muchas veces son personas jurídicas como grandes empresas o multinacionales. El profesional debería prestar especial atención de identificar a la persona jurídica, sus dueños, representantes legales y beneficiarios finales.
- La relación – especialmente entre el abogado y su cliente – es delicada y los clientes muchas veces prefieren de relevar la menor cantidad de informaciones posible. En consecuencia, el profesional muchas veces se encuentra en una situación de conflicto entre cumplir con las obligaciones legales y preservar buenas relaciones con el cliente. El legislador debería apoyar al profesional con una legislación clara y detallada que el abogado pueda presentar a su cliente y justificar sus acciones.

e. Proveedores de Fideicomisos y Servicios Societarios

En caso de los proveedores de fideicomisos y de servicios societarios el desafío no es de identificar los casos que estén sometidos al régimen de ALA/CFT sino de identificar prestadores de servicios que no entren en otra categoría de sujeto obligado.

- Los proveedores de fideicomisos y servicios societarios muchas veces entablan relaciones de negocio con clientes que están ubicados en otras jurisdicciones y sin contacto personal con los mismos. Aquellas relaciones requieren medidas de diligencia reforzada.
- La profesión del proveedor además atrae a clientes o negocios con relación a regiones off-shore. Estas relaciones constituyen un alto riesgo y por consecuencia requieren medidas de debida diligencia reforzada. Sobre todo se debería prestar especial atención al origen de los fondos.

3. Reportes de Transacciones Sospechosas y Controles Internos

a. Reporte de Operaciones Sospechosas

Según lo dispuesto en la Recomendación 16 toda APNFD cuando tenga la sospecha o razón de sospechar que los fondos provengan de fuentes ilícitas está obligada de mandar un Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) directamente a la UIF.

- Las profesiones que están sometidas a reglas de confidencialidad profesional como los notarios, abogados y contadores públicos podrían encontrarse con un obstáculo legal que les impida de reportar operaciones sospechosas. Además la Recomendación 16 concreta que no deberán reportar si el secreto profesional está afectado.
- Tendría que existir un ente estatal que define y marque los límites del secreto profesional. El mismo ente tendría que brindar asesoramiento a los profesionales en situaciones de duda.
- En casos de actividades cubiertas por el secreto profesional, el mismo debería aplicarse también a los honorarios del profesional; salvo en situaciones de alto riesgo:
 - Reporte obligatorio de pagos encima de un monto determinado
 - Reporte obligatorio de honorarios en efectivo en condiciones similares de un ROE
- Los países deberían aclarar en su legislación que el reporte de una operación sospechosa tanto como la comunicación de toda información al respecto no constituye una fracción del secreto profesional. Tal normativa no solamente facilita el trabajo de la UIF sino da seguridad legal a las profesiones en cuestión.

- Las transacciones relacionadas a la compraventa de una propiedad igual o mayor a un determinado umbral (el monto puede variar según el valor de una propiedad en el respectivo mercado) se deberían reportar como ROE a la UIF.
- Los agentes inmobiliarios deberían revisar si el precio de la propiedad corresponde al precio del mercado o si se trata de un caso de “subvaloración” o “sobrevaloración”. En caso que el precio acordado en el contrato de compraventa no coincide con el precio del mercado el agente inmobiliario debería estar obligado a mandar un ROS a la UIF.
- La obligación de los comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos está vinculada a transacciones en efectivo igual o mayores a 15.000 USD/Euro. Piedras preciosas y metales preciosos tienen la particularidad de tener un valor en sí y por eso pueden ser usados como dinero en efectivo. Por ende, los países deberían considerar si incluyen los casos en los cuales las piedras preciosas o los metales preciosos se usan como medio de pago.

b. Controles Internos

En las Recomendaciones 15 y 16 se destaca que todas las APNFD están obligadas a desarrollar programas contra el lavado de fondos y el financiamiento del terrorismo. Aquellos programas deberán incluir políticas internas, controles independientes, un oficial de cumplimiento, programas de capacitación de los empleados y un control interno para examinar continuamente el sistema de prevención.

A diferencia de los institutos financieros las APNFD en muchos casos son emprendimientos pequeños de pocos empleados o una sola persona. El establecimiento de un sistema de políticas y controles internos, de cumplimiento y de capacitación es costoso y puede superar al poder económico de pequeñas empresas. El interés del legislador es de establecer un sistema eficaz de prevención contra el lavado de fondos y financiamiento del terrorismo y en consecuencia debería acomodar las reglas y obligaciones a la realidad de los sujetos obligados.

Los casinos en general son establecimientos grandes con muchos empleados y una estructura de gerencia. Existen tanto casinos individuales como cadenas. En muchos casos el casino incluye también a un restaurante y/o un hotel. Mientras las demás APNFD como los agentes inmobiliarios, comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos, notarios, abogados, contadores públicos y proveedores de fideicomisos y de servicios societarios muchas veces trabajan en estructuras más pequeñas. Igual existen también empresas grandes como grandes estudios de abogados o contadores, empresas multinacionales que se dedican a la comercialización de piedras y metales preciosos y agencias inmobiliarias grandes con muchos empleados, varias sucursales y actividades a nivel internacional.

- Las pautas que se piden a las empresas grandes deberían ser las mismas como en caso de un instituto financiero:
- Se debería designar un oficial de cumplimiento a nivel de gerencia. Para lograr un nivel eficaz de control se recomienda que el oficial goce también de independencia laboral.
- El oficial de cumplimiento debería estar registrado ante la UIF.
- Las políticas internas de prevención deberían establecerse por escrito en un “manual” que debería comunicarse a todos los empleados. El manual debería incluir como mínimo reglas de procedimiento detalladas y señales de alerta.
- Se debería programar una agenda de cursos de capacitación. Lo ideal serían capacitaciones anuales.
- Si la empresa tiene varias sucursales - aún en otros países - se recomienda establecer un intercambio de informaciones y experiencias. Sería útil de establecer encuentros de todos los oficiales de cumplimiento para que formen una red dentro de la empresa. También sería útil de realizar cursos de capacitación para empleados de varias sucursales/partes del consorcio en conjunto.
- En pequeñas empresas que no disponen de suficiente personal para designar a una persona que se dedique a la función del oficial de cumplimiento, aquella función podría ser asumida por el “dueño” o el representante legal como responsable principal de la empresa.
- El dueño debería estar registrado ante la UIF tanto como oficial de cumplimiento como dueño.
- Los requisitos y la dedicación del oficial de cumplimiento deberían determinarse de acuerdo con el tamaño de la empresa, cantidad de operaciones y volumen de producción, número de empleados, zona geográfica etc.
- Las políticas internas podrían ser más sencillas que de una empresa grande pero deberían ser de forma escrita y para el conocimiento de todos los empleados.
- Las pequeñas empresas no tendrían que programar actividades propias de capacitación de personal. Pero debería garantizarse que todos empleados tanto como el dueño participen de manera periódicamente en cursos de capacitación sobre el tema. La frecuencia y la extensión de la participación en cursos de capacitación debería acomodarse a las posibilidades económicas de la empresa.
- Para intercambiar experiencias podría ser recomendable que exista alguna plataforma de comunicación entre los oficiales de cumplimiento del mismo sector. Aquella plataforma podría ser establecida y mantenida por un órgano público o privado. También podría servir a la UIF como medio de retroalimentación y para comunicar circulares, recomendaciones, directivas etc.

4. Supervisión

La Recomendación 24 distingue entre los casinos y las demás categorías de APNFD.

Para los casinos se requiere un régimen de supervisión y fiscalización que deberá incluir como mínimo:

- Un régimen de autorización pública
- Medidas para evitar que criminales o sus asociados podrían ser dueño o beneficiario final de un casino o tener una función de gerencia o ser el operador de un casino
- La supervisión del cumplimiento con los estándares estará a cargo de una autoridad pública

Las demás APNFD deberán ser sujetos de un proceso de control efectivo. El ente de control puede tanto ser público como un organismo de autorregulación (OAR).

a. Casinos

- Los casinos desde siempre han sido una fuente importante de ingresos públicos – sea por explotación propia por el estado o en forma de tributo pagado por el concesionario privado - y por ello de gran interés del Estado. En consecuencia, el sector del juego de azar tiene una larga tradición de regulación y cuenta en general con una legislación bastante completa.
- Se recomienda de usar las estructuras ya existentes. En todas las jurisdicciones existe alguna forma de autorización pública del funcionamiento de un casino. El procedimiento debería completarse por las obligaciones especiales de prevención de ALA/CFT. Antes de otorgar la concesión pública debería verificarse la fuente del capital inicial y los antecedentes de los socios, los gerentes y los empleados administrativos.
- En general ya existe alguna autoridad pública que está a cargo de la fiscalización y supervisión general de los casinos. Debido al hecho que éste supervisor natural ya dispone del pleno conocimiento del mercado y de la experticia del sector es recomendable de encargar al supervisor general también con la supervisión en materia de ALA/CFT.
- Si existen varios supervisores naturales - porque la supervisión general se desempeña por ejemplo a nivel regional - debería crearse un supervisor central para la supervisión en materia ALA/CFT o un ente central que coordine los diferentes supervisores regionales y garantice el mismo nivel de supervisión en todas partes.
- Se debería realizar un análisis basado en riesgo, para definir y segmentar el sector (a través del tamaño de negocio, sector, peculiaridades), para poder definir la supervisión indicada.
- El órgano de supervisión debería elaborar una matriz y un diagrama con la periodicidad, el tipo de suspensión versus el tamaño del sector y el riesgo que representa.
- Deberían de existir las supervisiones in-situ y extra-situ.

- La categoría más riesgosa debería inspeccionarse por lo menos una vez por año
- Criterios para determinar el riesgo del sector podrían ser:
 - Volumen del mercado
 - Número y magnitud de las transferencias ejecutadas
 - Operaciones internacionales con empresas internacionales en el extranjero o radicadas en paraísos fiscales o países no-cooperativos
- Las diferenciaciones en la intensidad de la supervisión según el riesgo no debe crear zonas grises o de “dumping regulatorio” que atraen delincuentes.
- Si se trata de un consorcio de casinos podría ser útil de enfocar la supervisión en la casa matriz para que aquella rinda cuentas sobre las políticas internas y de cumplimiento del grupo. De todos modos va a ser indispensable que el supervisor también visite a las sucursales para establecer el nivel de cumplimiento con las obligaciones de conocer al cliente y la debida diligencia.
- Siempre y cuando los casinos también ofrezcan cuentas de clientes podría ser útil de incluir e interesar a la supervisión financiera por su experticia en el tema.
- Dentro de los supervisores de casinos debería constituirse un área de supervisión del juego online. Se debería contratar personal con conocimiento especial de la economía online.
- Los proveedores de juegos online deberían estar licenciados de la misma manera como un casino terrestre. Se debería identificar a los dueños, los socios, gerentes y administradores de la página Web.
- El casino online tendría las mismas facultades de reportar anualmente al supervisor como un casino terrestre.
- La supervisión debería desarrollar procedimientos viables para realizar también inspecciones in-situ.
- Las cuentas virtuales de clientes que mantiene el proveedor también se deberían supervisarse. Como en el caso de los casinos terrestres podría ser útil de incluir e interesar a la supervisión del mercado financiero.

b. Otras APNFD

En cuanto al control de las demás APNFD el GAFI deja a los países miembros mucho más margen de consideración que en caso de los casinos. Único requerimiento es el establecimiento de un sistema eficaz con un alcance basado en riesgo. Queda a responsabilidad de cada jurisdicción de determinar los criterios de supervisión o de monitoreo.

- Muchas APNFD – sobre todo agentes inmobiliarios y comerciantes de piedras y metales preciosos – carecen de una regulación y supervisión general (natural), aún que sean sujetos obligados. La supervisión de una actividad o profesión en materia de ALA/CFT no necesariamente requiere que el sector esté regulado o tenga supervisor natural. La regulación del sector puede estar limitada al régimen de prevención de ALA/CFT.
- Para un control efectivo es indispensable de conocer al “universo” de los sujetos obligados y se requiere alguna forma de registro, matriculación o concesión obligatoria. Si un simple registro es suficiente o si hace falta algún procedimiento de un permiso o una matriculación decidirá cada jurisdicción según su interés de garantizar que el profesional cumpla con determinados requisitos.
- El registro debería ser obligatorio y a cargo de una entidad que tenga interés propio de su integridad. Aquella entidad debería controlar la debida inscripción de todos los operadores y debería tener la competencia de sancionar la omisión del registro.
- La entidad que mantenga el registro no necesariamente tiene que ser pública. Sino se podría recurrir a estructuras ya existentes como asociaciones, cámaras etc. En caso de un órgano privado debería existir una supervisión estatal sobre aquel órgano.
- Para garantizar un nivel alto de prevención convendría de cruzar las informaciones de los diferentes registros con otros registros que podrían llevar información parecida (registros tributarios, registro de empresas etc.).
- Si existe un supervisor natural también tendría que desempeñar la supervisión en materia de ALA/CFT porque tiene el conocimiento del sector, la capacidad operativa y ya dispone de infraestructura idónea.
- Si no existe supervisor natural, la UIF podría asumir ésta tarea.
- En caso que el órgano de supervisión natural sea descentralizado (a nivel provincial, municipal etc.) tendría que crearse un supervisor central para la supervisión en materia ALA/CFT o un ente central que coordine los diferentes supervisores regionales y garantice el mismo nivel de supervisión en todas partes.
- Sería ideal que la entidad que lleva el registro también se dedique a la supervisión. Si no coinciden, el órgano de supervisión debería tener pleno acceso al registro.
- Se debería realizar un análisis basado en riesgo, para definir y segmentar el sector (a través del tamaño de negocio, sector, peculiaridades), para poder definir la supervisión indicada.
- El órgano de supervisión debería elaborar una matriz y un diagrama con la periodicidad, el tipo de suspensión versus el tamaño del sector y el riesgo que representa.

- Deberían de existir las supervisiones in-situ y extra-situ.
- La categoría más riesgosa debería inspeccionarse por lo menos una vez por año
- Criterios para determinar el riesgo del sector podrían ser:
 - Volumen del mercado
 - Número y magnitud de las transferencias ejecutadas
 - Operaciones internacionales con empresas internacionales en el extranjero o radicadas en paraísos fiscales o países no-cooperativos
- Las diferenciaciones en la intensidad de la supervisión según el riesgo no debe crear zonas grises o de “dumping regulatorio” que atraen delincuentes.
- Si se trata de un consorcio podría ser útil de enfocar la supervisión en la casa matriz para que aquella rinda cuentas sobre las políticas internas y de cumplimiento del grupo. De todos modos va a ser indispensable que el supervisor también visite a las sucursales para establecer el nivel de cumplimiento con las obligaciones de conocer al cliente y la debida diligencia.
- Si una APNFD mantiene cuentas fiduciarias donde se depositan fondos del cliente deberían también estar sujeto a la supervisión (siempre y cuando los fondos no estén protegidos por el privilegio profesional). En estos casos la supervisión debería desempeñarse en conjunto con el órgano de supervisión financiera

c. Órganos de Autorregulación

La Recomendación 24 prevé la posibilidad de dejar el control en materia de ALA/CFT a un organismo de autorregulación (OAR). Un OAR es un ente privado. En la mayoría de los casos se trata de asociaciones, cámaras o colegios profesionales que controlan sus afiliados a través de las normas éticas de la profesión.

- Los casinos siempre requieren de una supervisión de parte de un órgano gubernamental (Rec. 24 a lo requiere expresamente)
- Para garantizar un nivel de supervisión unitario los países deberían someter a los proveedores de fideicomisos al mismo tipo de supervisión como los institutos financieros.
- El monitoreo/control a través de un OAR podría ser recomendable para comerciantes de piedras y metales preciosos, agentes inmobiliarios, las profesiones universitarias y los proveedores de servicios societarios
- Encargar a OAR con el desempeño de la supervisión ALA/CFT ayuda al estado en cuanto al aspecto de los costos de supervisión
- Se recomienda de encargar a un OAR si aquello ya existe y ya tiene estructuras establecidas que podrían usarse.

- Criterios mínimos para un OAR:
 - Jurídicamente constituido
 - Obligación legal para los profesionales de afiliarse
 - Poderes de fiscalización y sanción establecidos por normativa
 - Independencia (de los intereses comerciales de los afiliados)
 - Estructura instalada
 - Suficiente recursos humanos, tecnológicos y financieros a través de cuotas para que el organismo cuente con una autosuficiencia e independencia
 - el OAR debe estar supervisado por un ente estatal
- No es recomendable de darle al OAR una función de filtro en cuanto a los ROS porque está incompatible con la confidencialidad de los ROS

d. La UIF como órgano de Supervisión

En muchos países la supervisión de las APNFD queda a cargo de la UIF. Se plantea la pregunta si es una solución recomendable y si la UIF realmente puede cumplir con aquella función en cuanto al conocimiento de las profesiones y actividades, recursos humanos etc.

- En general no es una solución recomendable de encargar a la UIF con la supervisión en materia de ALA/CFT porque supera los recursos y posibilidades de una UIF; además la UIF podría perder su esencia que es el trabajo de análisis
- Lo ideal sería que para cada profesión exista un supervisor natural que tenga que cooperar con la UIF
- Pero si no existe ningún supervisor natural la UIF puede asumir el vacío siempre y cuando haya suficiente recursos humanos, equipamiento para el trabajo y capacitación de los supervisores.
- Además debería garantizarse que el área del análisis y de la supervisión estén separados.
- Por razones presupuestarias la posibilidad de encargar a la UIF con la supervisión sobre las APNFD que carecen de un órgano de supervisión natural es preferible a la opción de crear nuevos órganos de supervisión.

5. Puntos Generales

Más allá de los criterios de las Recomendaciones 12, 16 y 24 del GAFI existen varias consideraciones adicionales que deberán tomarse en cuenta. Los siguientes puntos surgieron durante las discusiones de los talleres del “2do Taller Avanzado para Evaluadores” que se realizó en Montevideo del 15 al 19 de agosto 2011 y el “4to Seminario sobre APNFD” que se desarrolló entre el 5 y el 7 de octubre 2011 en Bogotá:

- Establecer una “alianza estratégica” de cooperación entre las APNFD y las autoridades (UIF, fiscalía, otros cuerpos de investigación)
- Establecer un sistema de cooperación internacional para intercambiar experiencias sobre la legislación y particularidades de los sectores en otras jurisdicciones en el tema de prevención y control de lavado de activos
- Incentivar la capacitación de no solamente de los sujetos obligados sino también de los diferentes actores (fiscales, jueces, investigadores etc.)
- Para lograr una normativa eficaz que responda a las particularidades de los diferentes sectores debería crearse un órgano mixto público-privado de coordinación y asesoramiento que discutirá sobre temas como capacitación, tipologías, metodologías y el desarrollo de nuevas normas.
- Un problema actual es que cada vez, hay más APNFD, por lo que habría que considerar la capacidad del Estado y su estructura reguladora.
- Por ende deberían definirse límites evitando que en el futuro el comercio se convierta como sector obligado al 100%.

II. Alcance Basado en Riesgo

Las Recomendaciones del GAFI permiten un cierto grado de flexibilidad para los regímenes de prevención de ALA/CFT para responder a los diferentes tipos de riesgos – sean riesgos elevados o reducidos – de lavado de fondos y financiamiento del terrorismo.

Los varios riesgos de ALA/CFT de los distintos tipos de sujetos obligados, clientes o transacciones son una consideración importante subyacente a las Recomendaciones del GAFI. La meta es de crear un sistema no estático con un alcance basado en riesgo; quiere decir un sistema en el cual el legislador le deja un margen de apreciación tanto al sujeto obligado para mitigar el riesgo como al supervisor para responder a las distintas clases de casos o casos individuales.

Para crear un sistema con un alcance basado en riesgo eficaz se tienen que respetar sobre todo 3 principios:

1. Conocimiento de la exposición de los sujetos obligados al riesgo de ALA/CFT
 - Realizar un análisis de riesgo
 - Reconocer que no todas las situaciones de riesgo son iguales y no requieren siempre la misma respuesta/reacción
2. Crear un marco regulatorio flexible que permita la aplicación de un alcance basado en riesgo
 - Las obligaciones legales tendrían que responder a los resultados del análisis de riesgo
 - Los sujetos obligados necesitan la flexibilidad de implementar y aplicar políticas internas que respondan a su propio análisis de riesgo
 - El alcance basado en riesgo debe respetar los requisitos legales mínimos: Identificación del cliente y beneficiario final, verificación de la identidad y reportar ROS
3. Crear un marco de supervisión que permita la aplicación de un alcance basado en riesgo
 - La supervisión tiene que desarrollarse con conocimiento y comprensión de las actividades controladas
 - Priorizar recursos asignándolos al mayor riesgo (análisis de riesgo)
 - Competencia de los inspectores/ supervisores de tomar decisiones basadas en los principios subyacentes

El elemento principal para lograr la implementación de un sistema de prevención de ALA/CFT eficaz es el conocimiento del riesgo. Tanto el legislador como el sujeto obligado deberían realizar su propio análisis de riesgo para ajustar sus medidas. Analizando el riesgo deberían considerarse sobre todo 3 criterios:

1. El Riesgo del País

- Categorización como país no-cooperativo
- País sancionado
- Situación política y legal
- Estructura económica
- Fuentes, ubicación y concentración de actividad criminal
- Nivel de corrupción
- Tamaño y estructura del sector financiero formal
- Tamaño y estructura de las APNFD
- Características de los sistemas de pago y volumen de transacciones en efectivo
- Tipos de productos y servicios ofrecidos por el sistema financiero y de las APNFD
- Nivel de regularización de las APNFD
- Tipos de delitos precedentes que se destacan en el país

- Monto de fondos ilícitos generados en el país
- Zona de alto riesgo como zonas francas, zonas limítrofes con zona/país de conflicto o con nivel de crimen organizado importante, región conocida por actividad criminal, crimen organizado, grupos paramilitares etc.
- País participa en Kimberly Process (comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos)

2. El Riesgo del Cliente

- Cliente tiene relación con un país de riesgo (ciudadanía, país de residencia, ubicación del negocio)
- Personas Políticamente Expuestas
- Cliente ocasional y desconocido
- Cliente habitual; existe relación personal y establecida entre cliente y APNFD
- Relación comercial sin contacto físico/ inclusión de terceros (representantes legales, testaferros etc.)
- Identidad del beneficiario final no segura
- Cambios de propietario/dueño
- Actividades comerciales del cliente dejan duda
- Cliente tiene estructura legal muy compleja
- Cliente tiene varias cuentas de cliente a varios nombres distintos (casino)
- Clientes/ jugadores de alta gama (“High Spenders” - casinos)
- Perfil de gasto cambia mucho
- “Junkets” (administradores de viajes organizados para turismo lúdico)
- Distancia geográfica excepcional entre cliente y el servicio prestado (abogado, contador, notario, agente inmobiliario etc.)

3. El Riesgo de la Transferencia

- Transacción de montos excepcionalmente altos
- Pagos en efectivo; sobre todo si se usan billetes pequeños
- Negocios que son mezcla entre online y terrestre (casinos)
- Se permiten transferencias entre las cuentas virtuales de clientes (casino de Internet)
- Operan intermediarios financieros no-convencionales (usurero, casa de empeño etc.)
- Se ofrecen honorarios inusualmente altos para los servicios solicitados
- Velocidad de las transacciones
- Transacciones sub- o sobrevaluadas (sobre todo compraventa de propiedad)

- Mercadería tiene valor difícil a estimar
- Riesgo que mercadería podría ser producto de robo, hurto o fraude
- Tipo de negocio requiere una experticia especial (metales preciosos y piedras preciosas, obras de arte etc.)
- Riesgo que persona jurídica involucrada en la transacción podría ser una empresa de pantalla
- La persona jurídica que está involucrada en la transacción es una empresa cotizando en el mercado

III. Esencias de una Legislación Modelo

1. Punto de Partida

El sector de las APNFD como sujeto obligado es todavía muy joven y hasta la fecha existe muy poca experiencia en los países miembros del GAFISUD con su regularización.

Unos de los mayores problemas que enfrenta el legislador incluyendo a las APNFD en el régimen de prevención de ALA/CFT es que muchas de las profesiones y actividades – sobre todo los agentes inmobiliarios y los comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos – no están reguladas. En consecuencia, es difícil para el legislador de lograr la aceptación de parte de los sujetos obligados y de conocer el universo completo de todos los sujetos obligados activos en la jurisdicción.

En los casos que no existe ninguna regularización de las profesiones y actividades también falta algún supervisor natural y por ende personal capacitado con conocimiento y experticia de los nuevos sectores a supervisar.

2. Puntos Claves de una Legislación Consistente

A continuación se dará un resumen de los criterios más importantes que un legislador tendría que tomar en consideración regulando a las APNFD. La lista se limita a los puntos claves y no repite todos los criterios elaborados en los capítulos anteriores. Por ende la lista no es exhaustiva.

Respectar las jerarquías de las normas

- La mayoría de las recomendaciones del GAFI requiere una implementación en forma de ley o decreto: De las recomendaciones que conciernen a las APNFD las siguientes se implementarán con ley o decreto:
 - Rec. 12 (sujetos obligados)
 - Rec. 5 (conocer al cliente y debida diligencia con el cliente)
 - Rec. 6 (personas políticamente expuestas)
 - Rec. 9 (delegación en terceros)
 - Rec. 10 (mantener registros)
 - Rec. 16 (Rec. 11, 13-15 y 21 en las circunstancias especiales de las APNFD)
 - Rec. 11 (transacciones inusuales)
 - Rec. 13 (reporte de transacciones sospechosas)
 - Rec. 14 (protección frente a la responsabilidad legal y “chivatazo”)
 - Rec. 15 (controles internos) que requieren una implementación a nivel de ley o decreto
- Para las demás recomendaciones el GAFI no exige explícitamente la implementación por ley o decreto. De todos modos si el estado quiere obligar al privado o quiere entregar poder soberano como la competencia de fiscalizar, supervisar y sancionar a una entidad en general lo debe que hacer por ley. Por ende se recomienda de implementar las demás recomendaciones también por ley o decreto:
 - Rec. 8 (nuevas tecnologías)
 - Rec. 21 (países no cooperativos)
 - Rec. 24 (supervisión y monitoreo)

Crear un sistema de prevención de ALA/CFT “de una pieza” para todos los sujetos obligados

- El mayor nivel de protección se logra estableciendo un sistema de prevención compacto.
- En consecuencia debería crearse una sola ley que abarque a todos los objetos obligados; tanto los financieros como no financieros.
- Si el legislador quiere establecer excepciones para un grupo o algunos de los sujetos obligados en particular sería lo más razonable de incluir in régimen especial en la ley básica.
- La normativa que concrete la aplicación de la ley podría ser dictada por el órgano de supervisión en forma de una circular o resolución.
- Es importante que la ley básica prevea la competencia del órgano de supervisión de dictar aquellas normas.
- Para evitar lagunas regulatorias o situaciones de duda en cuanto a las obligaciones legales que surgen de la normativa deberían establecerse reglas claras y detalladas

Dictar reglas claras y detalladas

- El legislador debería crear tipificaciones explícitas para todos los sujetos obligados para que quede en claro quién está sometido al régimen de ALA/CFT y quien no.
- Para garantizar un nivel alto de prevención de ALA/CFT debería analizarse el panorama de todos los tipos de APNFD activas en la jurisdicción e identificar otras actividades relacionadas que igualmente están expuestas al riesgo de ALA/CFT e incluirlas como sujetos obligados.
- La ley debería definir de forma clara y exhaustiva todas las obligaciones de los sujetos obligados.
- Las reglas dictadas a nivel de una circular o una resolución solamente pueden ser de carácter aclarativo pero no pueden establecer nuevas u otras obligaciones que no figuren en la ley.
- El legislador debería prever normas para evitar situaciones de conflicto entre las obligaciones de ALA/CFT y los privilegios profesionales o las reglas éticas de las profesiones.
- El legislador debería garantizar que para todas las APNFD que hasta la fecha no estén regularizadas exista como mínimo un régimen de registro.
- El legislador debería denominar a las autoridades de cada sector que mantengan los registros.
- Además deberían establecerse procedimientos de registro o autorización pública.
- La ley debería definir todos los órganos de supervisión pública.
- En los casos que ya exista una estructura de OAR (cámaras, asociaciones, colegios etc.) podría ser útil de incluirlas en el sistema de supervisión.
- Para garantizar un monitoreo/una supervisión eficaz a través de los OAR tendría que establecerse la obligación de afiliarse y el OAR debería recibir las competencias necesarias para desempeñar sus tareas.
- La supervisión normalmente es una tarea estatal. En los casos que el estado deje aquella tarea a un privado debería como mínimo supervisar el ente privado – en éste caso los OAR – a través de un órgano público.

Establecer una UIF y un sistema de reporte eficaz

- Todos los oficiales de cumplimiento deberían estar obligados de registrarse ante la UIF
- Dentro de la UIF deberían crearse áreas especiales para casos surgiendo del sector de las APNFD con personal capacitado al respecto.
- La UIF debería apoyar a las APNFD en su tarea de prevenir el lavado de fondos y el financiamiento del terrorismo con circulares, resoluciones etc. informando sobre buenas prácticas, tipologías, señales de alerta etc.

Crear fuertes estructuras de supervisión

- Para poder desempeñar una supervisión eficaz primero debe conocerse a todos operadores activos en la jurisdicción. En consecuencia, el órgano de supervisión debería también llevar el registro de los sujetos obligados o como mínimo tener acceso directo a aquellos registros.
- Se debería denominar las autoridades de supervisión para cada APNFD.
- Para poder desempeñar su tarea de supervisión debería asignarse al órgano de supervisión suficiente personal capacitado, presupuesto y las competencias necesarias para desempeñar sus funciones
- En los casos que ya exista una estructura de OAR (cámaras, asociaciones, colegios etc.) podría ser útil de incluirla en el sistema de supervisión.
- La supervisión normalmente es una tarea estatal. En los casos que el estado deje aquella tarea a un privado debería como mínimo supervisar el ente privado – en éste caso los OAR – a través de un órgano público.
- En casos que la jurisdicción decida de encargar la supervisión en materia ALA/CFT a la UIF debería garantizarse que el área del análisis y de la supervisión estén separados.
- Para que el órgano de supervisión también tenga la posibilidad de imponer el cumplimiento con las obligaciones legales, requiere de la competencia de sancionar. Por tal fin debería definirse un régimen de sanciones y de multas

Desarrollar un sistema de prevención con un alcance basado en riesgo

- Para poder desarrollar un alcance basado en riesgo el legislador más que nada necesita conocer a las actividades y profesiones y entender sus particularidades.
- Sobre ésta base el legislador debería analizar el riesgo de cada sector y
- definir criterios y situaciones de mayor y menor riesgo.
- En la ley debería establecer pautas especiales para situaciones de alto riesgo;
- Tanto como definir procedimientos simplificados para situaciones de bajo riesgo.
- La legislación además debería considerar especialidades de la jurisdicción o de determinados sectores como por ejemplo el uso de efectivo o la existencia de un sector informal importante y dar soluciones viables.

Implementar una cooperación interdisciplinaria y a nivel internacional

- Para lograr más aceptación y más voluntad entre las APNFD de participar en la prevención de ALA/CFT deberían establecerse “alianzas estratégicas” entre los sujetos obligados y las autoridades estatales.
- Para lograr una normativa eficaz que responda a las particularidades de los diferentes sectores sería recomendable de crear un órgano mixto público-privado de coordinación y asesoramiento que discutirá sobre temas como capacitación, tipologías, metodologías y el desarrollo de nuevas normas.
- La jurisdicción debería establecer un sistema de cooperación internacional tanto formal como informal.
- La cooperación informal podría ayudar intercambiar experiencias sobre la legislación y particularidades de los sectores en otras jurisdicciones en el tema de prevención y control de lavado de activos.
- Para establecer mecanismos de asistencia legal o administrativa deberían brindarse convenios bilaterales o multilaterales y memorandos de entendimiento.
- Un sistema de prevención eficaz requiere a parte de una regularización contundente también conocimiento y experticia de los actores involucrados. Por ende debería incentivarse la capacitación de no solamente de los sujetos obligados sino también de los diferentes actores públicos como los fiscales, jueces, investigadores, supervisores etc.