

FATF



GUÍA ACTUALIZADA PARA UN ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO

ACTIVOS VIRTUALES Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES



OCTUBRE 2021



El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo inter-gubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero global contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocidas como la norma global de lucha contra el lavado de activos (ALA) y el financiamiento del terrorismo (CFT).

Para más información acerca del GAFI, visite www.fatf-gafi.org

Este documento y/o todo mapa incluido aquí, se efectúa sin perjuicio del estado o de la soberanía sobre un territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de un territorio, ciudad o área.

Referencia citada:

GAFI (2021), *Guía actualizada para un enfoque basado en el riesgo a los activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales*, GAFI, París,
www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-PSAV.html

© 2021 GAFI/OCDE. Todos los derechos reservados.

No se puede reproducir o traducir esta publicación sin permiso previo por escrito.

Las solicitudes para obtener dicho permiso, en relación con toda o parte de esta publicación, se deber realizar a la Secretaría del GAFI, 2 rue André Pascal 75775 París Cedex 16, Francia (fax: +33 1 44 30 61 37 o por correo electrónico: contact@fatf-gafi.org).

Créditos de la foto de portada ©Getty Images

Índice

Agradecimientos	2
Siglas	3
Resumen ejecutivo	4
PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN	7
Antecedentes.....	7
Propósito de la Guía.....	9
Alcance de la Guía.....	10
Estructura.....	14
SEGUNDA PARTE: ALCANCE DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI	15
Evaluación de riesgo inicial.....	15
Definiciones del GAFI y características del sector de PSAV relevantes para fines ALA/CFT.....	21
TERCERA PARTE: APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI A LOS PAÍSES Y A LAS AUTORIDADES COMPETENTES	37
Aplicación de las Recomendaciones en el contexto de AV y PSAV.....	37
Enfoque basado en el riesgo a la supervisión o al monitoreo de PSAV.....	70
CUARTA PARTE: APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI A LOS PSAV Y OTROS SUJETOS OBLIGADOS QUE PARTICIPAN EN ACTIVIDADES DE AV	78
Debida diligencia del cliente.....	78
Personas expuestas políticamente.....	82
Banca corresponsal y otras relaciones similares.....	82
Transferencias electrónicas y la “regla del viaje”.....	82
Controles internos y sucursales y filiales extranjeras.....	87
Reporte de ROS y tipping-off.....	87
QUINTA PARTE: EJEMPLOS DE PAÍSES SOBRE ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO APLICABLE LOS ACTIVOS VIRTUALES Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES	89
Resumen de enfoques jurisdiccionales a la regulación y supervisión de actividades de AV y PSAV.....	89
SEXTA PARTE: PRINCIPIOS DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y LA COOPERACIÓN ENTRE SUPERVISORES DE PSAV	102
Objetivos.....	102
Principios del intercambio de información y la cooperación.....	103
Anexo A. Recomendación 15 y su Nota interpretativa y Definiciones del GAFI.....	107
GLOSARIO	109

Agradecimientos

Este documento de la Guía actualizada se basa en el trabajo de los siguientes miembros del Equipo del Proyecto y en la amplia contribución de la Red Global de Miembros del GAFI y de los Organismos Regionales estilo GAFI, que en conjunto suman más de 200 jurisdicciones. Esta guía también ha contado con la colaboración de una serie de partes interesadas del sector privado y otros representantes de la comunidad de activos virtuales y PSAV.

El trabajo realizado para esta Guía fue dirigido por Habuchi Takahide (Agencia de Servicios Financieros, Japón) y Jon Fishman y Sandra García (Departamento del Tesoro, Estados Unidos de América) con Ken Menz y Tom Neylan de la Secretaría del GAFI. El equipo del proyecto recibió importantes contribuciones de Evan Gallagher (AUSTRAC, Australia), Amr Sayed Rashed (Unidad de lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo de Egipto), Mirzosharif Sharipov (Secretaría del Grupo Euroasiático), Gabriel Hugonnot y Jon Isaksen (Comisión Europea), David Sabban (ACPR, Francia), Pierre Offret (Ministro de Economía y Finanzas, Francia) y Pierre Subiger (Autoridad de los Mercados Financieros, Francia), Fabian Rieger (Ministerio de Finanzas, Alemania), Elad Wieder (Autoridad de Prohibición del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, Israel), Francesca Picardi (Ministerio de Finanzas, Italia), Kawada Yuji y Matsuzawa Arisa (Agencia de Servicios Financieros, Japón), Ricardo Cacho (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México), Rachel Huen y Evadne Ong (Autoridad Monetaria de Singapur), Annette Frésard y Giulia Mariani (FINMA, Suiza), Vincent Cottier y Melanie Friedli (Departamento Federal de Finanzas, Suiza), Caroline Horres (Departamento del Tesoro, Estados Unidos de América) y Val Szczepanik (Comisión Nacional de Valores, Estados Unidos de América).

Siglas

AEC	Criptomonedas mejoradas por anonimato
ALA	Anti-lavado de activos
DDC	Debida diligencia del cliente
CFT	Contra el financiamiento del terrorismo
CFP	Contra el financiamiento de la proliferación
DApp	Aplicación descentralizada o distribuida
DeFi	Finanzas descentralizadas
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
DDI	Debida diligencia intensificada
ICO	Oferta inicial de monedas
IF	Institución Financiera
UIF	Unidad de inteligencia financiera
LA	Lavado de activos
MSB	Prestadores de servicios monetarios
STDV	Servicios de transferencia de dinero o valores
NFT	Token no fungible
OTC	Extra bursátil
P2P	Entre pares
PEP	Persona expuesta políticamente
FP	Financiamiento de la proliferación
EBR	Enfoque basado en el riesgo
OAR	Organismo autorregulador
ROS	Reporte de operación sospechosa
FT	Financiamiento del terrorismo
AV	Activos virtuales
PSAV	Proveedor de servicios de activos virtuales

Resumen ejecutivo

En octubre de 2018, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) adoptó cambios en sus Recomendaciones para aclarar explícitamente que se aplican a las actividades financieras que involucran activos virtuales; el GAFI también agregó dos nuevas definiciones al Glosario: “activos virtuales” (AV) y “proveedores de servicios de activos virtuales” (PSAV). La Recomendación 15 del GAFI revisada exige que los PSAV estén regulados a efectos de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT), tengan licencia o estén registrados y estén sujetos a sistemas efectivos de monitoreo o supervisión.

En junio de 2019, el GAFI adoptó una Nota Interpretativa de la Recomendación 15 para aclarar aún más cómo deben aplicarse los requisitos del GAFI en relación con los AV y los PSAV, en particular con respecto a la aplicación del enfoque basado en el riesgo (EBR) a las actividades u operaciones de los AV y los PSAV; la supervisión o el monitoreo de los PSAV con fines ALA/CFT; el otorgamiento de licencias y/o registro; las medidas preventivas, como la debida diligencia del cliente, el mantenimiento de registros y el reporte de operaciones sospechosas, entre otras; las sanciones y otras medidas de aplicación; y la cooperación internacional.

El GAFI también adoptó una primera versión de esta Guía¹ sobre la aplicación del enfoque basado en el riesgo a los AV y los PSAV en junio de 2019; la Guía se actualizó en octubre de 2021. Su objetivo es ayudar a las autoridades nacionales a comprender y desarrollar respuestas de regulación y supervisión a las actividades de los AV y los PSAV, como así también ayudar a las entidades del sector privado que buscan participar en actividades de AV, a comprender sus obligaciones ALA/CFT y cómo pueden cumplir efectivamente con estos requisitos.

Esta Guía subraya la necesidad de que los países y los PSAV, así como otras entidades que participan en actividades de AV, comprendan los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) asociados a ellas y adopten las medidas de mitigación adecuadas para hacerles frente. En particular, la Guía proporciona ejemplos de indicadores de riesgo que deberían considerarse específicamente en un contexto de AV, con énfasis en los factores que podrían obstaculizar aún más las transacciones o inhibir la capacidad de los PSAV de identificar a los clientes.

La Guía examina cómo las actividades de AV y los PSAV entran en el ámbito de las Recomendaciones del GAFI. Analiza los cinco tipos de actividades cubiertas por la definición de PSAV y proporciona ejemplos de actividades relacionadas con los AV que entrarían en la definición de PSAV y que estarían potencialmente excluidas del ámbito de aplicación del GAFI. A este respecto, destaca los elementos clave necesarios para ser considerado un PSAV, a saber, actuar como negocio en nombre de otra persona y brindar o facilitar activamente actividades relacionadas con los AV.

La Guía describe la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a los países y a las autoridades competentes, así como a los PSAV y a otros sujetos obligados que realizan actividades de AV, incluidas las instituciones financieras como los bancos y los agentes de valores, entre otros. Casi todas las Recomendaciones del GAFI son directamente pertinentes para abordar los riesgos de LA/FT asociados a los AV y PSAV, mientras que otras Recomendaciones están menos directa o explícitamente vinculadas a los AV o PSAV, aunque siguen siendo relevantes y aplicables. Por lo tanto, los PSAV tienen el mismo conjunto de obligaciones que las instituciones financieras o las actividades y profesiones no financieras designadas.

1 Esta Guía también actualiza la guía de 2015 [GAFI Guía sobre el enfoque basado en el riesgo a las monedas virtuales](#). (Esta versión fue traducida al español por el GAFIC)

La Guía detalla toda la gama de obligaciones aplicables a los PSAV, así como a los AV, en virtud de las Recomendaciones del GAFI, siguiendo un enfoque de Recomendación por Recomendación. Esto incluye la aclaración de que todos los términos contenidos en las Recomendaciones del GAFI que estén relacionados con fondos o valores (por ejemplo, “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos u otros activos” y otros “valores equivalentes”) incluyen a los AV. Por lo tanto, los países deben aplicar todas las medidas pertinentes en virtud de las Recomendaciones del GAFI a los AV, las actividades de los AV y los PSAV.

La Guía explica los requisitos de registro o licencia de los PSAV, en particular cómo determinar en qué país o países deben estar registrados o tener licencia, como mínimo en el lugar donde fueron creados, o en la jurisdicción donde se encuentran sus negocios en los casos en que sean personas físicas. Sin embargo, las jurisdicciones también pueden optar por exigir que los PSAV tengan licencia o registro antes de realizar negocios en su jurisdicción o desde su jurisdicción. La Guía subraya además que las autoridades nacionales están obligadas a tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que realicen actividades de AV sin la licencia o el registro requeridos. Esto sería igualmente aplicable por los países que han optado por prohibir las actividades de AV y los AV a nivel nacional.

En lo que respecta a la supervisión de los PSAV, la Guía deja claro que sólo las autoridades competentes, y no los organismos autorreguladores, pueden actuar como organismos de supervisión o control de los PSAV. Deben llevar a cabo una supervisión o un control basados en el riesgo, y contar con poderes adecuados, incluida la facultad de realizar inspecciones, exigir la presentación de información e imponer sanciones. Se hace hincapié en la importancia de la cooperación internacional entre supervisores, dada la naturaleza transfronteriza de las actividades y de la prestación de servicios de los PSAV.

La Guía deja claro que los PSAV, y otras entidades que participan en actividades de AV, deben aplicar todas las medidas preventivas descritas en las Recomendaciones 10 a 21 del GAFI.

La Guía explica cómo deben cumplirse estas obligaciones en un contexto de AV y aclara los requisitos específicos aplicables en relación con el umbral de USD/EUR 1 000 para las transacciones ocasionales de AV, por encima del cual los PSAV deben aplicar la debida diligencia del cliente (Recomendación 10); y la obligación de obtener, conservar y transmitir la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario, de forma inmediata y segura, cuando se realicen transferencias de AV (Recomendación 16) (la “regla del viaje”). Como se aclara en la Guía, las autoridades pertinentes deben coordinarse para garantizar que esto pueda hacerse de forma compatible con las regulaciones nacionales de protección de datos y privacidad.

Por último, la Guía ofrece ejemplos de enfoques jurisdiccionales para regular, supervisar y hacer cumplir las actividades de los AV, los PSAV y otros sujetos obligados en materia ALA/CFT.

En octubre de 2021, se actualizó esta Guía para ofrecer a los sectores público y privado orientaciones revisadas. Estas revisiones se centraron en seis áreas clave en las que se buscaba una mayor orientación por parte del GAFI. Se trata de (1) aclarar las definiciones de AV y PSAV para dejar claro que estas definiciones son amplias y que no debería haber un caso en el que un activo financiero relevante no esté cubierto por los Estándares del GAFI (ya sea como AV o como otro activo financiero), (2) proporcionar orientación sobre cómo se aplican los Estándares del GAFI a las monedas estables (*stablecoins*) y aclarar que una serie de entidades involucradas en estructuras de moneda estable podrían calificar como PSAV bajo los Estándares del GAFI, (3) proporcionar orientación adicional sobre los riesgos y las herramientas disponibles para que los países aborden los riesgos de LA/FT para las transacciones entre pares, que son transacciones que no involucran a ningún sujeto obligado, (4) proporcionar orientaciones actualizadas sobre la concesión de licencias y el registro de PSAV, (5) proporcionar orientación adicional para los sectores público y privado sobre la aplicación de la “regla del viaje”, e (6) incluir los Principios de intercambio de información y cooperación entre los supervisores de PSAV. Este documento incorpora y sustituye a la Guía de 2019.

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

Antecedentes

1. Las nuevas tecnologías, los productos y los servicios conexos tienen el potencial de impulsar la innovación y eficiencia financieras, y mejorar la inclusión financiera, pero también crean nuevas oportunidades para que los delincuentes y los terroristas laven sus ganancias o financien sus actividades ilícitas. El enfoque basado en el riesgo (EBR) es fundamental para la aplicación efectiva de los Estándares Internacionales revisados del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, que los miembros del GAFI adoptaron en 2012, y el GAFI, por lo tanto, vigila activamente los riesgos relacionados con las nuevas tecnologías. El seguimiento de los riesgos emergentes, incluidos los riesgos relacionados con las nuevas tecnologías, debe alimentar el proceso de evaluación de riesgos de los países y los sujetos obligados y, de acuerdo con el enfoque basado en el riesgo, debe orientar la asignación de recursos, según proceda, para mitigar estos riesgos.
2. En junio de 2014, el GAFI publicó *Monedas virtuales: Definiciones clave y riesgos ALA/CFT potenciales* en respuesta a la aparición de monedas virtuales y sus mecanismos de pago asociados para proporcionar nuevos métodos de transmisión de valores a través de Internet. En junio de 2015, el GAFI publicó la *Guía sobre el abordaje basado en el riesgo a las monedas virtuales* (la Guía sobre Monedas Virtuales de 2015) como parte de un enfoque por etapas para abordar los riesgos de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT) asociados a los productos y servicios de pago en moneda virtual.
3. La Guía sobre Monedas Virtuales de 2015 se centra en los puntos en los que las actividades con monedas virtuales se cruzan con el sistema financiero tradicional regulado y proporcionan puertas de entrada y salida (es decir, las rampas de entrada y salida), en particular los cambiadores de monedas virtuales convertibles. Sin embargo, en los últimos años, el espacio de los activos virtuales ha evolucionado para incluir una serie de nuevos productos y servicios, modelos de negocio y actividades e interacciones, incluidas las transacciones entre activos virtuales.
4. En particular, el ecosistema de activos virtuales ha visto el surgimiento de criptomonedas anónimas (AEC), *mixers* y *tumblers*, plataformas e intercambios descentralizados, monederos de privacidad², y otros tipos de productos y servicios que permiten reducir la transparencia y aumentar la opacidad de los flujos financieros, así como la aparición de otros modelos de negocio de activos virtuales o actividades como las ofertas iniciales de monedas (ICO) que presentan riesgos de LA/FT, incluyendo riesgos de fraude y manipulación del mercado. Además, siguen apareciendo nuevas tipologías de financiamiento ilícito, incluido el creciente uso de esquemas de estratificación virtuales que intentan confundir aún más las transacciones de una manera comparativamente fácil, barata y segura.

² Los monederos de privacidad, también llamados monederos de mezcla permiten transferencias en las que las transacciones de varias personas se combinan en una sola transferencia.

5. Dado el desarrollo de productos y servicios adicionales y la introducción de nuevos tipos de proveedores en este espacio, el GAFI reconoció la necesidad de una mayor aclaración sobre la aplicación de los Estándares a las nuevas tecnologías y proveedores. En particular, en octubre de 2018, el GAFI adoptó dos nuevas definiciones del Glosario: “activo virtual” (VA) y “proveedor de servicios de activos virtuales” (PSAV), y actualizó la Recomendación 15 (véase el Anexo A). Los objetivos de esos cambios fueron aclarar aún más la aplicación de los Estándares del GAFI a las actividades de AV y PSAV para garantizar la igualdad de condiciones regulatorias para los PSAV a nivel mundial, y para ayudar a las jurisdicciones a mitigar los riesgos de LA/FT asociados con las actividades de AV y a proteger la integridad del sistema financiero mundial. El GAFI también aclaró que los Estándares se aplican a las transacciones e interacciones tanto entre monedas virtuales como virtuales y físicas que involucran a los AV.
6. En junio de 2019, el GAFI adoptó una Nota Interpretativa de la Recomendación 15 (NIR 15) para aclarar aún más cómo deben aplicarse los requisitos del GAFI en relación con los AV y los PSAV, en particular con respecto a la aplicación del EBR a las actividades u operaciones de los AV y PSAV; la supervisión o el monitoreo de los PSAV con fines de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT); el otorgamiento de licencias y/o registro; las medidas preventivas, como la debida diligencia del cliente, el mantenimiento de registros y el reporte de operaciones sospechosas, entre otros; las sanciones y otras medidas de aplicación; y la cooperación internacional (véase el anexo A).
7. El GAFI adoptó esta Guía en su sesión plenaria de junio de 2019. Tras la adopción de esta Guía y las revisiones de sus Estándares, el GAFI continuó con su seguimiento reforzado del sector de AV y la aplicación de los Estándares revisados por parte de los países. En marzo de 2020, el GAFI publicó su [Guía sobre identidad digital](#) para ayudar a identificar a los clientes en el contexto digital. Aunque esta Guía aborda la identidad digital en términos generales, incluye información útil para los PSAV. En junio de 2020, el GAFI completó su [Revisión de 12 meses de los Estándares revisados del GAFI sobre AV y PSAV](#), que identificó áreas en las que era necesaria una mayor orientación del GAFI para aclarar la aplicación de sus Estándares revisados. Simultáneamente con este informe, el GAFI también publicó su [Informe al G20 sobre las llamadas monedas estables](#). Este informe expone cómo se aplican los Estándares del GAFI revisados a las denominadas monedas estables y examina las cuestiones ALA/CFT.
8. En septiembre de 2020, el GAFI también publicó un informe sobre [Indicadores de señal de alerta de LA/FT](#) para uso de los sectores público y privado. En marzo de 2021, el GAFI publicó su [Guía sobre un enfoque basado en el riesgo a la supervisión ALA/CFT](#). Si bien este informe aborda la supervisión ALA/CFT en términos generales, incluye un compendio de información para la supervisión ALA/CFT de los PSAV específicamente. En julio de 2021, el GAFI publicó su [Segunda Revisión de 12 meses de los Estándares revisados del GAFI sobre AV y PSAV](#). Este informe concluyó que las jurisdicciones habían seguido avanzando en la aplicación de los Estándares revisados del GAFI, pero las lagunas en la aplicación indican que aún no existe un régimen global para prevenir el uso indebido de los AV y PSAV para el LA/FT. El informe también incluye métricas de mercado relativas a las transacciones entre pares, que son transacciones en las que no interviene ningún sujeto obligado, y señala que la falta de aplicación de la regla del viaje por parte de las jurisdicciones está desincentivando al sector privado a invertir en soluciones de la regla del viaje. El informe concluye que la actualización de la Guía sobre activos virtuales y PSAV proporcionará la claridad necesaria sobre la aplicación de los Estándares del GAFI revisados para ayudar a la implementación.

9. El informe de revisión de 12 meses, el informe del G20 y el segundo informe de revisión de 12 meses comprometieron al GAFI a publicar una Guía actualizada para el sector público y privado sobre los Estándares revisados del GAFI y su aplicación a los AV y PSAV. En particular, estos informes establecen seis áreas principales en las que se buscaba una mayor orientación. Para abordar estas seis áreas, se actualizó esta Guía para (1) aclarar las definiciones de AV y PSAV y dejar claro que estas definiciones son amplias y que no debería haber un caso en el que un activo financiero relevante no esté cubierto por los Estándares del GAFI (ya sea como AV o como otro activo financiero), (2) proporcionar orientación sobre cómo se aplican los Estándares del GAFI a las denominadas “monedas estables”³ y aclarar que una serie de entidades involucradas en estructuras de monedas estables podrían calificar como PSAV bajo los Estándares del GAFI, (3) proporcionar orientación adicional sobre los riesgos y las herramientas disponibles para que los países aborden los riesgos de LA/FT para las transacciones entre pares, que son transacciones que no involucran a ningún sujeto obligado, (4) proporcionar orientaciones actualizadas sobre el otorgamiento de licencias y el registro de PSAV, (5) proporcionar orientación adicional para los sectores público y privado sobre la aplicación de la “regla del viaje”, y (6) incluir los Principios de intercambio de información y cooperación entre los supervisores de PSAV. La Guía también se actualizó para reflejar el paso del tiempo y la publicación de otros informes del GAFI, incluidos los mencionados anteriormente. Las actualizaciones de esta Guía se resumen en el Anexo B.

Propósito de la Guía

10. Esta Guía actualizada amplía la Guía sobre Monedas Virtuales de 2015 y explica con más detalle la aplicación del enfoque basado en el riesgo a las medidas ALA/CFT para los AV; identifica a las entidades que realizan actividades u operaciones relacionadas con los AV, es decir, los PSAV; y aclara la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a los AV y PSAV. La intención de esta Guía es ayudar a las autoridades nacionales a entender y desarrollar respuestas regulatorias a las actividades de AV y PSAV cubiertos, incluyendo la modificación de las leyes nacionales, cuando sea aplicable, en sus respectivas jurisdicciones con el fin de abordar los riesgos de LA/FT asociados a las actividades de AV y PSAV cubiertos.
11. La Guía también tiene por objeto ayudar a las entidades del sector privado que deseen participar en actividades u operaciones de AV, tal como se definen en el Glosario del GAFI, a comprender mejor sus obligaciones en materia ALA/CFT y cómo pueden cumplir eficazmente los requisitos del GAFI. Proporciona pautas a los países, a las autoridades competentes y a la industria para el diseño y la implementación de un marco de regulación y supervisión ALA/CFT basado en el riesgo para las actividades de AV y PSAV, incluyendo la aplicación de medidas preventivas como la debida diligencia del cliente, el mantenimiento de registros y el reporte de operaciones sospechosas, entre otras medidas.
12. La Guía incorpora los términos adoptados por el GAFI en octubre de 2018 y se remite a los lectores a las definiciones del Glosario del GAFI para “activo virtual” y “proveedor de servicios de activos virtuales” (Anexo A).
13. La Guía busca explicar cómo deben aplicarse las Recomendaciones del GAFI a las actividades de AV y a los PSAV; proporciona ejemplos, cuando son relevantes o potencialmente más útiles; e identifica los obstáculos para aplicar las medidas de mitigación junto con las posibles soluciones. Pretende servir de complemento a la R.15 y a su NIR 15 que describen toda la gama de obligaciones aplicables a los PSAV, así como a los

³ Nota sobre terminología: El GAFI considera que el término “moneda estable” no es una categoría legal o técnica clara, sino que es principalmente un término de marketing utilizado por los promotores de dichas monedas. Por ello, el GAFI utilizó el término “las denominadas monedas estables” en su informe al G20. Para reflejar el uso común del término, esta Guía se refiere a ellas como monedas estables, pero esto no representa un respaldo a sus afirmaciones.

AV, en virtud de las Recomendaciones del GAFI, incluidas las Recomendaciones relativas a los “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos u otros activos” y otros “valores equivalentes”. De este modo, la Guía apoya la aplicación efectiva de las medidas nacionales ALA/CFT para la regulación y supervisión de los PSAV (así como de otros sujetos obligados) y de las actividades cubiertas de los AV en las que participan, así como el desarrollo de un entendimiento común de lo que implica un EBR en materia ALA/CFT.

14. Si bien el GAFI observa que algunos países han implementado regímenes regulatorios para AV y PSAV, muchas jurisdicciones aún no cuentan con marcos ALA/CFT eficaces para mitigar los riesgos de LA/FT asociados a las actividades de los AV en particular, incluso a medida que las actividades de los AV se desarrollan a nivel mundial y los PSAV operan cada vez más entre jurisdicciones. El rápido desarrollo, la creciente funcionalidad, el aumento de la adopción y la naturaleza global y transfronteriza de los AV hace que la acción urgente de los países para mitigar los riesgos de LA/FT que presentan las actividades de los AV y los PSAV sea una prioridad clave del GAFI. El uso de activos virtuales por parte de las redes de *ransomware* es también una preocupación crítica, y el crecimiento de los ataques de este tipo ha aumentado la importancia del esfuerzo para introducir marcos ALA/CFT eficaces a nivel mundial. Si bien esta Guía tiene por objeto facilitar la aplicación del EBR a las actividades de los AV y PSAV cubiertos a efectos ALA/CFT, el GAFI reconoce que pueden entrar en juego otros tipos de consideraciones normativas, diferentes a las ALA/CFT, que configuran la respuesta reguladora al sector de los PSAV en las distintas jurisdicciones.

Alcance de la Guía

15. Las Recomendaciones del GAFI exigen que todas las jurisdicciones impongan requisitos ALA/CFT especificados según las actividades, a las instituciones financieras (IF), las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) y PSAV y garanticen su cumplimiento con estas obligaciones. El GAFI acordó que todos los fondos, o los términos relativos a fondos o valores de las Recomendaciones del GAFI (por ejemplo, “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos u otros activos” y otros “valores equivalentes”) incluyen a los AV y que los países deben aplicar las medidas relevantes bajo las Recomendaciones del GAFI a los AV, actividades de AV y PSAV. El enfoque principal de la Guía es el de describir cómo se aplican las Recomendaciones a los AV, actividades de AV y PSAV para ayudar a los países a entender mejor cómo deberían implementar los Estándares del GAFI de manera efectiva.
16. Además, la Guía se centra en los AV que son convertibles a otros fondos o valores, incluyendo AV que son convertibles a otros AV y AV que son convertibles a monedas fiduciarias o que se entrelazan con el sistema financiero de monedas fiduciarias. No aborda otras cuestiones regulatorias que son potencialmente relevantes para los AV y PSAV (por ej., protección al consumidor y al inversor, seguridad y solidez prudencial, cuestiones impositivas, antifraude o anti-manipulación del mercado, normas de seguridad de redes IT, o cuestiones de estabilidad financiera).
17. Esta Guía tampoco aborda monedas digitales emitidas por el banco central. Para los fines del GAFI, estas no son AV ya que son la representación digital de monedas de curso legal. Los Estándares del GAFI, sin embargo, se aplican a monedas digitales emitidas por bancos centrales similares a cualquier otra forma de moneda fiduciaria emitida por un banco central.⁴ Las monedas digitales emitidas por el banco central pueden tener riesgos de LA/FT únicos en comparación con las monedas de curso legal físicas, dependiendo de su

⁴ El Anexo B del [Informe al G20 sobre las denominadas monedas estables](#) contiene información adicional sobre las monedas digitales del banco central.

diseño. Estos riesgos de LA/FT deben abordarse con una mirada hacia el futuro antes de lanzar cualquier CBDC. Sin embargo, el hecho de que no estén incluidas en esta Guía no indica que el GAFI les reste importancia. En cambio, es un producto del hecho de que se categorizan como monedas de curso legal, y no un AV como los que se abordan en esta Guía.

18. La Guía reconoce que un EBR efectivo reflejará la naturaleza, diversidad y madurez del sector de PSAV de un país, el perfil de riesgo del sector, de los PSAV individuales que operan en el sector y el enfoque legal y normativo en el país, teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza, basada en Internet y de alcance global de la mayoría de las actividades de AV. La Guía establece los diferentes elementos que los países y PSAV deberían considerar al diseñar e implementar un EBR. Al considerar los principios generales que se esbozan en la Guía, las autoridades nacionales deberán considerar su contexto nacional, incluyendo el enfoque a la supervisión y el marco legal, como así también el riesgo presente en su jurisdicción, nuevamente a la luz del alcance potencialmente global de las actividades de AV.
19. La Guía tiene en cuenta que al igual que los actores ilícitos pueden abusar de cualquier institución que participe en actividades financieras, también pueden abusar de los PSAV que participen en actividades de AV, para fines de LA, FT, evasión de sanciones, fraude, pagos *ransomware* y otros fines nefastos. La Guía sobre MV de 2015, los documentos del Grupo del GAFI sobre Riesgo, Tendencias y Métodos de 2018 en relación con este tema, y los informes y declaraciones del GAFI relacionados con los riesgos de LA/FT asociados con los AV, actividades de AV y/o PSAV,⁵ por ejemplo, subrayan y brindan un contexto adicional sobre los riesgos de LA/FT asociados con las actividades de AV. Aunque los AV pueden brindar otra forma de valor para realizar LA y FT y las actividades de AV pueden servir como otro mecanismo para la transferencia ilegal de valores o fondos, los países no deben categorizar necesariamente a los PSAV o a las actividades de AV como de riesgo de LA/FT inherentemente alto. La naturaleza transfronteriza, de las relaciones comerciales no presenciales y el potencial anonimato asociado a ellas, además de las oportunidades para la actividad no intermediada sin necesidad de que ningún sujeto obligado participe en las actividades de AV deberían, sin embargo, brindar información para la evaluación de riesgo de un país. El alcance y la calidad del marco normativo y de supervisión de un país, así como la aplicación de controles y de medidas de mitigación basados en el riesgo por parte de los PSAV, también influyen en los riesgos y amenazas generales asociados a las actividades cubiertas de AV. La Guía también reconoce que, a pesar de estas medidas, todavía puede haber algún riesgo residual que las autoridades competentes y los PSAV deben tener en cuenta a la hora de idear soluciones adecuadas. Las jurisdicciones deben examinar individualmente las actividades de los AV y PSAV en el contexto de sus propios sectores financieros y sistemas de regulación y supervisión para llegar a una evaluación de su riesgo.
20. Desde que el GAFI finalizó la revisión de sus Estándares en junio de 2019, ha continuado supervisando las tendencias en el uso de los AV para fines de LA/FT. Como se establece en su informe de septiembre de 2020 sobre [Indicadores de Señales de Alerta de LA/FT sobre Activos Virtuales](#), el GAFI ha observado que los AV se están convirtiendo cada vez más en la

⁵ Véase, por ejemplo, el [Informe del GAFI de julio de 2018 a los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales](#); la [declaración pública del GAFI de febrero de 2019 sobre la mitigación de los riesgos de los activos virtuales](#); el [informe del GAFI de abril de 2019 a los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20](#), la [Declaración del GAFI de octubre de 2019 sobre los riesgos de lavado de activos provenientes de "monedas estables" y otros activos emergentes](#), la [revisión de 12 meses de junio de 2020 de los Estándares del GAFI revisados sobre activos virtuales/PSAV](#), el [Informe de GAFI de junio de 2020 a los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20 sobre las denominadas monedas estables](#), el [Informe del GAFI sobre indicadores de señal de alerta de LA/FT sobre activos virtuales](#) y la [segunda revisión de 12 meses de julio de 2021 de los Estándares revisados del GAFI sobre activos virtuales/PSAV](#).

corriente principal para la actividad delictiva en general. La mayoría de los delitos relacionados con los AV destacados en el informe se centraron en los delitos determinantes o de LA, pero los delincuentes también se sirvieron de los AV para eludir las sanciones financieras y para recaudar fondos en apoyo del terrorismo. Los tipos de delitos notificados por las jurisdicciones incluyen el LA, la venta de sustancias controladas y otros artículos ilegales (incluidas las armas de fuego), el fraude, la evasión fiscal, los delitos informáticos (por ejemplo, los ciberataques que provocan robos y el *ransomware*), la explotación infantil, la trata de personas, la evasión de sanciones y el FT. Entre ellos, destacan dos tipos de uso indebido como los más comunes. Se trata del tráfico ilícito de sustancias controladas, ya sea con ventas realizadas directamente en AV o con el uso de AV como técnica de estratificación de LA, y de los fraudes, estafas, ataques de *ransomware* y extorsión. Más recientemente, el GAFI ha observado que las redes profesionales de LA explotan los AV como uno de sus medios para transferir, recaudar o estratificar las ganancias.

21. La [Segunda revisión de 12 meses de los Estándares del GAFI revisados sobre AV y PSAV](#) del GAFI observó que hubo un gran incremento en el uso de AV para introducir y lavar el producto del fraude, y que el ritmo, la sofisticación y los costos de los ataques de *ransomware* probablemente aumentarán. Los AV son una herramienta vital para los actores del *ransomware*, sin la cual su delito subyacente sería mucho más difícil de monetizar. Esto hace que la aplicación eficaz y coherente de los Estándares del GAFI en este ámbito sea aún más crucial. El informe también destaca el arbitraje jurisdiccional y el problema asociado de los PSAV que no cumplen o lo hacen débilmente, así como las herramientas y los métodos para aumentar el anonimato, como las principales tendencias en el panorama del riesgo de LA/FT de los AV. Los actores ilícitos se están aprovechando de los deficientes procesos de DDC y de análisis dentro de estos PSAV para fines de LA/FT, lo que subraya la importancia de la aplicación efectiva y directa de los Estándares del GAFI. También se han seguido utilizando y desarrollando herramientas y métodos para aumentar el anonimato en las transferencias de activos virtuales. El informe también pone de relieve retos como la descentralización y las definiciones de AV y PSAV, las transacciones e implementación entre pares, incluida la regla del viaje.
22. La Guía reconoce que las tecnologías o mecanismos “nuevos” o innovadores para realizar o facilitar la actividad financiera pueden no constituir automáticamente “mejores” enfoques y que las jurisdicciones también deben evaluar los riesgos derivados de esos nuevos métodos para realizar una actividad financiera tradicional o ya regulada, como el uso de los AV en el contexto de los servicios de pago o las actividades de valores, y mitigarlos adecuadamente.
23. Otras partes interesadas, incluidos los PSAV, las IF y otros sujetos obligados que prestan servicios bancarios u otros servicios financieros a los PSAV o a las personas que participan en las actividades de AV, también deben tener en cuenta los factores mencionados. Al igual que con el resto de los clientes, las IF deben aplicar un EBR al considerar establecer o continuar relaciones con los PSAV o los clientes involucrados en actividades de AV, evaluar los riesgos de LA/FT de la relación comercial y evaluar si esos riesgos pueden mitigarse y gestionarse adecuadamente (véase la Sección IV). Es importante que las IF apliquen el EBR de manera adecuada y no recurran a la terminación o exclusión general de las relaciones comerciales dentro del sector de las empresas de PSAV sin una evaluación de riesgo debidamente dirigida.
24. Al aplicar los regímenes ALA/CFT para los PSAV, el GAFI y las jurisdicciones deberían ser conscientes de la intersección y el impacto potencial que los requisitos ALA/CFT tienen sobre otros requisitos y ámbitos normativos, como la protección de datos y la privacidad, la inclusión financiera, el *de-risking*, la protección del consumidor y del inversor y la innovación financiera.

25. Al considerar esta Guía, los países, PSAV y otros sujetos obligados que participan u ofrecen actividades cubiertas de AV deberían recordar los principios clave que subyacen al diseño y la aplicación de las Recomendaciones del GAFI y que son relevantes en el contexto de los AV:
- a. *Equivalencia funcional y enfoque basado en objetivos.* Los requisitos del GAFI, incluidos los que se aplican en el ámbito de los AV, son compatibles con una variedad de sistemas jurídicos y administrativos diferentes. Explican en términos generales, pero no de manera excesivamente específica, cómo debe llevarse a cabo la aplicación, a fin de permitir diferentes opciones, en caso necesario. Cualquier aclaración de los requisitos no debe exigir a las jurisdicciones que ya han adoptado medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de las Recomendaciones del GAFI que cambien la forma o el fondo de sus leyes y regulaciones. La Guía pretende apoyar la aplicación de las Recomendaciones del GAFI en función de los fines o de los objetivos, en lugar de imponer un régimen normativo rígido y único para todas las jurisdicciones.
 - b. *Neutralidad tecnológica y preparación para el futuro.* Los requisitos aplicables a los AV, como valor o fondos, a las actividades cubiertas de los AV y a los PSAV se aplican con independencia de la plataforma tecnológica de que se trate. Del mismo modo, los requisitos no dan preferencia a productos, servicios o soluciones específicos ofrecidos por proveedores comerciales, incluidas las soluciones de implementación tecnológica que pretenden ayudar a los proveedores a cumplir con sus obligaciones en materia ALA/CFT. Por el contrario, se pretende que los requisitos tengan la suficiente flexibilidad para que los países y las entidades pertinentes puedan aplicarlos a las tecnologías existentes, así como a las tecnologías en evolución y emergentes, sin necesidad de revisiones adicionales.
 - c. *Igualdad de condiciones (tratamiento funcional).* Los países y sus autoridades competentes deben tratar todas las variedades de PSAV, independientemente del modelo de negocio, en igualdad de condiciones desde el punto de vista de la reglamentación y la supervisión cuando presten servicios fundamentalmente similares y planteen riesgos parecidos. Sin embargo, cuando sus perfiles de riesgo difieren, el tratamiento puede ser diferente en línea con el EBR. Del mismo modo, los países deben tratar de mantener la regulación y la supervisión de los PSAV en consonancia con lo que existe para las IF que prestan los mismos servicios y conllevan riesgos similares de LA/FT. Es una evaluación de riesgos, basada en la naturaleza de los productos y servicios ofrecidos, la que debe guiar a los países a la hora de imponer la regulación y la supervisión, y no la terminología, la tecnología o el modelo de negocio. Además, todos los países deben esforzarse por garantizar que sus regímenes nacionales contribuyan a una aplicación uniforme y eficiente a nivel global con el fin de evitar el arbitraje jurisdiccional y de supervisión, aunque no existe ningún impedimento para que los países impongan requisitos adicionales que vayan más allá de los Estándares del GAFI para responder a sus propios riesgos o políticas.
26. Esta Guía no es vinculante y aclara e interpreta los Estándares existentes, pero no los modifica. La Guía no anula la competencia de las autoridades nacionales, incluyendo su evaluación y categorización de los PSAV, los AV y las actividades de los AV, de acuerdo con los riesgos existentes de LA/FT, y otros factores contextuales. Se basa en las experiencias de los países y del sector privado y tiene por objeto ayudar a las autoridades competentes, a los PSAV y a las IF pertinentes (por ejemplo, a los bancos que realizan actividades cubiertas de AV) a aplicar eficazmente las Recomendaciones del GAFI utilizando un EBR.

Estructura

27. Esta Guía está organizada de la siguiente manera: La Sección II examina cómo las actividades de AV y los PSAV entran en el ámbito de aplicación de las Recomendaciones del GAFI; la Sección III describe la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a los países y a las autoridades competentes; la Sección IV explica la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a los PSAV y a otros sujetos obligados que realizan o prestan actividades cubiertas de AV, incluidas las IF, como los bancos y los agentes de valores, entre otros; la Sección V ofrece ejemplos de enfoques jurisdiccionales para regular, supervisar y hacer cumplir las actividades cubiertas de AV y los PSAV (y otros sujetos obligados) en materia ALA/CFT; y la Sección VI establece los Principios para la cooperación internacional y el intercambio de información entre los supervisores de los PSAV.
28. El Anexo A presenta el texto actualizado de la Recomendación 15 y su Nota Interpretativa, así como las definiciones de “activo virtual” y “proveedor de servicios de activos virtuales” en el Glosario del GAFI. En el Anexo B figuran los cambios introducidos a esta Guía en la actualización de noviembre de 2021.

SEGUNDA PARTE: ALCANCE DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI

29. En la Sección II se examina la aplicabilidad del EBR a las actividades de AV y a los PSAV y se explica cómo estas actividades y los proveedores deben estar sujetos a los requisitos ALA/CFT en virtud de los estándares internacionales. Como se describe en el párrafo 2 de la NIR 15, los PSAV están sujetos a las medidas pertinentes de las Recomendaciones del GAFI en función de los tipos de actividades que realizan. Del mismo modo, los AV están cubiertos por las medidas pertinentes en virtud de las Recomendaciones del GAFI que se relacionan con fondos o valores, en general, o que se refieren específicamente a términos basados en fondos o valores.
30. Hay que subrayar que cuando los PSAV se dedican a actividades tradicionales únicamente con dinero físico o a transacciones de dinero físico a dinero físico (que están fuera del ámbito de las actividades entre monedas virtuales y de moneda virtual a dinero físico cubiertas por la definición de PSAV), están sujetos a las mismas medidas que normalmente se aplicarían a cualquier otra institución o entidad tradicional equivalente en virtud de los estándares del GAFI.

Evaluación de riesgo inicial

31. Las Recomendaciones del GAFI no prejuzgan a ningún sector como de mayor riesgo. Los estándares identifican sectores que pueden ser vulnerables al LA/FT; sin embargo, cada jurisdicción en particular debe determinar el riesgo general a nivel nacional a través de una evaluación del sector, en este caso, el sector de PSAV. Diferentes entidades dentro de un sector pueden presentar riesgos mayores o menores, dependiendo de una variedad de factores incluidos los productos, los servicios, los clientes, la geografía, los modelos de negocios y la solidez del programa de cumplimiento de la entidad. La Recomendación 1 establece el alcance de la aplicación del EBR: quién debe estar sujeto al régimen de un país; cómo deben ser supervisados o monitoreados aquellos que están sujetos al régimen ALA/CFT en relación con el cumplimiento con dicho régimen; cómo debe exigirse el cumplimiento a aquellos sujetos al régimen ALA/CFT; y la consideración de la participación en relaciones comerciales por parte de los PSAV y otros sujetos obligados relacionados con las actividades cubiertas de AV. Además, el GAFI no apoya la terminación o restricción generalizada e indiscriminada de las relaciones comerciales con un sector particular (por ej., IF que finalizan las relaciones con todos los PSAV independientemente de los diferentes perfiles de riesgo entre ellos) para evitar el riesgo, en vez de gestionarlo, como lo exige el EBR del GAFI.
32. Según el EBR y de conformidad con el párrafo 2 de la NIR 15, los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA/FT que emergen de este espacio y asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el LA/FT son proporcionales a los riesgos identificados. De manera similar, los países deben exigir a los PSAV (como a otros sujetos obligados que realizan actividades u operaciones de AV o que brindan productos o servicios de AV) que identifiquen, evalúen y adopten medidas efectivas para mitigar sus riesgos de LA/FT.

33. Una evaluación de riesgos de los PSAV debería considerar todos los factores de riesgo que los PSAV y las autoridades competentes consideran relevantes, incluidas las clases de servicios, productos o transacciones involucradas; el riesgo del cliente; los factores geográficos; los tipos de AV intercambiados, entre otros.
34. Los AV pueden permitir relaciones comerciales a distancia o sin el uso ni la participación de un PSAV o IF. Además, se pueden usar AV para mover fondos rápidamente en todo el mundo, casi de manera instantánea y en gran medida irreversible, además de facilitar una gama de actividades financieras, desde servicios de transferencia de dinero o valores, hasta actividades relacionadas con valores, productos básicos o derivados, entre otros. Estos factores en actividades u operaciones financieras de AV pueden indicar mayores riesgos de LA/FT, y por lo tanto, exigir medidas de mitigación de riesgos adecuadas para identificar o combatir las actividades ilícitas relevantes, como el uso de soluciones de identidad digital sólidas.⁶ De manera similar, los productos o servicios de AV que facilitan las operaciones mejoradas con seudónimos o el anonimato, también presentan riesgos más altos de LA/FT, particularmente si inhiben la capacidad de los PSAV de identificar al beneficiario. La falta de identificación del cliente y la contraparte es especialmente preocupante en el contexto de los AV, que son transfronterizos por naturaleza. Si las medidas de identificación y verificación del cliente no abordan de manera adecuada los riesgos asociados con las operaciones no presenciales u opacas, los riesgos de LA/FT aumentan, al igual que la dificultad de rastrear los fondos asociados y de identificar a las contrapartes de una transacción.
35. La medida en que los usuarios pueden utilizar los AV o los PSAV de forma global para realizar pagos o transferir fondos es también un factor importante que los países deben tener en cuenta a la hora de determinar el nivel de riesgo. Los usuarios ilícitos de AV, por ejemplo, pueden aprovechar el alcance global y la velocidad de las operaciones que proporcionan los AV, como así también la regulación o supervisión inadecuadas o desiguales de las actividades financieras de AV y de los proveedores en las diferentes jurisdicciones, lo que crea un campo de juego inconsistente en términos legales y regulatorios dentro del ecosistema de los AV. Al igual que con otros servicios y mecanismos de pago móviles o en línea que pueden utilizarse para transferir fondos en todo el mundo o en un área geográfica amplia con una gran cantidad de contrapartes, los AV pueden ser más atractivos para los delincuentes para los fines de LA/FT que los modelos comerciales puramente nacionales.
36. Además, los PSAV ubicados en una jurisdicción pueden ofrecer sus productos y servicios a clientes ubicados en otra jurisdicción donde pueden estar sujetos a diferentes obligaciones y supervisión ALA/CFT. Esto es una preocupación cuando los PSAV están ubicados en una jurisdicción con controles ALA/CFT débiles o incluso inexistentes, o cuando hay una deficiencia en la capacidad de las jurisdicciones de brindar el rango más amplio de cooperación internacional. Del mismo modo, la enorme diversidad de proveedores en el ámbito de los AV y su presencia en varias, si no en casi todas, las jurisdicciones pueden aumentar los riesgos de LA/FT asociados a los AV y a las actividades financieras de los AV debido a las posibles lagunas en la información sobre los clientes y las transacciones. Esta es una preocupación particular en el contexto de las operaciones transfronterizas y cuando existe una falta de claridad acerca de qué entidades y personas (físicas o jurídicas) que participan en la transacción están sujetas a medidas ALA/CFT y qué países son responsables de regular (incluida el otorgamiento de licencias y/o registro) y de supervisar o monitorear a esas entidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones ALA/CFT.

6 La [Guía del GAFI sobre Identidad Digital](#) contiene más información sobre la identidad digital.

Cuadro 1. Monedas estables y riesgos de LA/FT

Las monedas estables tienen como objetivo mantener un valor estable en relación con algún activo o activos de referencia. Como se observa en el [informe al G20](#) del GAFI, comparten muchos de los mismos riesgos de LA/FT que algunos AV, debido a su potencial de anonimato, alcance global y uso para estratificar fondos ilícitos. Sin embargo, ciertos proyectos de monedas estables podrían tener un mayor potencial de adopción masiva, lo que podría aumentar los riesgos de LA/FT. Así, si bien el potencial de adopción masiva es un factor relevante para todos los AV, es de particular relevancia para tener en cuenta al evaluar los riesgos de LA/FT de las monedas estables.

La adopción masiva es un factor de riesgo de LA/FT importante a considerar debido a que la capacidad de los delincuentes de usar AV como medio de cambio depende en gran medida de que sea libremente intercambiable y líquida, algo que la adopción masiva podría facilitar. Además, si un AV alcanza una adopción global suficiente de tal manera que se usa como medio de cambio y almacenamiento de valor sin el uso de un PSAV u otros sujetos obligados, la falta o la insuficiencia de controles y cumplimiento ALA/CFT podría aumentar los riesgos de LA/FT.⁷

Las monedas estables pueden tener características que podrían superar factores que han frenado la adopción masiva de los AV como medio de pago. Al mantener un valor estable, las monedas estables están diseñadas para superar los problemas de volatilidad de precio generalmente asociados con muchos AV. La reducción de la volatilidad podría fomentar su uso generalizado como medio de pago o de transferencia de fondos, particularmente cuando están patrocinadas por grandes empresas de tecnología, telecomunicaciones o financieras que podrían ofrecer estructuras de pago globales.

Al igual que los AV en general, las características de una moneda estable también influirán en el grado de materialización de los riesgos de LA/FT. Las monedas estables pueden estar más centralizadas o descentralizadas, tanto en términos de su gobernabilidad como de quién puede acceder a ellas (por ej., si permite monederos no alojados o no, si el sistema tiene permisos o no) y ofrecer servicios relacionados. Estas opciones de diseño pueden tener un impacto en los riesgos de LA/FT y el diseño puede cambiar con el tiempo, a medida que la estructura de la moneda estable evoluciona. Por ejemplo, los organismos de gobernabilidad central de las monedas estables, en general, estarán abarcados por los estándares del GAFI como PSAV o como IF. Cuando se provee una función similar con un grado de descentralización, se espera que los países adopten un enfoque funcional para identificar a los sujetos obligados y mitiguen los riesgos relevantes según el EBR, independientemente de los diseños y nombres institucionales.⁸

7 Véanse los párrafos 37-41 para más información sobre los riesgos de LA/FT de las operaciones entre pares.

8 Véanse los párrafos 86-90 para más información sobre qué entidades tienen obligaciones ALA/CFT en una estructura de moneda estable. Hay más información disponible sobre monedas estables, sus características y cuestiones regulatorias y de supervisión más amplias en el informe del 2020 del Consejo de Estabilidad Financiera [Regulación, supervisión y vigilancia de estructuras de "Monedas estables": Informe final y recomendaciones de alto nivel](#).

En consonancia con sus obligaciones generales en virtud de los Estándares del GAFI relativos a las nuevas tecnologías,⁹ los países, los PSAV y otros sujetos obligados deben identificar y evaluar los riesgos de LA/FT relativos a las monedas estables antes de su lanzamiento y de forma continua y prospectiva, y adoptar las medidas adecuadas para gestionar y mitigar los riesgos antes de su lanzamiento. Estos riesgos deben seguir siendo mitigados, incluso después de su lanzamiento, y tener en cuenta la evolución del riesgo si la o las monedas estables se adoptan de forma masiva.

Transacciones entre pares

37. El GAFI define las transacciones entre pares (P2P) como las transferencias de AV realizadas sin el uso o la participación de un PSAV u otro sujeto obligado (por ejemplo, transferencias de AV entre dos monederos no alojados cuyos usuarios actúan en su propio nombre).¹⁰ Las transacciones P2P no están sujetas explícitamente a controles ALA/CFT en el marco de los estándares del GAFI, ya que los estándares suelen imponer obligaciones a los intermediarios, en lugar de a los propios individuos (con algunas excepciones, como los requisitos relativos a la aplicación de sanciones financieras dirigidas).
38. El GAFI reconoce que las transacciones P2P podrían plantear riesgos específicos de LA/FT, ya que pueden utilizarse potencialmente para evitar los controles ALA/CFT de los Estándares del GAFI. Cuando las transferencias de AV se realizan sobre la base de P2P, no hay sujetos obligados que intervengan en la prevención o mitigación de los riesgos de LA/FT. Aunque las transacciones P2P también se utilizan para actividades lícitas, los agentes ilícitos pueden aprovechar la falta de intermediarios obligados en las transacciones P2P para ocultar el producto del delito, ya que no hay ningún sujeto obligado que desempeñe las funciones básicas de los Estándares del GAFI, como la DDC y la presentación de reportes de operaciones sospechosas (ROS). Por el contrario, la visibilidad de las transacciones P2P en los libros de contabilidad públicos podría servir de apoyo al análisis financiero y a las investigaciones de las fuerzas de orden público, especialmente cuando se combinan con otras fuentes de información, a menos que existan protocolos y tecnologías de mejora del anonimato asociados al AV.
39. El informe de la Segunda Revisión de 12 meses del GAFI ofrece una visión general del grado de utilización de los AV sobre una base P2P, basándose en los datos proporcionados por siete empresas de análisis de cadenas de bloques.¹¹ Este informe indicó que una cantidad potencialmente significativa de ciertos AV se transfiere sobre una base P2P, y la proporción de transacciones ilícitas identificadas parece más alta para las transacciones P2P en comparación con las transacciones directas con PSAV. Sin embargo, el alto nivel de variación en los datos provistos por las empresas de análisis de cadenas de bloques significa que no hay consenso en relación con la magnitud del sector P2P y su riesgo de LA/FT asociado. También revela los desafíos y las limitaciones inherentes a este tipo de investigación con análisis de cadenas de bloques, en términos de cobertura, puntualidad, precisión y confiabilidad, incluso si las operaciones P2P están registradas en libros de contabilidad públicos.
40. Como tal, estos resultados subrayan la necesidad de que los países comprendan los riesgos de LA/FT relacionados con las transacciones P2P y cómo se están utilizando las transacciones P2P en sus jurisdicciones de forma dinámica, especialmente cuando entran

⁹ Véase la Recomendación 15 en la Sección III para más información sobre las obligaciones de los PSAV en relación con las nuevas tecnologías.

¹⁰ Algunos PSAV pueden comercializarse como plataformas P2P. Éstas son distintas de las transacciones P2P aquí señaladas y se abordan en el párrafo 93. Además, las personas físicas pueden ser PSAV (véase el párrafo 58). Si dicho PSAV participa en una transacción, ésta no es una transacción P2P.

¹¹ Véanse los párrafos 76-102 del Segundo Informe de Revisión de 12 meses del GAFI.

en el mercado nuevos tipos de AV o los AV preexistentes alcanzan una adopción masiva. Aunque el GAFI no ha observado hasta ahora una tendencia clara hacia el aumento del uso de las transacciones P2P, sigue existiendo el riesgo potencial de que un mayor número de transacciones de AV se trasladen al espacio P2P para evitar las regulaciones/supervisión a medida que más jurisdicciones apliquen los Estándares del GAFI y regulen y supervisen los PSAV. Si las transacciones P2P aumentaran hasta el punto de que la actividad ilícita se produjera en un grado significativo en el ecosistema de AV sobre una base P2P, sin interactuar con los PSAV u otras vías de entrada y salida a la economía monetaria tradicional, esto podría cuestionar la eficacia de la aplicación de los Estándares del GAFI. Por lo tanto, los riesgos de LA/FT relacionados con las transacciones P2P deben ser supervisados de forma continua y con visión de futuro. Si los países determinan que las transacciones P2P presentan mayores riesgos de LA/FT que requieren mitigaciones adicionales, pueden considerar la lista no exhaustiva de medidas opcionales del párrafo 105- 106 de esta Guía, sobre la base del riesgo evaluado.

41. Como parte de esto, los países y los PSAV deberían tratar de entender qué tipos de transacciones P2P suponen un riesgo mayor o menor y comprender los factores que impulsan las transacciones P2P y sus diferentes perfiles de riesgo. Los factores relevantes que podrían influir potencialmente en el grado de participación de los usuarios en las transacciones P2P, dependiendo del diseño del AV, incluyen la accesibilidad del AV y los protocolos que controlan la privacidad del AV, la transparencia, la seguridad y las tasas de transacción asociadas. Las jurisdicciones deben sopesar estos diversos factores y evaluar cómo se manifiestan en cada país para evaluar el riesgo y aplicar controles de mitigación coherentes con un EBR. La rápida evolución de este sector significa que es probable que los cambios en el nivel y la naturaleza del riesgo se produzcan rápidamente y que merezcan una atención concertada por parte de la supervisión.

Factores de riesgo relacionados con los AV y los PSAV

42. Existen riesgos de LA/FT en relación con los AV, las actividades u operaciones financieras con AV y los PSAV. Además de consultar los trabajos previos del GAFI en la materia¹² y la guía general del GAFI sobre las evaluaciones de riesgo,¹³ los países y los PSAV deberían considerar la siguiente lista no exhaustiva de elementos, por ejemplo, al identificar, evaluar y determinar cómo mitigar los riesgos asociados con las actividades cubiertas de AV y la provisión de productos o servicios de los PSAV:

Elementos relacionados con los AV

- a. La cantidad y el valor de transferencias de AV, la volatilidad del valor y el precio de los AV emitidos; la capitalización del mercado del AV, el valor en circulación; la cantidad de jurisdicciones de usuarios y la cantidad de usuarios en cada jurisdicción; la participación en el mercado en pagos por AV en cada jurisdicción; y la medida en la que el AV se usa para pagos y remesas transfronterizas;

Los riesgos de LA/FT potenciales asociados con los AV que se intercambian con o por moneda fiduciaria u otros AV y la medida en la que los canales/plataformas de operación con AV interactúan o están conectados con los canales/plataformas de operaciones convencionales y los servicios/plataformas digitales;

12 Por ejemplo, la Guía sobre MV de 2015, los documentos del Grupo del GAFI sobre Riesgo, Tendencias y Métodos de 2018 relacionados con este tema, las declaraciones e informes del GAFI relacionados con los riesgos de LA/FT asociados con los AV, las actividades de AV y/o PSAV. También hay información disponible sobre AV en [Indicadores de señal de alerta de lavado de activos y financiamiento del terrorismo sobre activos virtuales](#).

13 Por ejemplo, la [Guía de Evaluación nacional de riesgo de LA/FT](#) de 2013 y la [Guía de evaluación de riesgo de FT](#) de 2019.

- b. La naturaleza y el alcance del canal o sistema de pago de AV (por ej., sistemas de circuito abierto versus cerrado, o sistemas que pretenden facilitar los micro pagos o los pagos gobierno-persona/persona-gobierno);
- c. La cantidad y el valor de las transferencias de AV y aquellas relacionadas con actividades ilícitas (por ej., mercados de la red oscura, *ransomware* y *hackeos*) en las siguientes categorías: (1) entre PSAV/otros sujetos obligados, (2) entre PSAV/otros sujetos obligados y sujetos no obligados, y (3) entre sujetos no obligados (es decir, operaciones P2P);
- d. El uso de técnicas de anonimización para las transferencias de fondos de AV (por ejemplo, los AEC, los servicios de *mixing* y *tumbling*, la agrupación de las direcciones de los monederos, los monederos de privacidad) y las técnicas de desanonimización (por ejemplo, y la evaluación de riesgo de las direcciones de los monederos utilizando herramientas analíticas de cadena de bloques);
- e. Exposición a anonimizadores del Protocolo de Internet (IP) como The Onion Router (Tor), el Proyecto Internet Invisible (I2P) y otros programas informáticos de anonimización o mejoras del anonimato, que pueden ofuscar aún más las transacciones o actividades e inhibir la capacidad de un PSAV para conocer a sus usuarios y aplicar medidas eficaces de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; y
- f. El tamaño de la empresa, la base de clientes existente, las partes interesadas y la importancia de las actividades transfronterizas del emisor y/o de la entidad central que rige el acuerdo (si existe).

Elementos relacionados con los PSAV

- a. La cantidad y los tipos de PSAV con sede en una jurisdicción y/o que ofrecen servicios a personas con sede en una jurisdicción, así como la cantidad y el importe de las transacciones relacionadas con cada servicio;
- b. La sofisticación del programa ALA/CFT del PSAV, incluida la existencia o ausencia de herramientas de supervisión adecuadas para vigilar las actividades de AV y/o del PSAV, incluida la existencia de conocimientos y experiencia adecuados de las personas responsables del cumplimiento del programa ALA/CFT relacionado con el AV;
- c. El tamaño y el tipo de la base de usuarios del PSAV, incluido el acceso del PSAV a los datos sobre sus usuarios y su actividad, tanto dentro del PSAV como si existe una posible agregación entre plataformas;
- d. La naturaleza y el alcance de la cuenta, el producto o el servicio de AV (por ejemplo, cuentas de ahorro y almacenamiento de pequeño valor que permiten principalmente a las personas excluidas financieramente almacenar un valor limitado) que ofrece el PSAV;
- e. Cualquier parámetro o medida en vigor que pueda reducir potencialmente la exposición al riesgo del proveedor (ya sea un PSAV u otro sujeto obligado que se dedique a actividades de AV o proporcione productos y servicios de AV) (por ejemplo, limitaciones en las transacciones o en el saldo de la cuenta);
- f. Si el PSAV opera completamente en línea (por ejemplo, intercambios basados en plataformas) o en persona (por ejemplo, plataformas de negociación que facilitan las transacciones entre usuarios individuales o intercambios basados en quioscos);

- g. Los posibles riesgos de LA/FT y de sanciones asociados a las conexiones y vínculos de un PSAV con jurisdicciones;
- h. Si el PSAV aplica o no la “regla del viaje” y la eficacia con la que ha mitigado el “problema del amanecer” (véase la Recomendación 16 en las Secciones III y IV);
- i. Transacciones desde/hacia sujetos no obligados (por ejemplo, monederos no alojados sin sujeto obligado, PSAV en jurisdicciones en las que no están sujetos a regulación y supervisión, etc.) y transacciones en las que en una fase anterior se han producido transacciones P2P, siempre que dicha recopilación de datos esté en consonancia con la legislación nacional sobre privacidad;
- j. Los tipos específicos de AV que el PSAV ofrece o tiene previsto ofrecer y cualquier característica única de cada AV, como los AEC, los *mixers* o *tumblers* integrados, u otros productos y servicios que puedan presentar mayores riesgos al ofuscar potencialmente las transacciones o socavar la capacidad de un PSAV para conocer a sus clientes y aplicar medidas eficaces de DDC y otras medidas ALA/CFT; y
- k. La interacción de los PSAV con, o la gestión de, cualquier contrato inteligente¹⁴ que pueda utilizarse para realizar transacciones.

Prohibición o limitación de AV/PSAV

43. Algunos países pueden decidir prohibir o imitar las actividades de AV o PSAV, y aquellas actividades de AV realizadas por sujetos no obligados sobre la base de su evaluación de riesgo y contexto normativo nacional o para apoyar otros objetivos normativos no abordados en esta Guía (por ej., protección del consumidor o inversor, protección del mercado, seguridad y solidez, o política monetaria). En estos casos, algunos de los requisitos específicos de la R.15 no se aplicarían, pero las jurisdicciones aún deberían evaluar los riesgos asociados con las actividades cubiertas de AV o los proveedores y tener herramientas y autoridades disponibles para actuar en caso de incumplimiento con la prohibición o limitación. Al decidir si prohibir o limitar actividades de AV de los PSAV, los países deben comprender los riesgos de LA/FT asociados con los AV. Un país debe garantizar que tiene la capacidad técnica y los recursos para aplicar la prohibición o limitación.

Definiciones del GAFI y características del sector de PSAV relevantes para fines ALA/CFT

44. Las Recomendaciones del GAFI exigen que todas las jurisdicciones impongan requisitos ALA/CFT especificados a las IF, APNFD y PSAV y garanticen su cumplimiento con estas obligaciones. En el Glosario el GAFI define:
- a. “Instituciones financieras” como toda persona física o jurídica que tiene como actividad comercial una o más de las varias actividades u operaciones especificadas para o en nombre de un cliente;
- “Activos virtuales” como una representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar para pagos o inversiones. Los activos virtuales no incluyen representaciones digitales de moneda fiduciaria, valores y otros activos financieros que ya están cubiertos en otras partes de las Recomendaciones del GAFI; y

¹⁴ En el contexto de AV, un contrato inteligente es un programa informático o un protocolo que está diseñado para ejecutar automáticamente acciones específicas como la transferencia de AV entre participantes sin la participación directa de un tercero cuando se cumplen ciertas condiciones.

- b. “Proveedor de servicios de activos virtuales” como cualquier persona física o jurídica que no esté cubierta en ningún otro lugar en virtud de las Recomendaciones y que, como negocio, realiza una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona física o jurídica:
- i. Intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias;
 - ii. Intercambio entre una o más formas de activos virtuales;
 - iii. Transferencia¹⁵ de activos virtuales; y
 - iv. Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y
 - v. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un activo virtual de un emisor.

Antecedentes y consideraciones generales para la definición de AV y PSAV

45. El propósito de agregar las nuevas definiciones de AV y PSAV al Glosario del GAFI fue ampliar la aplicabilidad de los Estándares del GAFI para abarcar nuevos tipos de activos digitales y proveedores de ciertos servicios con dichos activos. No pretendía desvirtuar las definiciones existentes de “fondos”, “fondos u otros activos” ni el alcance de los diferentes servicios financieros incluidos bajo la definición de “institución financiera” en los Estándares del GAFI.
46. No se debe considerar que los activos financieros no están cubiertos por las Recomendaciones del GAFI debido al formato en el que se ofrecen y no se debe interpretar que ningún activo financiero queda totalmente fuera de los Estándares del GAFI. Por ejemplo, si un país determina que un activo digital no entra en la definición de AV pero es un activo financiero, ese activo sigue estando cubierto por las Recomendaciones del GAFI como activo financiero relevante. Por lo tanto, el proveedor de servicios relevantes con ese activo puede ser considerado como una IF. Cada país debe determinar si esos activos y su actividad entran en la definición de AV o de alguna otra variedad de activo financiero y de PSAV o IF. En cualquier caso, las Recomendaciones del GAFI se aplican de forma similar, con pequeñas adaptaciones.¹⁶

¿Qué es un activo virtual?

47. La definición de AV está pensada para ser interpretada de forma amplia, y las jurisdicciones deben basarse en los conceptos fundamentales contenidos en ella para adoptar un enfoque funcional que pueda dar cabida a los avances tecnológicos y a los modelos de negocio innovadores. En consonancia con el espíritu general de las Recomendaciones del GAFI, estas definiciones aspiran a la neutralidad tecnológica. Es decir, deben aplicarse en función de las características básicas del activo o del servicio, no de la tecnología que emplea. Por lo tanto, hay algunos elementos clave que elaborar.

¹⁵ En este contexto de activos virtuales, *transferir* significa realizar una transacción en nombre de otra persona física o jurídica que mueve un activo virtual de una dirección o cuenta de activo virtual a otra.

¹⁶ Se trata de normas de DDC (Recomendación 10) y de transferencias electrónicas (Recomendación 16) (es decir, la regla del viaje). Véanse las Secciones III y IV para una mayor explicación de estas obligaciones.

48. En primer lugar, los AV deben ser digitales y deben ser a su vez negociados o transferidos digitalmente y ser capaces de ser utilizados con fines de pago o inversión. Al elegir los términos “negociado” y “transferido”, el GAFI creó intencionadamente una definición amplia y general de AV, que abarca una amplia gama de actividades. Esto podría incluir, por ejemplo, la emisión de un activo a otra persona, su intercambio por otra cosa, su transferencia a otra persona o en nombre de otra persona, su cambio de propiedad o su destrucción.
49. Los AV no pueden ser meras representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores y otros activos financieros que ya se contemplan en otras partes de las Recomendaciones del GAFI, sin una capacidad inherente a sí mismos de ser negociados o transferidos digitalmente y la posibilidad de ser utilizados con fines de pago o inversión.
50. Por esta razón, un registro bancario mantenido en formato digital, por ejemplo, que representa la propiedad de una persona de moneda fiduciaria no es un AV. Si funciona como un mero registro declarativo de propiedad o de posiciones en un activo financiero que ya está cubierto por los Estándares del GAFI, no es un AV. Sin embargo, un activo digital intercambiable por otro activo, como una moneda estable intercambiable por una moneda fiduciaria o un AV a un tipo de cambio estable, podría calificarse como un AV. La cuestión clave en este contexto es si el AV tiene un valor inherente para ser intercambiado o transferido y utilizado para el pago o la inversión o, más bien, es simplemente un medio de registrar o representar la propiedad de otra cosa. No obstante, conviene repetir que no se debe presumir que los activos que no se califican como AV queden fuera del ámbito de aplicación de los Estándares del GAFI. Por el contrario, pueden corresponder a otros tipos de activos financieros, como los valores, los productos básicos, los derivados o la moneda fiduciaria.
51. El GAFI no pretende que un activo sea al mismo tiempo un AV y un activo financiero. Sin embargo, puede haber casos en los que el mismo activo se clasifique de forma diferente en los distintos marcos nacionales o que el mismo activo esté regulado bajo múltiples categorizaciones diferentes. A la hora de determinar si un nuevo activo digital debe calificarse como activo financiero o como AV, las autoridades deben considerar si su régimen existente que regula los activos financieros o su régimen para los AV puede aplicarse adecuadamente a los nuevos activos digitales en cuestión. Por ejemplo, si el activo en cuestión es el equivalente digital funcional del dinero en efectivo, un instrumento negociable al portador o una acción al portador, las autoridades deben considerar cómo se le aplicarían las medidas de mitigación del régimen correspondiente.
52. En los casos en que la caracterización resulte difícil, las jurisdicciones deben evaluar sus sistemas de regulación y decidir qué designación mitigará y gestionará mejor el riesgo del producto o servicio. Las jurisdicciones también deben considerar el uso comúnmente aceptado del activo (por ejemplo, si se utiliza con fines de pago o de inversión) y qué tipo de régimen regulatorio se ajusta mejor. En caso de que una jurisdicción decida definir un activo como un activo financiero en lugar de un AV, se aplicarían las normas existentes en materia ALA/CFT y las orientaciones que acompañan a los activos financieros. En consonancia con el enfoque tecnológicamente neutro, un activo basado en la cadena de bloques (*blockchain*) que se defina como un activo financiero probablemente no entraría en el ámbito de aplicación de esta Guía centrada en los AV. Esto se debe a que la tecnología utilizada no es el factor decisivo para determinar qué Recomendaciones del GAFI se aplican. No obstante, algunos elementos de esta Guía pueden resultar útiles para las jurisdicciones y el sector privado y deberían complementar otras guías existentes en el contexto del EBR. No obstante, todo activo de pago o inversión debe estar sujeto a las obligaciones aplicables, ya sea como AV o como otro tipo de activo financiero.

53. Los activos digitales que son únicos, en lugar de intercambiables, y que en la práctica se utilizan como objetos de colección y no como instrumentos de pago o inversión, pueden denominarse tokens no fungibles (NFT) o cripto-coleccionables. Estos activos, en función de sus características, no se consideran generalmente como AV según la definición del GAFI. Sin embargo, es importante tener en cuenta la naturaleza de los NFT y su función en la práctica y no la terminología o los términos de marketing que se utilicen. Esto se debe a que los Estándares del GAFI pueden cubrirlas, independientemente de la terminología. Algunos NFT que, a primera vista, no parecen constituir AV, pueden entrar en la definición de AV si se utilizan en la práctica con fines de pago o inversión. Otros NFT son representaciones digitales de otros activos financieros ya cubiertos por los Estándares del GAFI. Por lo tanto, estos activos están excluidos de la definición de AV del GAFI, pero estarían cubiertos por los Estándares del GAFI como ese tipo de activo financiero.¹⁷ Dado que el espacio de los AV está evolucionando rápidamente, el enfoque funcional es particularmente relevante en el contexto de los NFT y otros activos digitales similares. Los países deberían, por tanto, considerar la aplicación de los Estándares del GAFI a los NFT en cada caso concreto.
54. El GAFI reafirma las declaraciones de su informe al G20 en el sentido de que una moneda estable está cubierta por los Estándares ya sea como un AV o como un activo financiero (por ejemplo, un valor) de acuerdo con los mismos criterios utilizados para cualquier otro tipo de activo digital, dependiendo de su naturaleza exacta y del régimen regulatorio de un país.

¿Qué es un PSAV?

55. Como se indica en el Glosario del GAFI un “Proveedor de servicios de activos virtuales” es toda *persona física o jurídica que no esté cubierta en ningún otro lugar en virtud de las Recomendaciones y que, como negocio, realiza una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona física o jurídica:*
- i. Intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias;
 - ii. Intercambio entre una o más formas de activos virtuales;
 - iii. Transferencia¹⁸ de activos virtuales;
 - iv. *Custodia y/o administración* de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y
 - v. *Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta* de un activo virtual de un emisor.
56. Al igual que la definición de AV, la definición de PSAV debe leerse en sentido amplio. Los países deben adoptar un enfoque funcional y aplicar los siguientes conceptos subyacentes a la definición para determinar si una entidad realiza las funciones de un PSAV. Los países no deben aplicar su definición basándose en la nomenclatura o la terminología que la entidad adopta para describirse a sí misma o en la tecnología que emplea para sus actividades. Como se ha indicado anteriormente, las definiciones no dependen de la tecnología empleada por el proveedor de servicios. Las obligaciones en los Estándares del GAFI se derivan de los servicios financieros subyacentes ofrecidos sin tener en cuenta el modelo operativo de una entidad, las herramientas tecnológicas, el diseño del libro mayor o cualquier otra característica operativa. Para ayudar a ilustrar los conceptos de la

¹⁷ Véase el párrafo 50.

¹⁸ En este contexto de activos virtuales, *transferir* significa realizar una transacción en nombre de otra persona física o jurídica que mueve un activo virtual de una dirección o cuenta de activo virtual a otra.

definición, la sección siguiente incluye ejemplos que utilizan términos generales para describir modelos de negocio comunes. Sin embargo, estos ejemplos no deben ocultar el hecho de que la definición debe aplicarse sobre la base de una evaluación de si la entidad en cuestión presta un servicio que reúne los requisitos, y no de estos términos en sí mismos.

57. Antes de examinar las funciones individuales, hay algunos elementos comunes que deben entenderse. Como se indica en la definición de AV, para evitar repeticiones o solapamientos, la definición de PSAV sólo se aplica a las entidades que “*no estén cubiertas en ningún otro lugar en virtud de las Recomendaciones*”. Excluye a las IF y APNFD cubiertas en otras partes de los Estándares del GAFI. Las jurisdicciones tienen que aplicar la definición que es la más apropiada, sobre la base de una comprensión de los fundamentos conceptuales de cada definición. La diferencia principal entre los PSAV y las IF tradicionales desde el punto de vistas de esta Guía es la aplicación de las Recomendaciones 10 y 16, entonces las jurisdicciones pueden querer aplicar la definición que ofrezca una cobertura regulatoria y de supervisión más completa.¹⁹
58. El primer uso de la palabra “*persona*” en la definición se refiere a la persona que lleva a cabo la actividad u operación pertinente enumerada en los incisos (i)-(v) de la definición. La persona puede ser una persona jurídica, como una empresa, o una persona física (individuo).
59. “*Realiza*” incluye la prestación y/o la facilitación activa de un servicio, lo que se refiere a la participación activa en la prestación de las actividades contempladas en los incisos (i)-(v) de la definición del PSAV. Se pretende excluir a los participantes auxiliares que no prestan o facilitan activamente ninguna de estas actividades cubiertas, como las entidades que prestan servicios de Internet o de nube.
60. La frase “*como negocio*” pretende excluir de la cobertura como PSAV a aquellos que pueden llevar a cabo una función con muy poca frecuencia por razones no comerciales. Para satisfacer esta parte de la definición, la entidad debe llevar a cabo esta función para o en nombre de otra persona física o jurídica, en lugar de en nombre de sí misma, por motivos comerciales, y debe hacerlo al menos con suficiente regularidad, en lugar de con poca frecuencia.
61. La expresión “*para o en nombre de otra persona física o jurídica*” incluye la realización de la función en el curso de la prestación de un servicio cubierto a otra persona. Esta persona para quien o en cuyo nombre pueden llevarse a cabo los servicios financieros también puede denominarse “usuario” o “cliente” de dichos servicios. Esto significa, por ejemplo, que una transferencia interna de AV por parte de una sola persona jurídica dentro de esa persona jurídica (es decir, dentro de las unidades de una determinada empresa, por ejemplo) no se consideraría un PSAV, a menos que esa transferencia se realizara para o en nombre de otra persona en el contexto de la prestación de servicios PSAV.
62. Una persona que cumpla estos requisitos será entonces un PSAV si lleva a cabo una o más de las cinco categorías de actividad u operación descritas en la definición de PSAV (es decir, “intercambio” de moneda virtual/moneda fiduciaria, “intercambio” virtual/virtual, “transferencia”, “custodia y/o administración” y “participación y prestación de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un emisor”). La cobertura de cada parte de la definición se expone a continuación.

¹⁹ Estas diferencias se refieren a la DDC (Recomendación 10), para reducir el umbral de las transacciones ocasionales de la DDC, y a las regulaciones de las transferencias electrónicas (Recomendación 16), que se aplican de forma modificada a las transferencias de AV (es decir, la regla del viaje). Véanse las Secciones III y IV para una mayor explicación de estas obligaciones.

Intercambio y transferencia

63. El inciso (i) de la definición de PSAV se refiere a cualquier servicio en el que los AV se pueden dar a cambio de moneda fiduciaria o viceversa. Si las partes pueden pagar por los AV utilizando moneda fiduciaria o pueden pagar utilizando AV a cambio de moneda fiduciaria, el oferente o proveedor de este servicio cuando actúa como negocio es un PSAV. Del mismo modo, en el inciso (ii), si las partes pueden utilizar un tipo de AV como medio de intercambio o forma de pago por otro AV, el oferente o proveedor de este servicio cuando actúa como negocio, es un PSAV. Cabe destacar que los incisos (i) y (ii) incluyen las actividades mencionadas, independientemente del papel que el proveedor de servicios desempeñe frente a sus usuarios como principal, como contraparte central para la compensación o la liquidación de las operaciones, como centro de ejecución o como otro intermediario que facilita la transacción.
- Un PSAV no tiene que proporcionar todos los elementos del intercambio o de la transferencia para ser considerado un PSAV, mientras realice la actividad de intercambio como negocio en nombre de otra persona física o jurídica.
64. En el inciso (iii) de la definición de PSAV se incluye cualquier servicio que permita a los usuarios transferir la propiedad o el control de un AV a otro usuario o transferir AV entre direcciones o cuentas de AV del mismo usuario. Los Estándares del GAFI definen que el inciso (iii) significa “realizar una transacción en nombre de otra persona física o jurídica que mueve un activo virtual de una dirección o cuenta de activo virtual a otra”. Para ayudar a ilustrar lo que cubre este apartado en la práctica, es útil considerar la naturaleza actual del AV tras una supuesta transferencia. Si una nueva parte tiene la custodia o la propiedad del AV, tiene la capacidad de pasar el control del AV a otros, o tiene la capacidad de beneficiarse de su uso, entonces es probable que se haya producido la transferencia. Este control no tiene que ser necesariamente unilateral y los procesos de multifirma²⁰ no están intrínsecamente exentos (véase el inciso (iv) más adelante), cuando un PSAV emprende la actividad como negocio en nombre de otra persona física o jurídica. Del mismo modo, si una persona mantiene el control unilateral de sus activos en todo momento, esto puede indicar que el proveedor de servicios no está prestando un servicio que cumpla los requisitos en virtud del inciso (iii). Sin embargo, sí podría entrar en el ámbito de aplicación del inciso (iii) cuando facilite activamente la transferencia (véase el párrafo 59). Esto también incluye las transferencias entre usuarios de este PSAV, incluso cuando un PSAV utiliza un sistema de mantenimiento de registros interno fuera de la cadena y el AV permanece en el mismo monedero o cuenta general de la cadena.
65. Este apartado es conceptualmente similar a lo que la Recomendación 14 sobre los servicios de transferencia de dinero y valor (STDV) cubre para los activos financieros.²¹ Un ejemplo de un servicio cubierto por (iii) incluye la función de facilitar o permitir activamente que los usuarios envíen AV a otros individuos, como en un pago de remesas personales, el pago de bienes o servicios no financieros, o el pago de salarios. Un proveedor que ofrezca un servicio de este tipo será probablemente un PSAV.
66. Los servicios de intercambio o transferencia también pueden producirse a través de la tecnología comúnmente conocida como intercambios o plataformas descentralizadas. Una “aplicación descentralizada o distribuida (DApp)”, por ejemplo, es un término que se refiere a un programa de software que opera en una cadena de bloques o tecnología similar. A veces, estas aplicaciones facilitan o apoyan otros protocolos, aplicaciones o activos digitales y su transferencia. Estas aplicaciones o plataformas suelen funcionar en un libro de contabilidad descentralizado, pero a menudo todavía tienen una parte central con

²⁰ En un proceso o modelo multifirma, una persona necesita varias firmas digitales (y, por tanto, varias claves privadas) para realizar una transacción desde un monedero.

²¹ Véase la Recomendación 14 en la Sección III para más información sobre las obligaciones de los STDV en el contexto de los PSAV, incluidos los requisitos de que los proveedores de STDV incluyan a los agentes en sus programas ALA/CFT y los supervisen para que cumplan con estos programas.

cierta medida de participación o control, como la creación y el lanzamiento de un AV, el desarrollo de funciones DApp e interfaces de usuario para las cuentas que tienen una “clave” administrativa o el cobro de tasa. A menudo, se puede programar una DApp para que el usuario tenga que pagar una cuota para interactuar con la DApp, que normalmente se paga en AV, para el beneficio final del propietario/operador/desarrollador/comunidad. Las DApp pueden facilitar o realizar el intercambio o la transferencia de AV. Cuando estas DApp ofrecen servicios financieros, como los ofrecidos por los PSAV, se suele utilizar el término “finanzas descentralizada” (DeFi).

67. Una aplicación DeFi (es decir, el programa de software) no es un PSAV según el GAFI, ya que los Estándares no se aplican al software o la tecnología subyacente (véase el párrafo 82 más abajo). Sin embargo, los creadores, propietarios y operadores o algunas otras personas que mantienen el control o una influencia suficiente en las estructuras de DeFi, incluso si estos acuerdos parecen descentralizados, pueden entrar en la definición de GAFI de PSAV cuando proporcionan o facilitan activamente los servicios de PSAV. Este es el caso, incluso si otras partes desempeñan un papel en el servicio o si partes del proceso están automatizadas. A menudo, los propietarios/operadores pueden distinguirse por su relación con las actividades que se realizan. Por ejemplo, puede haber control o influencia suficiente sobre los activos o sobre aspectos del protocolo del servicio, y la existencia de una relación comercial continua entre ellos y los usuarios, incluso si se ejerce a través de un contrato inteligente o, en algunos casos, de protocolos de votación. Los países pueden considerar también otros factores, como por ejemplo si alguna de las partes se beneficia del servicio o tiene la capacidad de establecer o cambiar los parámetros para identificar al propietario/operador de una estructura DeFi. Estas no son las únicas características que pueden convertir al propietario/operador en un PSAV, pero son ilustrativas. Dependiendo de su funcionamiento, también puede haber otros PSAV que interactúen con una estructura DeFi.
68. Debido a la presencia global de los numerosos proyectos de código abierto y colaboradores de desarrollo en este espacio, los proyectos DeFi se están expandiendo rápidamente en número y capacidades. Aunque esta Guía pretende ofrecer una orientación, los países tendrán que evaluar los hechos y las circunstancias de cada situación individual para determinar si existe una persona o personas identificables, ya sean legales o físicas, que presten un servicio cubierto. Los términos de comercialización o la autoidentificación como DeFi no son determinantes, como tampoco lo es la tecnología específica involucrada para determinar si su propietario u operador es un PSAV. Los países deben aplicar los principios contenidos en los Estándares de manera que interpreten las definiciones de manera amplia, pero teniendo en cuenta la intención práctica del enfoque funcional. Parece bastante común que los estructuras DeFi se autodenominen descentralizados cuando en realidad incluyen a una persona con control o influencia suficiente, y las jurisdicciones deberían aplicar la definición de PSAV independientemente de la autodescripción. Los países deben guiarse por el principio de que el GAFI pretende abarcar a las personas físicas o jurídicas que prestan los servicios financieros contemplados en la definición como un negocio. Si se ajustan a la definición de PSAV, los propietarios/operadores deben realizar evaluaciones de riesgo de LA/FT antes del lanzamiento o el uso del software o la plataforma y tomar las medidas adecuadas para gestionar y mitigar estos riesgos de forma continua y con vistas al futuro.²² En los casos en los que una persona puede comprar tokens de gobernabilidad de un PSAV, el PSAV debe conservar la responsabilidad de satisfacer las obligaciones ALA/CFT. En este caso, el poseedor individual de un token no tiene esa responsabilidad si no ejerce control o influencia suficiente sobre las actividades del PSAV emprendidas como negocio en nombre de otros

²² Véase la Recomendación 15 en la Sección III para más información sobre las obligaciones de los PSAV en relación con las nuevas tecnologías.

69. Cuando no haya sido posible identificar a una persona jurídica o física con control o influencia suficiente sobre una estructura de DeFi, puede que no haya un propietario/operador central que cumpla con la definición de PSAV. Los países deben monitorear el surgimiento de riesgos que presentan los servicios y las estructuras de DeFi en estas situaciones, incluido el contacto con los representantes de su comunidad DeFi. Los países deben considerar, cuando corresponda, acciones de mitigación cuando tomen conocimiento de la existencia de servicios DeFi que operan de esta manera. Estas acciones deben adoptarse antes del lanzamiento del servicio o durante el curso de los servicios DeFi que se ofrecen, según sea necesario. Como ejemplo, cuando no se identifica un PSAV, los países pueden considerar la opción de solicitar que un PSAV regulado participe de las actividades relacionadas con las estructuras DeFi, en consonancia con el EBR del país u otros mitigantes. Los países también deben considerar los riesgos y las acciones de mitigación potenciales en relación con las operaciones P2P, como se establece en esta Guía.²³
70. Otros servicios o modelos de negocios de AV comunes también pueden constituir actividades de intercambio o transferencia de conformidad con los incisos (i) y (ii) de la definición de PSAV. Las personas físicas o jurídicas detrás de dichos servicios o modelos serían PSAV si realizan o brindan la actividad como negocio en nombre de otra persona. Estos pueden incluir:
- Servicios de custodia de AV, incluidos los servicios con tecnología de contratos inteligentes, que los compradores de AV utilizan para enviar, recibir o transferir moneda fiduciaria a cambio de AV, cuando la entidad que presta el servicio tiene la custodia de los fondos;
 - Servicios de intermediación que facilitan la emisión y negociación de AV en nombre de los usuarios de una persona física o jurídica;
 - Servicios de intercambio de libros de órdenes, que reúnen órdenes de compradores y vendedores, normalmente permitiendo a los usuarios encontrar contrapartes, descubrir precios y negociar, potencialmente mediante el uso de un motor de correspondencia que coteja las órdenes de compra y venta de los usuarios. Sin embargo, una plataforma que sólo permite a los compradores y vendedores de AV encontrarse entre sí y no realiza ninguno de los servicios de la definición de un PSAV no sería un PSAV; y
 - Servicios avanzados de negociación, que pueden permitir a los usuarios acceder a técnicas de negociación más sofisticadas, como la negociación con margen o la negociación basada en algoritmos.
71. Los modelos de negocio de intercambio y/o transferencia pueden incluir intercambios de AV o servicios de transferencia de AV que facilitan el intercambio de AV por moneda fiduciaria y/u otras formas de AV a cambio de una remuneración (por ejemplo, a cambio de una tarifa, comisión, diferencial u otro beneficio). Estos modelos suelen aceptar una amplia gama de métodos de pago, incluyendo dinero en efectivo, transferencias, tarjetas de crédito y AV. Los servicios tradicionales de intercambio o transferencia de AV pueden estar afiliados al administrador, no afiliados o ser un proveedor externo. Los proveedores de quioscos, a menudo llamados “cajeros automáticos”, “cajeros de bitcoin” o “máquinas expendedoras”, también pueden entrar en las definiciones anteriores porque proporcionan o facilitan activamente las actividades cubiertas de AV a través de terminales electrónicos físicos (los quioscos) que permiten al propietario/operador facilitar el intercambio de AV por moneda fiduciaria u otros AV y/o el intercambio de moneda fiduciaria por AV.

²³ Véanse los párrafos 37-41 y 104-106 de la esta Guía.

*Custodia y/o administración*²⁴

72. El inciso (iv) de la definición de PSAV también debe interpretarse de forma amplia. Cualquier entidad que tenga la capacidad de ejercer un control sobre los AV puede acogerse al inciso (iv), ya que éste es el significado conceptual de las palabras “administración” y “custodia”. En términos más sencillos, la “custodia” consiste en el servicio de mantener un AV o las claves privadas del mismo en nombre de otra persona. El término “administración” también podría incluir el concepto de gestión de AV para o en nombre de otra persona.
73. El término “control” debe entenderse como la capacidad de poseer, comerciar, transferir o gastar el AV. Las partes que pueden utilizar un AV o cambiar su disposición tienen el control del mismo. Al igual que en la definición de “transferencia”, esto no significa que el control deba ser unilateral. El “control” puede incluir circunstancias en las que se requieren claves o credenciales en poder de otros para cambiar la disposición de los activos, como los procesos de multifirma. La existencia de un modelo multifirma o de modelos en los que varias partes deben utilizar claves para que se produzca una transacción no significa que una entidad concreta no mantenga el control, dependiendo del grado de influencia que pueda tener sobre los AV. Esta explicación del control también es válida para interpretar la frase “que permitan el control” en la definición del inciso (iv).
74. Este inciso de la definición incluiría, por ejemplo, a la mayoría de los proveedores de servicios de custodia de monederos, ya que mantienen y/o custodian los AV en nombre de otra persona. Aquellos que pueden ofrecer servicios de custodia, como los abogados, deben considerar si prestan este servicio con frecuencia como negocio y si son ellos mismos los que ofrecen los elementos de control o una parte a la que delegan el control, como un proveedor de servicios de monedero de custodia al que consignan los AV. La prestación de las funciones señaladas en la definición debe ser el factor determinante para identificar a un PSAV y no la categorización como abogado. En caso de duda, el lenguaje llano de las definiciones debe interpretarse de forma flexible para abarcar cualquier entidad que proporcione el control de los AV para o en nombre de otra persona.
75. En el contexto del inciso (iv) de la definición de PSAV, los países deberían tener en cuenta los servicios o modelos de negocio que proporcionan la función de custodia de los AV de la persona o la facultad de gestionar o transferir los AV, bajo el supuesto de que dicha gestión y transmisión sólo se realizará de acuerdo con las instrucciones del propietario/usuario. Los servicios de custodia y administración podrían incluir a las personas que tienen el control de la clave privada asociada a los AV pertenecientes a otra persona o el control de los contratos inteligentes en los que no son parte y que implican a los AV pertenecientes a otra persona.
76. Las empresas que se limitan a proporcionar una infraestructura auxiliar para permitir que otra entidad ofrezca este servicio, como los proveedores de almacenamiento de datos en la nube o los proveedores de servicios de integridad responsables de verificar la exactitud de las firmas, normalmente no se ajustarán a esta definición. Tampoco suele abarcar a los desarrolladores de software o a los proveedores de monederos no alojados cuyas funciones son únicamente el desarrollo y/o la venta del software/hardware.²⁵ Sin embargo, los países deben examinar los hechos y circunstancias individuales al aplicar la definición para casos concretos.

24 La terminología utilizada en esta sección (como “custodia”, “administración” y “servicios auxiliares”) se utiliza e interpreta en el contexto de los AV/PSAV. No deben confundirse con el uso de dichos términos en otras situaciones (por ejemplo, en relación con la banca y otros instrumentos o servicios financieros tradicionales).

25 Véase el párrafo 82.

Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un emisor

77. La definición del GAFI de los PSAV pretende abarcar las actividades relacionadas con las ICO. Las ICO son, por lo general, un medio para recaudar fondos para nuevos proyectos de los inversores iniciales. El inciso (v) cubre, en particular, a las personas que participan o prestan servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de AV por parte de los emisores a través de actividades como las ICO. Dichas personas pueden estar afiliadas o no al emisor que realiza la ICO en el contexto de la emisión, la oferta, la venta, la distribución, la circulación continua en el mercado y la negociación de un AV. Por ejemplo, esto podría incluir a las empresas que aceptan órdenes de compra y fondos y compran AV de un emisor para revender y distribuir los fondos o activos, así como la creación de libros, la suscripción, la creación de mercado y la actividad de agente de colocación, etc. Otros aspectos de la definición de los PSAV también pueden ser relevantes para las empresas que participan en las ICO. Las personas físicas y jurídicas que participan en la emisión también pueden prestar servicios que impliquen una actividad de intercambio, transferencia o custodia con arreglo a los incisos (i) a (iv) de la definición de PSAV. Esto es especialmente relevante para los emisores de AV que emiten los AV y ofrecen/venden los AV a través de actividades como las ICO.
78. Para mayor claridad, el mero hecho de emitir un AV,²⁶ por sí solo, no es un servicio cubierto por el inciso (v) de la definición de PSAV. Sin embargo, cualquier persona que lleve a cabo el intercambio y la transferencia de los AV emitidos, como un negocio, para o en nombre de otra persona sería un servicio cubierto, al igual que la participación y la prestación de servicios financieros relacionados con cualquier ICO asociada a la emisión. El acto discreto de crear software de AV para emitir un AV no convierte al creador en un PSAV, a menos que el creador también realice las funciones cubiertas mencionadas en la definición como negocio para o en nombre de otra persona.
79. Las obligaciones ALA/CFT aplicables de una jurisdicción que rigen a los proveedores de servicios que participan o prestan servicios financieros relacionados con la emisión, la oferta, la venta y/o la distribución de un emisor, como en el contexto de las ICO, pueden implicar una o más de las regulaciones ALA/CFT y no ALA/CFT de un país, como en relación con la transmisión de dinero, valores, productos básicos y/o actividades de derivados.

Cuadro 2. Ejemplo de las características de ofertas iniciales de monedas (ICO)

Los activos digitales pueden emitirse y/o transferirse usando tecnología de libro mayor distribuido o de cadena de bloques. Un mecanismo para distribuir estos activos es a través de un evento comúnmente conocido como una ICO. En una ICO, un emisor o promotor generalmente ofrece un activo digital para la venta a cambio de una moneda de curso legal u otro AV. Las ICO generalmente se anuncian y promueven en línea a través de diversos materiales de comercialización. Los emisores y promotores generalmente publican un “artículo técnico” que describe al proyecto y promociona la ICO. Los emisores o promotores pueden decirles a los compradores potenciales que el capital recaudado de las ventas se utilizará para financiar el desarrollo de una plataforma digital, un software u otros proyectos y que, en algún momento, el activo digital en sí podrá ser usado para acceder a la plataforma, usar el software o participar de otra manera en el proyecto. Durante la oferta, los emisores o promotores pueden inducir a los compradores del activo digital

²⁶ Emisión en este contexto significa la creación de un AV, a diferencia de la oferta y/o venta del AV relacionado con la emisión de ese AV.

a esperar un retorno de su inversión o a participar en una parte de los retornos generados por el proyecto. Después de su emisión, los activos digitales se pueden revender a otras personas en un mercado secundario (por ej., en plataformas de comercialización de activos digitales o a través de PSAV).

Al determinar cómo se aplica la definición de PSAV a las entidades de una ICO, son los hechos y las circunstancias subyacentes a un activo, actividad o servicio los que determinarán la categorización, en vez de las etiquetas o la terminología utilizada por los participantes del mercado. Por ejemplo, una persona crea un activo digital que cumple con la definición de un AV. La persona vende el AV a los compradores, incluso cuando el AV mismo puede entregarse al comprador en una fecha posterior y el negocio utiliza el valor recibido de la venta para desarrollar la plataforma o el ecosistema en el cual eventualmente se pueda usar el AV. En este caso, la persona que vende el AV es un PSAV si además de la emisión, lleva a cabo otras actividades que entran en los términos de alguno de los incisos de la definición de PSAV (por ej., si intercambian AV por monedas de curso legal u otros AV [incisos (i) y (ii)] o si brindan liquidez en el AV actuando como creadores de mercado luego de la ICO (inciso (v)). Los negocios que brindan servicios financieros relacionados a la venta del AV de la persona (por ej., actuando como intermediario o corredor de la persona) entonces sería un PSAV bajo el inciso (v) de la definición de PSAV, independientemente de si están formalmente afiliados con la persona. No importa si el cliente pretende usar el AV como inversión o como medio de pago.

Otra posibilidad es que el activo digital del ejemplo anterior se considere un valor en virtud de la legislación de un país. En este caso, dependiendo de los hechos y las circunstancias, puede aplicarse la legislación sobre valores de un país. Por lo tanto, el hecho de que el emisor del activo digital se considere un PSAV o un emisor de valores dependerá de los hechos y circunstancias únicos de la ICO y de las leyes del país. Otras jurisdicciones también pueden tener un enfoque diferente que puede incluir tokens de pago. Una persona puede realizar una actividad que puede someterla a más de un tipo de marco regulatorio, y los activos digitales utilizados por dicha persona pueden estar igualmente sujetos a más de un tipo de marco regulatorio.

Alcance de las definiciones

80. A pesar de los numerosos y frecuentemente cambiantes términos de comercialización y de los innovadores modelos de negocio desarrollados en este sector, el GAFI prevé muy pocos sistemas de AV sin que los PSAV participen en algún momento si los países aplican la definición correctamente. Los países deben tener especial cuidado en evaluar las afirmaciones que puedan hacer las empresas en cuanto a modelos de descentralización o servicios distribuidos, y realizar su propia evaluación del modelo de negocio en función de su riesgo y de su capacidad para mitigar estos riesgos.
81. Como se ha dicho anteriormente, los Estándares del GAFI son neutrales en cuanto a la tecnología. Como tal, el GAFI no pretende regular la tecnología que subyace a los AV o a las actividades de los PSAV. En cambio, el GAFI trata de regular a las personas físicas o jurídicas que están detrás de dichas tecnologías que llevan a cabo como negocio las mencionadas actividades de PSAV en nombre de otra persona física o jurídica.
82. Una persona que crea o vende una aplicación de software o una plataforma de AV (es decir, un desarrollador de software) puede, por tanto, no constituir un PSAV cuando sólo crea o vende la aplicación o la plataforma. Sin embargo, la utilización de la aplicación o plataforma para realizar funciones de PSAV, como negocio en nombre de otros, cambiaría esta determinación. Además, una parte que dirija la creación y el desarrollo del software o la plataforma, de modo que pueda prestar servicios de PSAV como negocio para o en nombre de otra persona, probablemente también califique como PSAV, en particular si conserva el

- control o la influencia suficiente sobre los activos, el software, el protocolo o la plataforma o cualquier relación comercial en curso con los usuarios del software, incluso si se ejerce a través de un contrato inteligente. Por lo tanto, este tipo de PSAV es responsable de cumplir con las obligaciones ALA/CFT pertinentes. Como tal, deben llevar a cabo evaluaciones de riesgo de LA/FT antes del lanzamiento o uso del software o la plataforma y tomar las medidas apropiadas para mitigar los riesgos de manera continua y prospectiva.
83. El GAFI tampoco pretende regular como PSAV a las personas físicas o jurídicas que proporcionan servicios o productos auxiliares a una red de AV. Esto incluye la prestación de servicios auxiliares, como los fabricantes de monederos físicos o los proveedores de monederos no alojados, en la medida en que no se dediquen o faciliten activamente como negocio ninguna de las actividades u operaciones cubiertas de AV antes mencionadas para o en nombre de otra persona. Del mismo modo, las personas físicas o jurídicas que se dedican únicamente a la explotación de una red de AV y no realizan ni facilitan ninguna de las actividades u operaciones de un PSAV en nombre de sus clientes (por ejemplo, ofrecer servicios e infraestructura de red de Internet, ofrecer recursos informáticos como servicios en la nube y crear, validar y difundir bloques de transacciones) no son PSAV con arreglo a los Estándares del GAFI, aunque realicen esas actividades como negocio.
 84. Al igual que el GAFI no pretende regular a los usuarios individuales (que no actúan como un negocio) de los AV como PSAV (aunque reconoce que dichos usuarios pueden estar sujetos a obligaciones de cumplimiento en virtud de las sanciones o el marco de aplicación de una jurisdicción), tampoco pretende captar los tipos de artículos de circuito cerrado que no son transferibles, no son intercambiables y no pueden utilizarse con fines de pago o inversión. Tales artículos podrían incluir millas de aerolíneas, premios de tarjetas de crédito o recompensas o puntos de programas de fidelidad similares, que un individuo no puede vender en un mercado secundario fuera del sistema de circuito cerrado. Las definiciones de AV y PSAV pretenden más bien captar las actividades y operaciones financieras específicas (es decir, la transferencia, el intercambio, la custodia y la administración, y la prestación de servicios financieros asociados a la emisión, etc.) y los activos que son convertibles o intercambiables a un tipo de mercado, ya sea entre monedas virtuales, moneda virtual a moneda fiduciaria o de moneda fiduciaria a virtual. La aceptación de AV como pago de bienes y servicios, como en la aceptación de AV por un comerciante al efectuar la compra de bienes, por ejemplo, tampoco constituye una actividad de PSAV. Sin embargo, un servicio que facilite a las empresas la aceptación de AV como pago sí sería un PSAV.
 85. Las regulaciones ALA/CFT se aplicarán a las actividades cubiertas de AV y PSAV, independientemente del tipo de AV involucrado en la actividad financiera (por ejemplo, un PSAV que utiliza u ofrece AEC a otra persona para diversas transacciones financieras), la tecnología subyacente (por ejemplo, si utiliza *mainnet* o el uso de estratificación incrustada u otras soluciones de escalamiento), o los servicios adicionales que la plataforma potencialmente incorpora (como un *mixer* o *tumbler* u otras características potenciales para la ofuscación).

86. En el caso de las monedas estables, existe un abanico de entidades implicadas en cualquier sistema de monedas estables. Las monedas estables pueden tener un desarrollador central o un órgano de gobierno. Un órgano de gobierno está formado por una o varias personas físicas o jurídicas que establecen o participan en el establecimiento de las normas que rigen el sistema de monedas estables (por ejemplo, determinan las funciones de las monedas estables, quién puede acceder al sistema y si se incorporan medidas preventivas ALA/CFT). También pueden llevar a cabo las funciones básicas del sistema de monedas estables (como la gestión de la función de estabilización) o pueden delegarlas en otras entidades. También pueden gestionar la integración de la moneda estable en las plataformas de telecomunicaciones o promover el cumplimiento de normas comunes en todo el sistema de moneda estable.
87. Cuando exista un organismo central de este tipo en un sistema de monedas estables, por lo general estará cubierto por los Estándares del GAFI, ya sea como IF o como PSAV. Este es el caso, en particular, si el órgano de gobierno desempeña otras funciones en el sistema de monedas estables. Por lo tanto, dicho organismo debe realizar evaluaciones de riesgo de LA/FT antes del lanzamiento o uso de la moneda estable y tomar las medidas adecuadas para gestionar y mitigar los riesgos en todo el sistema antes del lanzamiento.²⁷
88. Es posible que no todas las monedas estables cuenten con un organismo central fácilmente identificable que sea un PSAV o una IF. Sin embargo, lo más probable es que sea necesaria la existencia de una parte que impulse el desarrollo y el lanzamiento de un sistema de este tipo antes de su lanzamiento. Si esta entidad fuera una empresa y llevara a cabo funciones de PSAV, esto crearía un margen para la acción reguladora o supervisora en la fase de prelanzamiento. Si no hay un PSAV o IF claramente identificable, el país debe considerar cuidadosamente los riesgos que plantea una determinada moneda estable y la necesidad de medidas de mitigación, si las hay (véanse, por ejemplo, las medidas de mitigación para las transacciones P2P en los párrafos 105-106). Además, esto no pretende implicar a los que sólo desarrollan el código del software, sino a las personas que participan en los sistemas de monedas estables que realizan o prestan servicios financieros cubiertos por la definición de PSAV.
89. Una serie de otras entidades en el sistema de monedas estables también pueden tener obligaciones ALA/CFT, como los servicios de intercambio o de custodia de monederos. Para demostrarlo, en el Recuadro 3 se expone un caso hipotético. Es importante señalar que deben examinarse de forma independiente los detalles exactos de cualquier sistema para poder tomar estas decisiones.²⁸

27 Véase la Recomendación 15 en la Sección III a continuación para más información sobre las obligaciones de los PSAV en relación con las nuevas tecnologías. Esto también es coherente con el caso de los proveedores de "Nuevos productos y servicios de pago (NPSS)" en el informe del GAFI sobre las tarjetas de prepago, los pagos móviles y los servicios de pago basados en Internet para obtener más información: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf.

28 En el [Informe del GAFI al G20 sobre las denominadas "monedas estables"](#) se ofrecen más detalles sobre la aplicación de los Estándares del GAFI a las diferentes entidades en un sistema denominado "monedas estables".

Cuadro 3. Estudio de caso hipotético de un sistema de monedas estables y la aplicación de los Estándares del GAFI

*Caso*²⁹

Una empresa (“Compañía”) está diseñando una plataforma basada en la tecnología de libro mayor distribuido para emitir un activo digital que pretende actuar como una moneda estable (“Moneda”).

La moneda estará respaldada por activos que se mantienen en cuentas en una serie de instituciones financieras mundiales (colectivamente, el “Fondo de Reserva”), gestionado por la empresa. El valor de mercado de la moneda se mantendrá en línea con el valor de los activos mantenidos en el fondo de reserva a través del mecanismo de participantes autorizados. Sólo los participantes autorizados podrán comprar o canjear monedas del Fondo de Reserva a través de la empresa. En el ecosistema propuesto por la empresa, ésta y terceros (colectivamente, los “Validadores”) operarán una red de cadena de bloques autorizada utilizando la infraestructura en la nube de otros terceros. La empresa está recaudando fondos para la moneda a través de una ICO.

La empresa, los terceros y los usuarios individuales podrán acceder a la moneda, utilizarla y realizar transacciones con ella. Para conectarse a la red, cualquier tercero, como las plataformas de comercio y los proveedores de monederos de custodia, tendrá que obtener la aprobación de la empresa. Los monederos permitirán a los usuarios enviar, recibir y almacenar las monedas, y los desarrolladores/terceros podrán ofrecer sus monederos personalizados. Las monedas se transferirán siguiendo las normas definidas por la Empresa y evaluadas por los reguladores antes de comenzar a operar. Los comerciantes también podrán utilizar la moneda como pago de bienes y servicios.

Los sujetos obligados y sus obligaciones en materia ALA/CFT según los Estándares del GAFI.

En este caso, la empresa es un PSAV o una IF según los Estándares del GAFI, ya que sus funciones incluyen el intercambio de monedas con los participantes registrados, incluso mediante la recaudación de fondos a través de la ICO. La empresa tendrá obligaciones en materia ALA/CFT además de las de otros terceros con obligaciones ALA/CFT en el ecosistema. De acuerdo con los Estándares del GAFI, la empresa deberá tomar las medidas apropiadas para mitigar los riesgos de LA/FT en todo el ecosistema (por ejemplo, en el diseño de la moneda, los criterios y el proceso de aprobación de los participantes autorizados, etc.).

Los participantes autorizados son también PSAV ya que su función incluye facilitar la emisión, distribución y negociación de AV. Las plataformas de negociación son PSAV, ya que sus funciones incluyen el intercambio entre las monedas y las monedas fiduciarias y otros AV, la transferencia de monedas y la custodia y/o administración de las monedas. Los proveedores de monederos de custodia son PSAV, ya que sus funciones incluyen la transferencia de monedas y la custodia y/o administración de monedas.

Los participantes en el ecosistema que no entran en la definición de PSAV en los Estándares del GAFI incluyen: las IF globales cuyas funciones son sólo la gestión del Fondo de Reserva (aunque están cubiertas por los Estándares del GAFI como IF); los Validadores, excepto la Compañía, cuyas funciones son sólo la validación de transacciones; los proveedores de servicios en la nube cuyas funciones son sólo ofrecer la operación de la infraestructura; los fabricantes de monederos de hardware cuyas funciones son sólo la fabricación y venta de los dispositivos; los proveedores de software de monederos no alojados cuyas funciones son sólo el desarrollo y/o la venta del software/hardware; los comerciantes que sólo proporcionan bienes y servicios a cambio de Monedas; los desarrolladores de software que no realizan ninguna función PSAV; y los usuarios individuales.

Es importante tener en cuenta que se deben examinar previamente los detalles exactos de cualquier sistema para tomar estas decisiones, y que la aplicación exacta de las medidas ALA/CFT dependerá de cada país. Este es un ejemplo ilustrativo solamente y no todas las monedas estables se organizan de esta manera. Dependiendo de cada país, las leyes relativas a los activos financieros, como los valores, los productos básicos y los derivados, también pueden estar implicadas en este escenario. Los países también pueden adoptar otras medidas si consideran que los riesgos de LA/FT son inaceptablemente altos, como en relación con posibles transacciones P2P (véanse los párrafos 105-106 para más información sobre las medidas que podrían adoptar los países).

90. Algunas plataformas y proveedores ofrecen la posibilidad de realizar transferencias de AV directamente entre usuarios individuales. En el caso de estas plataformas, la interpretación amplia de las definiciones anteriores permitirá decidir si las partes que prestan este tipo de servicios son PSAV sobre una base funcional, y no sobre la base de la autodescripción o la tecnología empleada. Sólo las entidades que proporcionan una funcionalidad muy limitada que no llega a ser el intercambio, la transferencia, la custodia, la administración, el control y la prestación de servicios financieros asociados a la emisión no serán, por lo general, un PSAV. Por ejemplo, esto puede incluir sitios web que sólo ofrecen un foro para que los compradores y vendedores se identifiquen y se comuniquen entre sí sin ofrecer, ni siquiera en parte, los servicios que se incluyen en la definición de PSAV.
91. En el caso de las plataformas P2P autodenominadas, las jurisdicciones deben centrarse en la actividad subyacente, no en la etiqueta o el modelo de negocio. Algunos tipos de servicios de “emparejamiento” o “búsqueda” también pueden calificarse como PSAV aunque no participen en la transacción. El GAFI adopta una visión amplia de las definiciones de AV y PSAV y considera que la mayoría de los sistemas actualmente en funcionamiento, incluso si se autclasifican como plataformas P2P, pueden tener al menos alguna parte involucrada en alguna etapa del desarrollo y lanzamiento del producto que constituye un PSAV. La automatización de un proceso que ha sido diseñado para proporcionar servicios cubiertos a una empresa no exime a la parte que lo controla de sus obligaciones.

²⁹ El escenario incluido en este estudio de caso se ha adaptado del estudio de caso incluido en el informe de marzo de 2020 de IOSCO sobre las *Iniciativas de monedas estables globales*. Fue modificado para adaptarse al contexto ALA/CFT. Este ejemplo sirve para ilustrar las obligaciones de las personas en un sistema de moneda estable hipotético y no pretende ser exhaustivo.

92. La determinación de si un proveedor de servicios alcanza la definición de PSAV debe considerar el ciclo de vida de los productos y servicios. El lanzamiento de un servicio que brindará servicios de PSAV, por ejemplo, impone obligaciones de PSAV, incluso si en el futuro las funciones se llevarán a cabo de manera automática, especialmente si el proveedor mantendrá alguna medida de control o influencia suficiente mediante, por ejemplo, el establecimiento de parámetros, el mantenimiento de una clave administrativa, la retención del acceso a la plataforma, el cobro de tarifas o la obtención de ganancias. El uso de un proceso automatizado como un contrato automático para realizar funciones de PSAV no libera a las partes de la responsabilidad de las obligaciones que recaen en un PSAV. En estos casos, las partes controlantes que califican como PSAV deben llevar a cabo evaluaciones de riesgos de LA/FT antes del lanzamiento o del uso de la plataforma y adoptar medidas apropiadas para mitigar los riesgos. Esto podría incluir delegar de manera eficaz la implementación de las obligaciones ALA/CFT a otra persona física o jurídica que participe en la plataforma.
93. El GAFI reconoce, sin embargo, que un enfoque expansivo puede presentar retos prácticos a las autoridades competentes en relación con la identificación de qué entidades son PSAV y en la definición de su perímetro regulatorio. Cuando existe la necesidad de evaluar a una entidad particular para determinar si es un PSAV o de evaluar un modelo de negocios donde el estado de PSAV no es claro, algunas preguntas generales pueden ayudar a guiar la respuesta. Entre éstas se incluirían quién se beneficia del uso del servicio o activo, quién estableció las reglas y puede cambiarlas, quién puede tomar decisiones que afecten las operaciones, quién generó y dirigió la creación y el lanzamiento de un producto o servicio, quién mantiene una relación comercial continua con un contratante u otra persona que posee y controla los datos sobre sus operaciones, y quién podría cerrar el producto o servicio. Las situaciones particulares van a variar y esta lista no es definitiva, solo ofrece algunos ejemplos.
94. Los Estándares del GAFI, incluidas las definiciones de activos virtuales y PSAV, representan un estándar mínimo que los países deben introducir. En línea con el EBR, los países pueden elegir extender sus regímenes ALA/CFT e incluir a otros activos y entidades digitales, más allá de la definición del GAFI de activo virtual y PSAV. Dicha determinación debería realizarse sobre la base de una evaluación de riesgo de LA/FT, considerando los retos asociados con la divergencia regulatoria.

TERCERA PARTE: APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI A LOS PAÍSES Y AUTORIDADES COMPETENTES

95. La Sección III explica cómo se aplican las Recomendaciones del GAFI relacionadas con los AV y PSAV a los países y a las autoridades competentes, y se concentra en la identificación y mitigación de los riesgos asociados con las actividades cubiertas de AV, la aplicación de medidas preventivas, la aplicación de requisitos de otorgamiento de licencias y registro, la implementación de una supervisión efectiva a la par de la supervisión de las actividades financieras relacionadas de las IF, la provisión de una variedad de sanciones efectivas y disuasivas, y la facilitación de la cooperación nacional e internacional. Casi todas las Recomendaciones del GAFI son directamente pertinentes para entender cómo deben usar los países a las autoridades gubernamentales y a la cooperación internacional para abordar los riesgos de LA/FT asociados a los AV y los PSAV, mientras que otras Recomendaciones están menos directa o explícitamente vinculadas a los AV o los PSAV, aunque siguen siendo relevantes y aplicables.
96. Los AV y los PSAV están sujetos a todas las obligaciones de las Recomendaciones del GAFI, como se describe en la NIR 15, incluidas las obligaciones que se aplican a otras entidades sujetas a regulaciones ALA/CFT, sobre la base de las actividades financieras en las que participan los PSAV y en relación con los riesgos de LA/FT asociados con las actividades u operaciones cubiertas de AV.
97. Esta sección también revisa la aplicación del EBR por parte de los supervisores de los PSAV.

Aplicación de las Recomendaciones en el contexto de los AV y PSAV

Enfoque basado en el riesgo y coordinación nacional

98. **Recomendación 1.** Las Recomendaciones del GAFI dejan en claro que los países deben aplicar un EBR para garantizar que las medidas para prevenir o mitigar los riesgos de LA/FT sean acordes a los riesgos identificados en las jurisdicciones respectivas. En virtud del EBR, los países deben fortalecer los requisitos para situaciones de mayor riesgo o actividades que incluyen el uso de AV. Al evaluar los riesgos de LA/FT asociados con los AV, los tipos particulares de actividades financieras de AV, como las transacciones P2P, y las actividades u operaciones de los PSAV, la distinción entre AV centralizados y descentralizados y si están sujetos a control por parte de PSAV regulados, probablemente continuará siendo un aspecto clave que los países deban considerar. Debido al potencial de un mayor anonimato u ofuscación de los flujos financieros de los AV y los retos asociados a llevar a cabo una supervisión y DDC efectivos, incluyendo la identificación y verificación del cliente, en general se puede considerar que los AV y PSAV presentan riesgos de LA/FT más altos que pueden exigir potencialmente la aplicación de medidas de monitoreo y debida diligencia intensificada (DDI), según corresponda, dependiendo del contexto del país.

99. La Recomendación 1 exige que los países identifiquen, comprendan y evalúen sus riesgos de LA/FT y que actúen para mitigar efectivamente esos riesgos. El requisito se aplica en relación con los riesgos asociados a las nuevas tecnologías bajo la Recomendación 15, incluidos los AV y los riesgos asociados con los PSAV que participan u ofrecen actividades, operaciones, productos o servicios cubiertos de AV. La cooperación de los sectores público y privado puede asistir a las autoridades competentes en el desarrollo de políticas ALA/CFT para las actividades cubiertas de AV (por ej., pagos con AV, transferencias de AV, emisión de AV, etc.) como así también para las innovaciones en tecnologías de AV relacionadas y productos y servicios emergentes, cuando corresponda. La cooperación también puede asistir a los países en la asignación y priorización de recursos ALA/CFT por parte de las autoridades competentes.
100. El GAFI modificó la Recomendación 1 y su Nota Interpretativa en octubre de 2020 e incluyó el requisito de los países, las IF y las APNFD de evaluar los riesgos de financiamiento de la proliferación (FP) tal como se define en los Estándares. En junio de 2021, el GAFI modificó la Nota Interpretativa de la Recomendación 15 para aclarar que estos requisitos de FP también se aplican a los PSAV. Para aclarar estos requisitos, el GAFI publicó la Guía en junio de 2021. Esta guía es relevante para la evaluación y mitigación de los riesgos de FP por parte de los países y los PSAV. Los países deben identificar, evaluar y adoptar medidas efectivas para mitigar los riesgos de LA/FT/FP relacionados con los AV.
101. Las autoridades nacionales deben llevar a cabo una evaluación de riesgo coordinada de las actividades, productos y servicios de AV, como así también de los riesgos asociados con los PSAV y el sector general de PSAV en su país. La evaluación de riesgo debe (1) permitir a las autoridades relevantes entender cómo funcionan, encajan e impactan los productos y servicios específicos con AV en las jurisdicciones regulatorias relevantes con fines ALA/CFT (por ej., mecanismos de transmisión de dinero/pago, quioscos de AV, *productos básicos*, valores o actividades de emisión relacionadas, etc., como se subraya en la definición de PSAV) y (2) promover un tratamiento ALA/CFT similar para productos y servicios similares que tengan perfiles de riesgo similares. Al realizar la evaluación de riesgo, es especialmente importante incluir a personas que conocen los AV, PSAV y su tecnología subyacente.
102. A medida que evoluciona el sector de PSAV, los países deberían considerar analizar la relación entre las medidas ALA/CFT para las actividades cubiertas de AV y otras medidas regulatorias y de supervisión (por ej., protección al consumidor e inversor, seguridad y solidez prudencial, seguridad de la TI de red, impuestos, etc.), dado que las medidas que se adoptan en otros campos pueden afectar a los riesgos de LA/FT. En este sentido, los países deben considerar llevar a cabo trabajos de políticas a corto y más largo plazo para desarrollar marcos regulatorios y de supervisión integrales para las actividades cubiertas de AV y PSAV (así como también otros sujetos obligados que operan en el espacio de los AV) mientras que avanza la adopción generalizada de los AV.
103. Los países también deben exigir a los PSAV (como así también a otros sujetos obligados) identificar, evaluar y adoptar medidas efectivas para mitigar los riesgos de LA/FT asociados con la prestación o la participación en actividades cubiertas de AV o asociados con la oferta de productos o servicios de AV particulares. Cuando la legislación nacional permite el uso de AV, los países, los PSAV y las IF y APNFD, incluidas las IF y APNFD que participan en actividades de AV u ofrecen productos o servicios de AV, deben evaluar los riesgos de LA/FT asociados, y aplicar un EBR para garantizar la adopción de medidas adecuadas para prevenir o mitigar esos riesgos.
104. Al igual que con los AV, es importante que se analicen los riesgos de LA/FT de las monedas estables, particularmente aquellas con potencial de adopción masiva y que puedan usarse para transacciones P2P, de manera continua y prospectiva. Al desarrollar productos nuevos, los PSAV y otros sujetos obligados deben evaluar los riesgos de LA/FT antes de ingresarlos al mercado e implementar medidas de mitigación antes de su lanzamiento. Las medidas potenciales de mitigación podrían incluir, por ejemplo, la limitación del alcance de la capacidad de los usuarios de operar de manera anónima, controlar quién puede acceder al sistema, controlar si/cómo se incorporan las medidas preventivas ALA/CFT en el sistema y/o garantizando que se cumplan las obligaciones ALA/CFT de los sujetos obligados dentro del sistema, por ej., utilizando software para monitorear las operaciones y detectar

actividades sospechosas. Los supervisores deben procurar que estas medidas de mitigación estén implementadas antes de otorgar licencias/registros y en forma continua. Será más difícil mitigar riesgos de estos productos una vez lanzados.

Transacciones P2P

105. Como se estableció en la Sección 2, los países también deben procurar entender los riesgos de LA/FT relacionados con las transacciones P2P y cómo se usan en sus jurisdicciones. Las medidas que los países deben considerar para asistir en la comprensión de los riesgos de las transacciones P2P incluyen:
 - a. Acercamiento al sector privado, incluidos los PSAV y los representantes del sector de P2P (por ej., consultas sobre requisitos ALA/CFT relacionados con las transacciones P2P);
 - b. Capacitación del personal de supervisión, de la unidad de inteligencia financiera (UIF) y de las autoridades de orden público; y
 - c. Promoción del desarrollo de metodologías y herramientas, como análisis de cadenas de bloques, para recabar y evaluar métricas del mercado P2P y soluciones de mitigación de riesgos, metodologías de riesgo para identificar comportamientos sospechosos, y determinar si los monederos están alojados o no,³⁰ incluso mediante la comunicación con programadores/desarrolladores en este espacio.
106. Dependiendo de los riesgos evaluados asociados con las transacciones P2P, o ciertos tipos de transacciones P2P, los países pueden considerar e implementar, según corresponda, opciones para mitigar estos riesgos a nivel nacional. Estas medidas pueden incluir:
 - a. Controles que faciliten la visibilidad de la actividad P2P y/o con AV entre sujetos obligados y no obligados (estos controles podrían incluir equivalentes de AV a los reportes de operaciones en efectivo o una reglamentación de mantenimiento de registros en relación con dichas transferencias);³¹
 - b. Supervisión reforzada y continua, basada en el riesgo, de los PSAV y de las entidades que operan en el espacio de los AV con un enfoque especial en las transacciones con monederos no alojados (por ej., supervisión in-situ y extra situ para confirmar si los PSAV cumplieron con las regulaciones implementadas sobre estas transacciones);
 - c. Obligar a los PSAV a facilitar transacciones solamente hacia/desde direcciones/fuentes que han sido consideradas aceptables en línea con el EBR;

30 Hasta la fecha, el GAFI no conoce medios técnicamente demostrados para identificar al PSAV que administra el monedero del beneficiario de manera exhaustiva, precisa y exacta en todas las circunstancias y desde la dirección del AV solamente.

31 Dichos requisitos de reporte son similares a los que el GAFI impone a las transferencias transfronterizas de grandes sumas de dinero físico por parte de personas físicas para abordar los riesgos de LA/FT asociados con estos tipos de transacciones (Recomendación 32).

- d. Obligar a los PSAV a facilitar transacciones solamente hacia/desde PSAV y otros sujetos obligados;
 - e. Establecer requisitos ALA/CFT adicionales a los PSAV que permitan transacciones hacia/desde sujetos no obligados (por ej., requisitos reforzados de mantenimiento de registros, requisitos reforzados de DDC);
 - f. Guías que destaquen la importancia de que los PSAV apliquen un EBR para tratar con clientes que participan o facilitan transacciones P2P, son el aval de las publicaciones de evaluaciones de riesgo, indicadores o tipologías, según corresponda y
 - g. La publicación de guías y asesoramientos públicos y la realización de campañas de información para generar conciencia sobre los riesgos que presentan las transacciones P2P (por ej., dar cuenta de los riesgos específicos que presentan las transacciones P2P a través de la evaluación de usuarios específicos, patrones de conductas observadas, riesgos regionales y locales e información de los reguladores y órganos de orden público).
107. Además de las transacciones P2P, el GAFI ha identificado otros riesgos potenciales que pueden requerir medidas adicionales, entre los que se incluyen: los PSAV ubicados en jurisdicciones con marcos ALA/CFT débiles o inexistentes (que no han aplicado adecuadamente medidas preventivas ALA/CFT) y los AV con estructuras de gobierno descentralizadas (que pueden no incluir un intermediario que pueda aplicar medidas ALA/CFT).³² Estos riesgos pueden requerir que los países o los PSAV identifiquen los riesgos específicos de los PSAV o de los países y apliquen salvaguardias específicas para las transacciones que tienen un nexo con los PSAV y los países que carecen de regulación, supervisión o controles adecuados en función de estos riesgos. Estos riesgos son especialmente elevados si se produce una adopción masiva.³³

Prohibición o limitación de AV/PSAV

108. Las jurisdicciones tienen la discreción de prohibir o limitar las actividades de AV o PSAV, y aquellas actividades de AV realizadas por sujetos no obligados sobre la base de su evaluación de riesgo y contexto normativo nacional o para apoyar otros objetivos normativos no abordados en esta Guía (por ej., protección del consumidor o inversor, seguridad y solidez, o política monetaria). Esto puede incluir una prohibición o limitación general de la actividad, o prohibiciones o limitaciones específicas de productos o servicios que se considera que plantean un nivel inaceptable de riesgo de LA/FT. Dicha prohibición o limitación debe estar contemplada en la ley o en medios coercitivos.
109. Al decidir si prohibir o limitar actividades de AV o PSAV, los países deben comprender los riesgos de LA/FT asociados con los AV y PSAV. Los países también deben tener en cuenta el efecto que dicha prohibición puede tener sobre sus riesgos de LA/FT. Independientemente de si un país opta por prohibir, limitar o regular las actividades del sector, las medidas adicionales pueden ser útiles para mitigar el riesgo total de LA/FT. Por ejemplo, si un país prohíbe las actividades de AV y los PSAV, las medidas de mitigación deben incluir la identificación de los PSAV (u otros sujetos obligados que puedan realizar actividades de AV) que operan ilegalmente en la jurisdicción y la aplicación de sanciones proporcionales y disuasivas a dichas entidades, y evaluar el riesgo de que los servicios sean ofrecidos en ese país por un PSAV con sede en el extranjero. Basándose en el perfil de riesgo del país, la prohibición/limitación debería seguir requiriendo acciones de divulgación y aplicación por parte del país, como así también las estrategias de mitigación de riesgos que dan cuenta

³² Para más información, véase el [Informe del GAFI al G20 sobre las llamadas monedas estables](#).

³³ Véase el párrafo 40 para más información sobre los riesgos de LA/FT de las operaciones P2P.

del elemento transfronterizo de las actividades de AV (por ej., los pagos o transferencias de AV transfronterizos) y de las operaciones de los PSAV. Los países deben revisar periódicamente la base de la evaluación de riesgo en la que se basa esta decisión, ya que los riesgos de LA/FT asociados y la capacidad de aplicar dicha prohibición/limitación pueden evolucionar rápidamente.

110. La **Recomendación 2** requiere la cooperación y coordinación nacional con respecto a las políticas ALA/CFT/CPF, incluso en el sector de los PSAV, y por lo tanto es aplicable indirectamente a los países en el contexto de la regulación y supervisión de las actividades cubiertas de los AV. Los países deben considerar la posibilidad de establecer mecanismos, como grupos de trabajo o grupos de trabajo interinstitucionales, para permitir que los responsables de la formulación de políticas, los reguladores, los supervisores, la UIF y las autoridades de orden público cooperen entre sí y con cualquier otra autoridad competente pertinente a fin de elaborar y aplicar políticas, reglamentos y otras medidas eficaces para hacer frente a los riesgos de LA/FT/FP asociados a las actividades cubiertas de AV y los PSAV. Esto debería incluir la cooperación y la coordinación entre las autoridades pertinentes para garantizar la compatibilidad de los requisitos ALA/CFT con las normas de protección de datos y privacidad y otras disposiciones similares (por ejemplo, seguridad de datos/localización). La cooperación y la coordinación nacionales son especialmente importantes en el contexto de los AV, en parte debido a su naturaleza altamente móvil y transfronteriza y a la forma en que las actividades cubiertas o reguladas de los AV pueden implicar a múltiples organismos reguladores (por ejemplo, las autoridades competentes que regulan las actividades de transmisión de dinero, valores y productos básicos o derivados). Además, la cooperación nacional en relación con los problemas de AV es vital en el contexto de la promoción de las investigaciones y el aprovechamiento de las diversas herramientas interinstitucionales pertinentes para abordar el ecosistema cibernético y/o de AV.

Tratamiento de los activos virtuales: Interpretación de los términos relativos a fondos o valores

111. A los efectos de la aplicación de las Recomendaciones del GAFI, los países deben considerar que todos los términos relativos a fondos o valores incluidos en las Recomendaciones, tales como “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos u otros activos” y otros activos de “valor equivalente” incluyen a los AV. En particular, los países deben aplicar las medidas relevantes de las Recomendaciones 3 a 8, 30, 33, 35 y 38, las cuales contienen referencias a los términos antes mencionados basados en fondos o valores y otros términos similares, en el contexto de los AV para prevenir el abuso de los AV para el LA, FT y FP y adoptar medidas en contra de los productos del delito que incluyan AV. Las citadas Recomendaciones, algunas de las cuales pueden no parecer directamente aplicables a los PSAV y a los sujetos obligados similares, pero que de hecho son aplicables en este ámbito, se refieren al delito de LA, al decomiso y a las medidas cautelares, al delito de FT, a las sanciones financieras dirigidas, a las organizaciones sin fines de lucro, a los poderes de orden público, a las sanciones y a la cooperación internacional.
112. **Recomendación 3.** A efectos de la aplicación de la Recomendación 3, el delito de LA debería extenderse a cualquier tipo de bienes, independientemente de su valor, que representen directamente el producto del delito, incluso en el contexto de los AV. Al probar que los bienes son un producto del delito, no debería ser necesario que una persona sea condenada por un delito determinante, incluso en el caso del producto relacionado con los AV. Por lo tanto, los países deberían ampliar sus medidas aplicables a los delitos de LA a los productos del delito relacionados con los AV.
113. **Recomendación 4.** Del mismo modo, la confiscación y las medidas provisionales relativas a “a) los bienes lavados, b) el producto de, o los instrumentos utilizados en, o destinados a, el lavado de dinero o los delitos determinantes, c) los bienes que son los productos del financiamiento del terrorismo, de los actos terroristas o de las organizaciones terroristas, o los instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en ellos, d) o los “bienes de valor equivalente” se aplican también a los AV.

114. En cuanto a la confiscación o a las medidas temporales aplicables a las monedas fiduciarias y a los bienes, las autoridades del orden público deberían poder solicitar el congelamiento temporal de los activos cuando haya motivos para establecer o cuando se establezca que provienen de una actividad delictiva. Para prolongar la duración del congelamiento o para solicitar la confiscación de activos, las autoridades de orden público deben obtener una orden judicial.
115. **Recomendación 5.** Asimismo, los delitos de financiamiento del terrorismo descritos en la Recomendación 5 deberían extenderse a “cualquier fondo u otro activo”, incluidos los AV, ya sea de origen legítimo o ilegítimo (véase la NIR 5).
116. **Recomendación 6.** Los países también deben congelar sin demora los fondos u otros activos (incluidos los AV) de las personas o entidades designadas y garantizar que no se pongan fondos u otros activos (incluidos los AV) a disposición de las personas o entidades designadas o en su beneficio en relación con las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el FT.
117. **Recomendación 7.** En el contexto de las sanciones financieras dirigidas relacionadas con la proliferación, los países deben congelar sin demora los fondos u otros activos (incluidos los AV) de las personas o entidades designadas y garantizar que no se pongan fondos u otros activos (incluidos los AV) a disposición de las personas o entidades designadas o en su beneficio.
118. **Recomendación 8.** Los países también deberían aplicar medidas, en consonancia con el EBR, para proteger a las organizaciones sin fines de lucro del abuso para el FT, como se establece en la Recomendación 8, incluso cuando el desvío clandestino de fondos a organizaciones terroristas involucre a los AV (véase la Recomendación 8(c)).
119. La **Recomendación 30** se aplica a las actividades cubiertas de los AV y a los PSAV en el contexto de la aplicabilidad de todos los términos relativos a fondos o valores que se abordan en el párrafo 111 de esta Guía. Al igual que con otros tipos de bienes o productos del delito, los países deben asegurarse de que las autoridades competentes tengan la responsabilidad de identificar, rastrear e iniciar rápidamente las acciones para congelar e incautar los bienes relacionados con los AV que sean, o puedan llegar a ser, objeto de confiscación o que se sospeche que son productos del delito. Los países deben aplicar la Recomendación 30, independientemente de cómo clasifique la jurisdicción a los AV en su marco jurídico nacional (es decir, independientemente de cómo se clasifiquen legalmente los AV con respecto a las leyes de propiedad de la jurisdicción).
120. **Recomendación 33.** Las estadísticas que los países mantienen deben incluir estadísticas sobre los ROS que las autoridades competentes reciben y difunden, así como sobre los bienes que las autoridades competentes congelan, incautan y confisican. Por lo tanto, los países también deben aplicar la Recomendación 33 en el contexto de los PSAV y las actividades de los AV y mantener estadísticas sobre los ROS que las autoridades competentes reciben de los PSAV y de otros sujetos obligados, como los bancos, que presentan ROS relacionados con los PSAV, los AV o las actividades de los AV. Al igual que con otras Recomendaciones que contienen términos relativos a fondos o valores (por ejemplo, las Recomendaciones 3 a 8, 30, 35 y 38), los países también deben mantener estadísticas sobre cualquier AV que las autoridades competentes congelen, incauten o confisquen, independientemente de cómo la jurisdicción clasifique a los AV con respecto a las leyes de propiedad de su marco jurídico nacional. Además, los países deben considerar la posibilidad de actualizar sus ROS y las estadísticas asociadas para incorporar indicadores relacionados con los AV que faciliten las investigaciones y el análisis financiero.

121. La **Recomendación 35** indica a los países que tengan un abanico de sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas (penales, civiles o administrativas) para abordar a las personas físicas o jurídicas comprendidas por las Recomendaciones 6 y 8 a 23, que no cumplan con los requisitos ALA/CFT aplicables. Tal y como exige el párrafo 6 de la NIR 15, los países también deben establecer sanciones para hacer frente a los PSAV (y otros sujetos obligados que realicen actividades de AV) que no cumplan con los requisitos ALA/CFT. Al igual que en el caso de las IF y las APNFD y otras personas físicas o jurídicas, dichas sanciones deberían ser aplicables no sólo a los PSAV, sino también a sus directores y directivos jerárquicos, cuando proceda.
122. La **Recomendación 38** también contiene términos relativos a fondos o valores y se aplica en el contexto de los AV, pero se aborda con más detalle en la subsección 3.1.8 sobre la cooperación internacional y la aplicación de las Recomendaciones 37 a 40, tal y como se describe en el párrafo 8 de la NIR 15.

Concesión de licencias o registros

123. Los países deben designar una o más autoridades que tengan la responsabilidad de otorgar licencias y/o registros a los PSAV.
124. Los Estándares del GAFI permiten a los países flexibilidad a la hora de aplicar el otorgamiento de licencias o registro a los PSAV. Muchos países se enfrentan a la decisión de encajar los PSAV en un régimen existente de autorización o registro o crear uno nuevo. Es probable que el uso de un régimen existente ofrezca a los países un camino más rápido para la implementación y aprovechará el conocimiento existente en la comunidad de cumplimiento sobre cómo operar los procesos pertinentes. A los países les puede resultar más fácil utilizar un sistema de licencia/registro existente, como el de los STDV, en la medida en que sus regímenes existentes sean funcionales y adecuados para los PSAV. Sin embargo, un nuevo régimen podría estar diseñado específicamente para los PSAV y no incluir aspectos heredados que no se apliquen a ellos. Por ejemplo, dicho régimen podría incluir una mayor atención a la capacidad tecnológica en el análisis ALA/CFT y a los riesgos y atenuantes del sector de los AV que difieren del sector de los servicios financieros tradicionales. Es necesario confirmar de antemano que el sistema existente puede abordar suficientemente el riesgo de los PSAV. En los casos en que los países han creado nuevas leyes y reglamentos explícitamente para los AV y los PSAV, un nuevo sistema de licencia/registro puede tener más sentido. Las jurisdicciones deben basar la naturaleza y el rigor de los requisitos y el tipo de régimen que elijan en una evaluación de los diferentes tipos de actividad de los AV y los PSAV y el riesgo de LA/FT asociado.

¿Qué PSAV deben tener licencia o estar registrados?

125. De acuerdo con la NIR 15, párrafo 3, como mínimo, los PSAV deben tener licencia o estar registrados en la jurisdicción o jurisdicciones en las que se *crean*. Las referencias a la creación de una persona jurídica³⁴ incluyen la constitución de empresas o cualquier otro mecanismo que se utilice a nivel nacional para formalizar la existencia de una entidad jurídica, como la inscripción en el registro público, el registro mercantil o cualquier otro registro equivalente de empresas o entidades jurídicas; el reconocimiento por parte de un notario o cualquier otro funcionario público; la presentación de los estatutos de la empresa o los artículos de constitución; la asignación de un número de identificación fiscal de la empresa, etc.
126. En los casos en que el PSAV sea una persona física, se le debe exigir que tenga licencia o esté registrado en la jurisdicción donde se encuentra su lugar de negocios,

34 Véase la nota al pie 40 de la NIR 24.

cuya determinación puede incluir varios factores a ser considerados por los países. El lugar de actividad de una persona física puede caracterizarse por el lugar principal donde se lleva a cabo la actividad o donde se guardan los libros y registros de la empresa, así como por el lugar donde reside la persona física (es decir, donde la persona física está físicamente presente, ubicada o residiendo). Cuando una persona física ejerce su actividad desde su residencia, o no puede identificarse un lugar de actividad, se puede considerar que su residencia principal es su lugar de actividad, por ejemplo. El lugar de actividad también puede incluir, como un posible factor a considerar, la ubicación del servidor de la empresa.

127. Las jurisdicciones también pueden requerir que los PSAV que ofrecen productos y/o servicios a los clientes en su jurisdicción o que realizan operaciones desde su jurisdicción tengan licencia o estén registrados en esta jurisdicción. Por lo tanto, las jurisdicciones anfitrionas pueden exigir el registro o el otorgamiento de licencias a los PSAV a cuyos servicios puedan acceder o se pongan a disposición de personas que residan o vivan en su jurisdicción, o pueden exigir a los PSAV que tengan empleados o directivos ubicados en su jurisdicción. Aunque los Estándares del GAFI no exigen la cobertura de estas entidades, las jurisdicciones pueden considerar que es útil para mitigar los riesgos, especialmente en vista de la disponibilidad transfronteriza inherente a los AV. En caso de duda, las jurisdicciones pueden considerar que una cobertura más amplia es el camino más seguro, ya que los AV introducirán los riesgos que lleven consigo en cualquier jurisdicción en la que estén accesibles, independientemente de la ubicación en la que estén constituidos.
128. Con el fin de identificar a los PSAV que ofrecen productos y/o servicios a clientes en una jurisdicción sin estar constituidos en ella, los supervisores pueden utilizar un conjunto de criterios pertinentes. Esto podría incluir la ubicación de las oficinas y los servidores (incluidas las operaciones de cara al cliente, como los centros de llamadas), las comunicaciones promocionales dirigidas a países/mercados específicos, el idioma en el sitio web y/o la aplicación móvil del PSAV, si el PSAV tiene una red de distribución en un país (por ejemplo, si ha designado a un intermediario para buscar clientes o visitar físicamente a los clientes residentes en el país), y la información específica que se pide a los clientes que revelan el país de destino.

Cómo identificar a los PSAV para el otorgamiento de licencias y/o registro

129. Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que realizan actividades u operaciones de AV sin la licencia o el registro requeridos y aplicar las sanciones adecuadas, incluso en el contexto de los sujetos obligados tradicionales que pueden realizar actividades u operaciones de AV (por ejemplo, un banco que proporciona AV a sus clientes). Las autoridades nacionales deben disponer de mecanismos para supervisar el sector de PSAV, así como otros sujetos obligados que puedan realizar actividades u operaciones cubiertas de AV o suministrar productos o servicios cubiertos de AV, y garantizar la existencia de canales adecuados para informar a los PSAV y otros sujetos obligados de su obligación de registrarse o solicitar una licencia a la autoridad pertinente. Los países también deben designar una autoridad responsable de identificar y sancionar a los PSAV sin licencia o registrado (así como a otros sujetos obligados que realicen actividades de AV). Como se comenta en los párrafos 108-109, incluso los países que opten por prohibir las actividades de AV o los PSAV en su jurisdicción deberían contar con herramientas y autoridades para identificar y tomar medidas contra las personas físicas o jurídicas que no cumplan con sus obligaciones legales, tal y como exige la Recomendación 15.

130. Para identificar a las personas que operan sin licencia y/o registro, los países deberían considerar la gama de herramientas y recursos que pueden tener para investigar la presencia de un PSAV sin licencia o registro. Por ejemplo, los países pueden considerar:
- Herramientas de análisis de cadenas de bloques o libros mayores distribuidos, así como otras herramientas o capacidades de investigación;
 - Información de raspado web y de código abierto para identificar cualquier publicidad, comunicaciones promocionales o programas de afiliación u otras posibles solicitudes de negocio por parte de una entidad no registrada o sin licencia;
 - Información del público en general, de los sujetos obligados y de los círculos del sector (incluso mediante el establecimiento de canales para recibir comentarios del público) sobre la presencia de determinadas empresas que puedan carecer de licencia o de registro;
 - Información de la UIF u otra información de los sujetos obligados, como los ROS o las pistas de investigación que puedan revelar la presencia de un PSAV que sea persona física o jurídica sin licencia o registro;
 - Información no disponible públicamente, como por ejemplo si la entidad solicitó previamente una licencia o registro o si se le retiró la licencia o el registro; e
 - Informes de las fuerzas de orden público y de los servicios de inteligencia, incluida la información procedente de la cooperación internacional (por ejemplo, pistas de homólogos internacionales).

Consideraciones para el otorgamiento de licencias y/o registro de los PSAV

131. A los PSAV que tienen licencia o registro se les debe exigir que cumplan con los criterios adecuados de concesión de licencias y registro establecidos por las autoridades pertinentes. Estos criterios deben dar a los supervisores nacionales la confianza de que los PSAV en cuestión serán capaces de cumplir con sus obligaciones en materia ALA/CFT. Para ello, los criterios deberían incluir la obligación de demostrar que, antes de su lanzamiento, sus programas ALA/CFT, incluidas las políticas, los procedimientos y la organización, teniendo en cuenta las características de la actividad del PSAV (es decir, los tipos de AV y las transacciones, los clientes a los que se dirige, los canales de distribución), se aplican o pueden aplicarse una vez lanzado. Esto podría incluir un juicio sobre la competencia y la fiabilidad del personal de cumplimiento. La evaluación de estos criterios es tanto más eficaz cuando se realiza en el curso del proceso de concesión de licencias o de registro y cuando hay tiempo para garantizar que los controles de riesgo se aplican antes del lanzamiento.
132. Cuando una jurisdicción establece su sistema de concesión de licencias o de registro para los PSAV, un número significativo de PSAV puede solicitar la licencia o el registro al mismo tiempo. Para permitir un proceso fluido, las autoridades pertinentes pueden considerar cómo garantizar la disponibilidad de recursos adecuados y la suficiente flexibilidad en su enfoque para permitir la priorización de las solicitudes entrantes. Los países pueden considerar una serie de factores para priorizar las solicitudes, pero deben clasificarlas en función del criterio y la capacidad del supervisor.
133. En el proceso de concesión de licencias o registros, las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para impedir que los delincuentes o sus asociados posean, sean beneficiarios finales, o tengan una participación mayoritaria o significativa, o que ocupen una función de gestión en un PSAV. Dichas medidas deberían incluir la exigencia de que los PSAV soliciten la aprobación previa de las autoridades para realizar cambios sustanciales de accionistas, operaciones comerciales y estructuras.

134. En función del riesgo, las autoridades también pueden imponer condiciones a los PSAV que soliciten una licencia o un registro para poder supervisarlos eficazmente. Dichas condiciones podrían incluir, en función del tamaño y la naturaleza de las actividades de los PSAV, el requisito de contar con un director ejecutivo residente, una presencia de gestión sustantiva, requisitos financieros específicos, requisitos para que los PSAV revelen el/los registro(s)/licencia(s) que poseen en los materiales de marketing, el sitio web y las aplicaciones móviles y/o requisitos para que los PSAV garanticen que las autoridades puedan acceder a los datos relacionados con las funciones subcontratadas, así como a los locales comerciales pertinentes de cualquier subcontratista.
135. Al igual que otras entidades sujetas a los Estándares del GAFI, los PSAV deben poner en práctica el cumplimiento de las normas ALA/CFT antes de su lanzamiento al diseñar o crear un nuevo producto o servicio, ya que es mucho más difícil hacerlo después. Por lo tanto, es especialmente importante una evaluación cuidadosa de los riesgos y una evaluación exhaustiva de las medidas de mitigación en la fase de concesión de licencia y registro. Una vez que se ha concedido la licencia o el registro, las medidas de mitigación ALA/CFT incorporadas a los productos y servicios deben mantenerse y ser objeto de supervisión.
136. Es importante que las jurisdicciones consideren la posibilidad de hacer hincapié en los requisitos ALA/CFT a los PSAV a través de la comunicación pública y los eventos (es decir, campañas de educación, foros u “horas de oficina” con el ecosistema de los AV). Otra medida clave para apoyar una cultura de cumplimiento es proporcionar seguridad en relación con el marco jurídico mediante avisos u orientaciones. Los países también pueden considerar el efecto disuasorio de la publicidad de las acciones de cumplimiento contra los PSAV no registrados o sin licencia.
137. Además, sujeto a su propia discreción, los países también pueden considerar la posibilidad de designar a todos los PSAV de países que no aplican efectivamente los requisitos de licencia o registro como de mayor riesgo, de modo que un PSAV que trate con una contraparte en un país sin un régimen eficaz de licencias sea designado como actividad de alto riesgo por el supervisor y pueda incurrir en requisitos adicionales de información (véase también la información sobre DDI en la Recomendación 10 de la Sección III y sobre la debida diligencia del PSAV contraparte en la Recomendación 16 de las Secciones III y IV).
138. Todas las jurisdicciones deberían fomentar una cultura de cumplimiento de todos los requisitos legales y reglamentarios aplicables de una jurisdicción. Estos pueden abordar una serie de objetivos normativos, incluidos los relacionados con la protección de los inversores y los consumidores, la integridad del mercado, los requisitos prudenciales y/o los intereses nacionales y económicos, además de cuestiones ALA/CFT. Para ello, algunas jurisdicciones pueden decidir destacar esto no permitiendo que los PSAV obtengan una licencia de las autoridades prudenciales o de otro tipo que sea independiente de la autorización ALA/CFT. Las jurisdicciones también deben asegurarse de que los PSAV y las autoridades dediquen suficientes recursos a sus funciones de cumplimiento en materia ALA/CFT para hacer frente al volumen previsto de usuarios y transacciones.
139. Como se ha señalado anteriormente, es importante que los riesgos de LA/FT de las monedas estables, en particular las que tienen potencial para la adopción masiva y que pueden utilizarse para las transacciones P2P, se analicen de forma continua y prospectiva y se mitiguen antes de que se pongan en marcha. Cuando un PSAV u otro sujeto obligado se proponga crear o utilizar una moneda estable, la evaluación de los riesgos de LA/FT y su mitigación deben formar parte del proceso de concesión de licencias o registro, según proceda. Los supervisores deben ser especialmente cautelosos con las afirmaciones de que las monedas estables no involucran a ninguna entidad que pueda calificarse como PSAV u otro sujeto obligado. Esto es especialmente cierto en la fase de prelanzamiento, ya que es poco probable que el proceso de creación y desarrollo de un activo para su lanzamiento pueda automatizarse. El potencial de adopción masiva debe incluirse como un factor importante que merece ser considerado en el procedimiento de concesión de licencias o registro y la evaluación de riesgos para todos los PSAV.

En general, el procedimiento de concesión de licencias o registro para los PSAV y los sujetos obligados que lancen o participen en las monedas estables debería ser similar al de los AV en general.

Cooperación con socios nacionales e internacionales

140. La coordinación entre las distintas autoridades nacionales que participan en la regulación y la concesión de licencias o registro de los PSAV es importante, como se ha descrito anteriormente en el contexto de la Recomendación 2, ya que varias autoridades pueden tener información relativa a proveedores o actividades no autorizadas. Esto es especialmente importante en las situaciones en las que un país tiene varios regímenes diferentes de concesión de licencias o registro para los PSAV, en lugar de un régimen central.
141. También es importante la cooperación internacional en el proceso de registro y concesión de licencias. Las autoridades también pueden informar a sus contrapartes de que los PSAV, que previamente han registrado u otorgado una licencia, están operando en las jurisdicciones de sus contrapartes. Los países deben contar con los canales pertinentes para compartir información, según corresponda, para apoyar la identificación y sanción de los PSAV sin licencia o registro. Las autoridades también deben tener en cuenta los Principios de Intercambio de Información y Cooperación entre Supervisores de PSAV para obtener más orientación sobre cómo cooperar con sus homólogos en el proceso de autorización o registro (véase la **Sección VI**).

Supervisión o monitoreo

142. **Recomendaciones 26 y 27.** Como se analiza más adelante, la Recomendación 15 exige a los países que sometan a los PSAV a sistemas efectivos de supervisión o monitoreo ALA/CFT. Como se establece en las Recomendaciones 26 y 27, el párrafo 5 de la NIR 15 exige asimismo a los países que se aseguren de que los PSAV estén también sujetos a una regulación y supervisión o control adecuados en materia ALA/CFT y que apliquen efectivamente las Recomendaciones del GAFI, de acuerdo con sus riesgos de LA/FT. Los PSAV deben estar sujetos a sistemas eficaces de seguimiento y garantía de cumplimiento de los requisitos nacionales ALA/CFT. Los PSAV deben ser supervisados o monitoreados por una autoridad competente y no por un organismo autorregulador (OAR), que debe llevar a cabo una supervisión o un monitoreo basados en el riesgo. Si bien los OAR no deben ser supervisores, los OAR y los grupos del sector pueden ayudar a los supervisores a facilitar el contacto, el intercambio de información y el acercamiento al sector de los PSAV. Los supervisores deben tener facultades adecuadas para supervisar o vigilar y garantizar el cumplimiento por parte de los PSAV (como así también de otros sujetos obligados que participan en actividades de AV) de los requisitos para combatir el LA/FT, incluida la autoridad para llevar a cabo inspecciones, acceder a libros y registros, obligar a la presentación de información e imponer una serie de sanciones disciplinarias y financieras, incluida la facultad de retirar, restringir o suspender la licencia o el registro de los PSAV, cuando corresponda. Los países deben dejar claro quiénes son sus supervisores de PSAV a sus homólogos extranjeros para que la cooperación internacional sea lo más amplia posible.
143. Dada la naturaleza transfronteriza de las actividades y la prestación de servicios de los PSAV y las posibles dificultades para asociar un PSAV concreto a una única jurisdicción, la cooperación internacional entre los supervisores pertinentes también reviste una importancia específica, como se subraya en el párrafo 8 de la NIR 15 (véanse también los párrafos 257 y 260). Las jurisdicciones también podrían remitirse al trabajo pertinente de otros organismos internacionales de normalización para obtener una orientación útil a este respecto, como la Organización Internacional de Comisiones de Valores y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.³⁵

144. Como se analiza con más detalle en los párrafos 227-228 de esta Guía, cuando una APNFD se dedique a la actividad de APNFD, los países deberán someter a la entidad a todas las medidas pertinentes para las APNFD establecidas en las Recomendaciones del GAFI, incluso en lo que respecta a la supervisión o el control.³⁶

Medidas preventivas

145. El párrafo 7 de la NIR 15 deja claro que todas las medidas preventivas contenidas en las Recomendaciones 10 a 21 se aplican tanto a los países como a los sujetos obligados en el contexto de los AV y de las actividades financieras de los AV. Sin embargo, las Recomendaciones 9, 22 y 23 también tienen una aplicabilidad indirecta en este ámbito y se analizan también a continuación. En consecuencia, la siguiente subsección ofrece una explicación de cada una de las recomendaciones para ayudar a los países a seguir considerando cómo aplicar las medidas preventivas en el contexto de los AV. En relación con esto, la Sección IV ofrece orientación específica para los PSAV y otros sujetos obligados que realizan actividades de AV sobre cómo deben aplicar las medidas preventivas que se describen a continuación, así como otras medidas ALA/CFT de las Recomendaciones del GAFI.
146. En general, las medidas preventivas establecidas en las Recomendaciones 10 a 21 se aplican a los PSAV de la misma manera que a las IF, con dos salvedades específicas. En primer lugar, el umbral designado para transacciones ocasionales por encima del cual los PSAV deben llevar a cabo DDC es de USD/EUR 1 000 (en vez de USD/EUR 15 000). En segundo lugar, las normas sobre transferencias electrónicas establecidas en la Recomendación 16 se aplican a los PSAV y a las transferencias de AV en una forma modificada (la “regla del viaje”). Esto se explica en más detalle a continuación.

Leyes de secreto de las instituciones financieras

147. La **Recomendación 9** pretende garantizar que las leyes de secreto de instituciones financieras no inhiban la implementación de las recomendaciones del GAFI. Al igual que en el caso de las IF, los países deben garantizar también que las leyes de secreto no impidan la aplicación de las Recomendaciones del GAFI a los PSAV, aunque la Recomendación 9 no incluye ni menciona explícitamente a los PSAV.

Debida diligencia del cliente

148. **Recomendación 10.** Los países y los sujetos obligados deberían diseñar procesos de DDC para cumplir con los Estándares del GAFI y los requisitos legales nacionales. El proceso de DDC debería ayudar a los PSAV (así como a otros sujetos obligados que realicen actividades de AV) a evaluar los riesgos de LA/FT asociados a las actividades cubiertas de AV o a las relaciones comerciales o transacciones ocasionales por encima del umbral. La DDC inicial comprende la identificación del cliente y, en su caso, del beneficiario final del cliente, así como la verificación de la identidad del cliente en función del riesgo y sobre la base de información, datos o documentación confiables e independientes, al menos en la medida exigida por el marco legal o regulatorio aplicable. El proceso de DDC también

³⁵ Véanse, por ejemplo, los Principios 3 (sobre la cooperación y la colaboración) y 13 (sobre las relaciones entre el origen y la acogida) de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz del Comité: www.bis.org/publ/bcbs230.pdf.

³⁶ Las jurisdicciones pueden llamar a los PSAV como “IF” o “APNFD”. Sin embargo, independientemente de cómo elijan llamar los países a los PSAV, aun así están sujetos al mismo nivel de regulación y supervisión que las IF, de conformidad con los tipos de actividades financieras en las que participen y los tipos de servicios financieros que provean.

- incluye la comprensión del propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial, cuando sea pertinente, y la obtención de más información en situaciones de mayor riesgo.
149. En la práctica, los PSAV pueden abrir y mantener cuentas (es decir, establecer una relación con el cliente) y deben recopilar la información DDC pertinente cuando prestan servicios o realizan actividades cubiertas de AV para o en nombre de sus clientes. Sin embargo, en los casos en que un PSAV lleve a cabo una transacción ocasional, el umbral designado a partir del cual los PSAV deben llevar a cabo la DDC es de USD/EUR 1 000, de acuerdo con la NIR 15, párrafo 7(a).³⁷
 150. Independientemente de la naturaleza de la relación o de la transacción, los países deben asegurarse de que los PSAV cuenten con procedimientos eficaces para identificar y verificar, en función del riesgo, la identidad de un cliente, incluso al establecer relaciones comerciales con ese cliente; cuando los PSAV puedan tener sospechas de LA/FT, independientemente de cualquier exención de los umbrales; y cuando tengan dudas sobre la veracidad o adecuación de los datos de identificación obtenidos previamente.
 151. Algunas jurisdicciones pueden considerar el uso de quioscos de AV (a los que algunos pueden referirse como “cajeros automáticos” de AV, como se describe en el párrafo 71, sobre servicios y modelos de negocio de AV) como una transacción ocasional, en la que el proveedor o propietario/operador del quiosco y el cliente que lo utiliza realizan transacciones puntuales. Otras jurisdicciones pueden no considerar estas transacciones como ocasionales, con las consiguientes consecuencias para las obligaciones de DDC.
 152. Como se ha comentado anteriormente, los AV presentan ciertos riesgos potenciales de LA/FT, como su alcance global, su capacidad de liquidación rápida, su capacidad para permitir las transacciones P2P y su potencial para aumentar el anonimato y la ofuscación de los flujos de transacciones y las contrapartes. A la luz de estas características, los países pueden ir más allá de lo que exige la Recomendación 10, exigiendo la DDC para las transferencias o transacciones de AV realizadas por los PSAV (así como otros sujetos obligados, como los bancos que se dedican a las actividades de AV), incluidas las “transacciones ocasionales”, en un umbral inferior al de USD/EUR 1 000, en consonancia con sus marcos jurídicos nacionales. Este enfoque es coherente con el EBR establecido en la Recomendación 1, siempre que se justifique sobre la base de la evaluación de riesgos del país (por ejemplo, mediante la identificación de riesgos más elevados). Además, las jurisdicciones, al establecer sus regímenes de regulación y supervisión, deben considerar cómo puede determinar y garantizar el PSAV que las transacciones se realicen de hecho sólo de forma puntual u ocasional, en lugar de forma más consistente (es decir, no ocasional). A la hora de determinar qué enfoque adoptar para las transacciones ocasionales, los países deben tener en cuenta el producto y los servicios prestados por los PSAV en su jurisdicción. Los países pueden solicitar a los PSAV que identifiquen las transferencias de AV únicas y de bajo riesgo en las que los PSAV puedan aceptar el riesgo residual para fundamentar el enfoque del país con respecto a las transacciones ocasionales en el espacio de AV.
 153. Como se describe en la Nota Interpretativa de la Recomendación 10 (NIR 10), existen circunstancias en las que el riesgo de LA/FT es mayor y en las que deben adoptarse medidas intensificadas de DDC. En el contexto de las actividades relacionadas con los AV y los PSAV, por ejemplo, los países deben considerar los factores de riesgo específicos del país o de la zona geográfica. Los PSAV que se encuentran ubicados en países particulares,

³⁷ El GAFI acordó reducir el umbral de las transacciones relacionadas con AV a USD/EUR 1 000, dados los riesgos de LA/FT asociados y la naturaleza transfronteriza de las actividades de AV.

o las transferencias de AV asociadas con estos países u originadas en ellos, presentan potencialmente riesgos más altos de LA/FT (véase la NIR 10, párrafo 15(b)).

Debida diligencia intensificada y DDC simplificada

154. Si bien no existe una definición o metodología universalmente acordada para determinar si una jurisdicción, en la que operan PSAV o desde donde puedan emanar transacciones de AV, representa un riesgo más alto de LA/FT, la consideración de riesgos específicos de un país, en conjunto con otros factores de riesgo, brinda información útil para determinar mejor los riesgos potenciales de LA/FT. Los indicadores de riesgo más alto incluyen:
- a. Países o áreas geográficas identificadas por fuentes confiables³⁸ como proveedores de financiación o apoyo a actividades terroristas o que dentro de ellos operan organizaciones terroristas designadas;
 - b. Países identificados por fuentes creíbles como poseedores de niveles significativos de delincuencia organizada, corrupción u otras actividades delictivas, incluidos los países de origen o tránsito de drogas ilegales, tráfico de personas, contrabando y juego ilegal;
 - c. Países sujetos a sanciones, embargos o medidas similares emitidas por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas; y
 - d. Países identificados por fuentes confiables como países con regímenes de gobernabilidad, de aplicación de la ley y de regulación débiles, incluidos los países identificados por las declaraciones del GAFI como países con regímenes débiles en materia ALA/CFT, especialmente para los PSAV, y en relación con los cuales los PSAV y otros sujetos obligados deben prestar especial atención a las relaciones y transacciones comerciales.
155. Los países también deben considerar los factores de riesgo asociados con el producto, servicio, transacción o canal de entrega del AV, incluyendo si la actividad involucra seudónimos o “transacciones anónimas”, “relaciones comerciales o transacciones no presenciales” y/o “pago[s] recibido[s] de terceros desconocidos o no asociados” (véase la NIR 10 15(c), así como los ejemplos de indicadores de mayor y menor riesgo enumerados en el párrafo 31 de esta Guía). El hecho de que casi todos los AV incluyan uno o más de estos rasgos o características puede dar lugar a que los países determinen que las actividades en este ámbito son intrínsecamente de mayor riesgo, basándose en la propia naturaleza de los productos, servicios, transacciones o mecanismos de entrega de los AV.
156. En estos y otros casos, las medidas intensificadas de DDC que pueden mitigar los riesgos potencialmente más elevados asociados a los factores mencionados incluyen:
- a. Corroborar la información de identidad recibida del cliente, como el número nacional de identidad, con información de bases de datos de terceros u otras fuentes fiables;
 - b. Rastrear potencialmente la dirección IP del cliente;

³⁸ Por “fuentes confiables” se entiende la información producida por organizaciones internacionales de renombre y universalmente reconocidas y otros organismos que ponen dicha información a disposición del público y de forma generalizada. Además del GAFI y de los organismos regionales estilo GAFI, dichas fuentes pueden incluir, entre otros, organismos supranacionales o internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera.

- c. El uso de productos de análisis, como el análisis de cadenas de bloques;³⁹ y
 - d. La búsqueda en Internet de información sobre la actividad que corrobore el perfil de las transacciones del cliente, siempre que la recopilación de datos se ajuste a la legislación nacional sobre privacidad.⁴⁰
157. Los países también deben considerar las medidas intensificadas de DDC detalladas en la NIR 10, párrafo 20, incluyendo la obtención de información adicional sobre el cliente y la naturaleza prevista de la relación comercial, la obtención de información sobre el origen de los fondos del cliente, la obtención de información sobre las razones de las transacciones intentadas o realizadas, y la realización de un monitoreo más intenso de la relación y las transacciones. Además, los países deben considerar las medidas requeridas para las IF que se dedican a actividades denominadas en monedas fiduciarias que no son presenciales (como los servicios móviles) o que son comparables a las transacciones de AV al evaluar sus riesgos y desarrollar controles de mitigación en consecuencia.
158. Los países también pueden alentar a sus PSAV a recopilar información adicional sobre los clientes y las transacciones de alto riesgo para identificar y evitar la realización de actividades prohibidas, y para permitir las acciones de seguimiento con un EBR. Dicha información adicional puede incluir:
- a. El propósito de la transacción o pago;
 - b. Los detalles sobre la naturaleza, uso final y usuario del ítem;
 - c. Prueba de propiedad de los fondos;
 - d. Las partes de la transacción y la relación entre ellas
 - e. El origen de la riqueza y/o de los fondos;
 - f. La identidad y el beneficiario final de la contraparte; y
 - g. La información sobre el control de las exportaciones, como las copias de las licencias de control de las exportaciones o de otro tipo emitidas por las autoridades nacionales de control de las exportaciones, y la certificación del usuario final.
159. Los países deben informar a los PSAV de las actividades prohibidas mediante el intercambio de tipologías y, en los casos en los que pueda servir de apoyo a la investigación o a la interrupción de las actividades, caso por caso, siempre que no perjudique a una investigación en curso. Si un PSAV sospecha que un cliente está involucrado en una actividad prohibida, tal vez involuntariamente, debe tomar medidas adicionales de DDC que no alerten al cliente, tratar de mitigar el riesgo, tomar las medidas apropiadas, incluyendo el rechazo o el bloqueo de la transacción cuando se identifique como actividad prohibida y presentar un ROS cuando sea necesario.

Garantizar la actualización de la información de DDC

160. Además, los países deben exigir a los PSAV y a otros sujetos obligados que ofrezcan o se dediquen a los productos y servicios de AV que mantengan actualizados y pertinentes los documentos, datos o información recopilados en el marco del proceso de DDC, mediante la realización de revisiones de los registros existentes, especialmente en el caso de los clientes o categorías de productos o servicios de AV de mayor riesgo, y la realización de

39 Hasta la fecha, el GAFI no conoce medios técnicamente demostrados para identificar a la persona que administra o posee un monedero no alojado de manera precisa y exacta en todas las circunstancias y desde la dirección del AV solamente. Los países deben ser conscientes de esto y también tener en cuenta que los resultados del análisis utilizando tales herramientas deben ser considerados como información de referencia solamente.

40 Véase la Guía sobre MV de 2015, párrafo 44, así como la Guía de junio de 2013 para un enfoque basado en el riesgo de los nuevos productos y servicios de pago, párrafo 66.

una diligencia debida continua (véase la sección IV para un mayor análisis de las obligaciones de debida diligencia y supervisión continuas para los PSAV y otros sujetos obligados). Estas revisiones de las transacciones y los registros son vitales para una supervisión eficaz y constituyen una importante fuente de datos para la transferencia de la información pertinente sobre el cliente requerida para el cumplimiento de la “regla del viaje” (véase la Recomendación 16).

Mantenimiento de registros

161. La **Recomendación 11** exige a los países que garanticen que los PSAV mantengan todos los registros de las transacciones y las medidas de DDC durante al menos cinco años, de tal manera que las transacciones individuales puedan reconstruirse y se puedan proporcionar rápidamente los elementos relevantes a las autoridades competentes. Los países deben exigir a los PSAV y a otros sujetos obligados que realicen actividades de AV que mantengan registros de las transacciones y de la información obtenida a través de las medidas de DDC, incluyendo: información relativa a la identificación de las partes relevantes, las claves públicas (o identificadores equivalentes), las direcciones o cuentas involucradas (o identificadores equivalentes), la naturaleza y la fecha de la transacción, y la cantidad transferida, por ejemplo. La información pública de la cadena de bloques u otro libro de contabilidad distribuido pertinente de un AV concreto puede proporcionar una base inicial para el mantenimiento de registros, siempre que las entidades puedan identificar adecuadamente a sus clientes. Sin embargo, confiar únicamente en la cadena de bloques u otro tipo de libro de contabilidad distribuido subyacente al AV para el mantenimiento de registros no es suficiente para el cumplimiento de la Recomendación 11.
162. Por ejemplo, la información disponible en la cadena de bloques u otro tipo de libro mayor distribuido puede permitir a las autoridades pertinentes rastrear las transacciones hasta la dirección de un monedero, aunque puede no vincular fácilmente la dirección del monedero con el nombre de un individuo. La dirección del monedero contiene un código de usuario que sirve como firma digital en el libro mayor distribuido (es decir, una clave pública) en forma de una cadena única de números y letras. Sin embargo, será necesaria información adicional para asociar la dirección a una persona real o física.

Personas expuestas políticamente

163. La **Recomendación 12** exige a los países que apliquen medidas que exijan a los sujetos obligados, como los PSAV, que dispongan de sistemas adecuados de gestión de riesgos para determinar si los clientes o los beneficiarios finales son personas políticamente expuestas (PEP) extranjeras⁴¹ o están relacionados o conectados con una PEP extranjera y, en caso afirmativo, que adopten medidas adicionales, además de la realización de la DDC normal (tal como se define en la Recomendación 10), para determinar si hacen negocios con ellos y cuándo, incluida la identificación del origen de los fondos cuando sea pertinente.

Banca corresponsal y otras relaciones similares

164. La Recomendación 13 estipula que los países deben exigir a las IF que apliquen ciertas medidas, además de realizar las medidas normales de DDC, cuando entablan relaciones de corresponsalía transnacional. La NIR 13 estipula que para la banca corresponsal y otras relaciones transnacionales similares, las IF deben:

41 Las “PEP extranjeras” son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes (Glosario del GAFI).

Aplicar los criterios (a) a (e) de la Recomendación 13, además de realizar las medidas normales de DDC. “Otras relaciones similares” incluye STDV cuando los proveedores de STDV actúan como intermediarios de otros proveedores de STDV o cuando un proveedor de STDV accede a servicios bancarios o similares a través de la cuenta de otro cliente STDV del banco (Véase *Guía del GAFI de 2016 sobre Relaciones de banca corresponsal*).

165. La Recomendación 13 se aplica a los PSAV. En esta Guía, una “relación de corresponsalía” es la provisión de servicios de PSAV de un PSAV a otro PSAV o IF. Al igual que su equivalente en el sector bancario, tal relación de corresponsalía se caracteriza por su naturaleza continua y repetitiva.⁴² Esta relación también podría incluir, por ejemplo, un PSAV otorgue la funcionalidad de su plataforma a otro PSAV y que también ofrezca servicios anidados (proporcionando cuentas a PSAV más pequeños para acceder a la liquidez y a los pares de negociación).
166. Una relación de corresponsalía puede implicar una amplia variedad de servicios que no conllevan el mismo nivel de riesgos de LA/FT. En la medida en que las relaciones actuales o que puedan surgir en el futuro en el sector de los PSAV tengan características similares a las relaciones de corresponsalía bancaria transnacional, especialmente las relaciones anidadas donde un PSAV tiene una cuenta en otro PSAV, los países deben implementar medidas preventivas de conformidad con la Recomendación 13 a los PSAV (y otros sujetos obligados que operan en el espacio de los AV) que desarrollan dichas relaciones. La Recomendación 13 incluye medidas para mitigar los riesgos de LA/FT de las relaciones de corresponsalía transfronteriza. Al aplicarlas a los PSAV, los países deben exigir a los PSAV que brindan servicios a otros PSAV o institución financiera como parte de una relación de corresponsalía transfronteriza que:
- a. Reúnan información suficiente sobre el otro PSAV o IF con la cual proponen establecer una relación de corresponsalía transfronteriza, que le permita comprender cabalmente la naturaleza de los negocios del otro PSAV o institución financiera y su marco de control de riesgos ALA/CFT, incluyendo: a qué tipos de clientes pretende el PSAV o IF brindar los servicios a través de la relación de corresponsalía transfronteriza;
 - b. Obtengan información suficiente y determinen a partir de las fuentes de información pública la reputación del otro PSAV o IF, la calidad de su supervisión, incluyendo si fue sujeta a investigaciones de LA/FT o a acciones regulatorias;
 - c. Evalúen los controles ALA/CFT del otro PSAV o IF;
 - d. Obtengan la aprobación de la alta gerencia antes de establecer nuevas relaciones de corresponsalía transfronteriza; y
 - e. Con respecto a las cuentas o monederos de custodia que los clientes del otro PSAV o IF pueden usar directamente para llevar a cabo negocios en nombre del cliente, estar conformes de que el otro PSAV o IF ha realizado DDC a dichos clientes y puede brindar información de DDC relevante si se requiere, en la medida que lo permitan las regulaciones de privacidad y protección de datos de ambas jurisdicciones.
167. Al aplicar estas medidas, un PSAV en una relación de corresponsalía transfronteriza debe poder entender los riesgos de LA/FT y aplicar controles apropiados basados en el riesgo.

⁴² Las transacciones puntuales o la mera relación de mensajería en el contexto de las relaciones con personas que no son clientes, no constituyen relaciones de corresponsalía (párrafo 13 de la [Guía del GAFI sobre Banca Corresponsal](#)).

Las relaciones de corresponsalía transfronteriza con PSAV en jurisdicciones que tienen regulaciones o supervisión ALA/CFT débiles o inexistentes en relación con los PSAV probablemente presentarán riesgos de LA/FT más altos. De la misma manera, las relaciones de corresponsalía que incluyen sistemas para brindar servicios que oculten la existencia de clientes subyacentes y la naturaleza de sus transacciones o que implican un flujo significativo de transacciones y la ejecución de pagos de terceros, también probablemente conllevarán riesgos de LA/FT más altos. En estas circunstancias, un ejemplo de mitigación de riesgos adecuada sería llevar a cabo una supervisión centrada en las transacciones con la comprensión clara de los atributos de los clientes subyacentes proporcionada por su PSAV representado.

168. Si bien la Recomendación 13 no se aplica al equivalente doméstico de las relaciones de corresponsalía, un PSAV debería llevar a cabo una DDC basada en el riesgo en virtud de la Recomendación 10 sobre un PSAV contraparte nacional cuando realice actividades de AV para o en su nombre. Como parte de la comprensión de la naturaleza y los propósitos de la relación comercial, dicha debida diligencia podría, sobre la base del riesgo, incluir una consideración similar de la existencia y la calidad de los controles ALA/CFT de la contraparte y los servicios prestados a los clientes subyacentes a través de la relación. La principal diferencia con respecto a las relaciones de corresponsalía transnacional es que los PSAV probablemente tendrán derecho a asumir que otros PSAV regulados en la misma jurisdicción están sujetos a los mismos niveles de regulación y supervisión. Teniendo en cuenta la naturaleza de los AV y los PSAV, los países podrían recomendar que los PSAV documenten cómo identifican a su PSAV representado como nacional o transfronterizo, ya que no es tan fácil como para los bancos identificar si la contraparte de las relaciones de corresponsalía es nacional o transfronteriza.
169. Para mayor claridad, la debida diligencia de la contraparte a efectos del cumplimiento de la Recomendación 16 es distinta de las obligaciones aplicables a las relaciones de corresponsalía transfronteriza. A diferencia del sector bancario, es posible que se produzcan transferencias de AV para o en nombre de otra persona entre los PSAV, incluso en ausencia de una relación de corresponsalía o de cualquier otra relación. En tales circunstancias, los PSAV implicados en la transferencia pueden llevar a cabo la debida diligencia de la contraparte para asegurarse de que son capaces de cumplir con la regla del viaje y aplicar medidas para mitigar el riesgo de LA/FT. Sin embargo, la existencia de una relación de corresponsalía entre dos PSAV implicadas en una transferencia de AV puede cumplir parcial o totalmente los requisitos de debida diligencia de la contraparte. En la Recomendación 16 se puede encontrar más información sobre cómo llevar a cabo la debida diligencia del PSAV contraparte en el contexto de la regla del viaje.

STDV

170. La **Recomendación 14** indica a los países que registren u otorguen licencias a personas físicas o jurídicas que brindan STDV en el país y que garanticen su cumplimiento con las medidas ALA/CFT relevantes. Como se describe en la Guía sobre MV de 2015, esto incluye someter a los STDV que operan en el país a controlar el cumplimiento con el registro o licencia y otras medidas ALA/CFT aplicables. Sin embargo, los requisitos de registro y licencia de la Recomendación 15 se aplican a todos los PSAV, incluso a los que se dedican a actividades de STDV (por ejemplo, las entidades nacionales que prestan servicios de intercambio de AV entre monedas virtuales y fiduciarias, como negocio, en una jurisdicción).

171. La Recomendación 14 también se aplica a los agentes de los proveedores de STDV. Es decir, cualquier persona física o jurídica que realice actividades de STDV en nombre de un PSAV, ya sea por contrato o bajo dirección de la entidad. En dichas estructuras, el agente no brinda servicios de PSAV al principal, sino que se los brinda a terceros en nombre de éste. Las entidades en el sector de AV frecuentemente pueden actuar en nombre de otras entidades, dependiendo del modelo de negocios. En dicho caso, un PSAV que utiliza agentes debe tener la obligación de incluirlos en sus programas ALA/CFT y supervisar su cumplimiento con el programa. Además, los agentes también deben tener licencia o estar registrados por una autoridad competente, o el PSAV principal debe tener la obligación de mantener una lista actualizada de sus agentes disponible a las autoridades competentes en los países donde operan el PSAV principal y sus agentes.

Nuevas tecnologías

172. **Recomendación 15.** En octubre de 2018, el GAFI adoptó actualizaciones a la Recomendación 15, que refuerzan el EBR fundamental y las obligaciones relacionadas de los países y los sujetos obligados en el contexto de las nuevas tecnologías, para aclarar su aplicación en el contexto de los AV, actividades financieras cubiertas de AV y PSAV. La Recomendación 15 requiere que los países identifiquen y evalúen los riesgos de LA/FT relacionados con el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo mecanismos de entrega nuevos y el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo para productos nuevos y preexistentes. Es de notar que, además, también requiere que los países garanticen que las IF autorizadas o que operan en su jurisdicción adopten medidas adecuadas para administrar y mitigar los riesgos de LA/FT asociados antes de lanzar nuevos productos o prácticas comerciales o de usar tecnologías nuevas o en desarrollo (véase el Anexo A).
173. En línea con el espíritu de la Recomendación 15, la actualización de 2018 clarifica aún más que los países deben administrar y mitigar los riesgos que emergen de los AV y garantizar que los PSAV estén regulados en términos ALA/CFT, tengan licencia o estén registrados y estén sujetos a sistemas efectivos de supervisión, garantizando el cumplimiento de las medidas relevantes exigidas en las Recomendaciones del GAFI. La NIR 15, que el GAFI adoptó en junio de 2019, aclara aún más la Recomendación 15 y define más específicamente cómo se aplican los requisitos del GAFI en relación con los AV, las actividades cubiertas de AV y los PSAV, incluidos en el contexto de: evaluar los riesgos de LA/FT asociados; licencias o registros; supervisión o monitoreo; medidas preventivas como la DDC, el mantenimiento de registros y el reporte de operaciones sospechosas y otras medidas de aplicación; y la cooperación internacional (véase el Anexo A).
174. En el contexto de los AV y las actividades de los PSAV, los países deben garantizar que los PSAV con licencia en su jurisdicción, o que allí operan, pueden administrar y mitigar los riesgos de participar en actividades que implican el uso de tecnologías o mecanismos que mejoran el anonimato, incluyendo entre otros, AEC, *mixers*, *tumblers*, monederos de privacidad y otras tecnologías que ofuscan la identidad del originador, receptor, titular o beneficiario final de un AV. Si el PSAV no puede administrar y mitigar los riesgos que surgen de la participación en estas actividades, entonces no deben tener autorización para hacerlo.

Transferencias electrónicas y la “regla del viaje”

175. La **Recomendación 16 y su Nota Interpretativa (NIR 16)** fue elaborada con el objetivo de prevenir que los terroristas y otros delincuentes tengan libre acceso a las transferencias electrónicas para mover sus fondos y para detectar dicho uso indebido cuando ocurra.

En el momento de su redacción, el GAFI denominaba a estas transferencias “transferencias electrónicas”. De acuerdo con el enfoque funcional de las Recomendaciones del GAFI, los requisitos relativos a las transferencias electrónicas y a los mensajes relacionados con ellas en virtud de la Recomendación 16 se aplican a todos los proveedores de dichos servicios. Esto incluye a los PSAV que prestan servicios o realizan actividades, como las transferencias de AV, que son funcionalmente análogas a las transferencias electrónicas.

Descripción general de la R.16 y su aplicación a los AV y PSAV

176. La Recomendación 16 define a las “transferencias electrónicas” como toda operación llevada a cabo en nombre de un ordenante a través de una IF mediante medios electrónicos a los efectos de poner una cantidad de fondos a disposición de un beneficiario o en una IF beneficiaria, independientemente de si el ordenante y el beneficiario son la misma persona.
177. La Recomendación 16 establece los requisitos para los países relacionados con las transferencias electrónicas y los mensajes relacionados y se aplica tanto a las transferencias electrónicas *nacionales* como a las *transfronterizas*. En resumen, los países deben asegurarse de que las IF incluyan la información requerida y precisa sobre el ordenante, y la información requerida sobre el beneficiario, en las transferencias electrónicas y los mensajes relacionados. Las IF también deben supervisar las transferencias electrónicas para detectar aquellas que carecen de la información requerida sobre el ordenante y/o el beneficiario, y examinar las transacciones para cumplir con las resoluciones pertinentes del CSNU (véanse las Recomendaciones 6 y 7).
178. Como se establece en la NIR 15, los países deberían aplicar la Recomendación 16 a las transferencias de AV y a los PSAV. Los países deben aplicar la Recomendación 16 independientemente de si el valor de la transferencia bancaria tradicional o de la transferencia de AV se denomina en moneda fiduciaria o en AV. Sin embargo, reconociendo las propiedades tecnológicas únicas de los AV, la Recomendación 16 se aplica de forma modificada a los AV, como se establece en el párrafo 7(b) de la NIR 15. La aplicación de los requisitos de las transferencias electrónicas del GAFI en el contexto de los AV se denomina *regla del viaje*.
179. Los requisitos de la Recomendación 16 se aplican a los PSAV siempre que sus transacciones, ya sean en moneda fiduciaria o en AV, impliquen: (a) una transferencia bancaria tradicional, (b) una transferencia de AV entre un PSAV y el otro sujeto obligado (por ejemplo, entre dos PSAV o entre un PSAV y otro sujeto obligado, como un banco u otra IF), o (c) una transferencia de AV entre un PSAV y un sujeto no obligado (es decir, un monedero no alojado). Los requisitos completos de la Recomendación 16 se aplican a (a) y (b) pero no a (c), como se establece a continuación. Los países deben tratar todas las transferencias de AV como transferencias electrónicas transfronterizas, de acuerdo con la NIR 1, en lugar de transferencias electrónicas nacionales, basándose en la naturaleza transfronteriza de las actividades de AV y las operaciones de los PSAV. Para las transferencias en las que intervienen monederos no alojados (es decir, (c) arriba), los requisitos de la R.16 se aplican de manera específica, como se explica a continuación.
180. Las tasas de transacción⁴³ relacionadas con una transferencia de AV no entran en el ámbito de aplicación de la regla del viaje. Por lo tanto, los PSAV no necesitan identificar al receptor de la comisión de la transacción, porque el receptor no es el iniciador o el receptor de la transferencia de AV en sí. También puede haber situaciones en las que, por razones técnicas, un PSAV deba enviar una cantidad de AV mayor que la cantidad real de AV que se va a transferir, y la diferencia se reembolse automáticamente al PSAV ordenante. En este caso, la regla del viaje no se aplica al PSAV receptor en lo que respecta al reembolso, ya que

⁴³ Por “tasas de transacción” se entiende la cantidad de AV que puede cobrar el minero que incluye la transacción en un bloque. Podría llamarse de varias maneras según el tipo de AV, como recompensas de gas o de bloque, pero no están dentro del ámbito de la regla del viaje por la misma razón.

éste forma parte de la transferencia realizada por el PSAV ordenante.

Requisitos para obtener, mantener y presentar la información requerida y exacta del ordenante y del beneficiario

181. Los países deben garantizar que las instituciones ordenantes (ya sea un PSAV u otro sujeto obligado, como una IF) que participen en una transferencia de AV, obtengan y conserven la información requerida y exacta sobre el ordenante y la información requerida sobre el beneficiario y presenten la información a las instituciones beneficiarias (ya sea un PSAV u otro sujeto obligado, como una IF), si las hay. Además, los países deben asegurarse de que las instituciones beneficiarias (ya sea un PSAV u otro sujeto obligado, como una IF) obtengan y conserven la información requerida (aunque no necesariamente exacta⁴⁴) sobre el ordenante y la información requerida y exacta sobre el beneficiario, tal y como se establece en la NIR 16 (véase el recuadro 4).

Cuadro 4. Definición de redacción específica

Normas sobre transferencias electrónicas para los AV/PSAV en la NIR 15-7(b)

“Recomendación 16”: “Los países deben asegurar que los PSAV ordenantes obtengan y mantengan información requerida y precisa sobre el ordenante y la información requerida sobre el beneficiario sobre las transferencias de activos virtuales”.

Nota al pie: “Tal como se define en la NIR 16, párrafo 6, o la información equivalente en un contexto de activos virtuales”.

Glosario de términos específicos usados en la NIR 16

Preciso: se usa para describir información cuya precisión fue verificada.

Nota Interpretativa de la Recomendación 16

6. La información que acompaña a todas las transferencias electrónicas que califican deben siempre contener:

- (a) **El nombre del originador;**
- (b) **El número de cuenta** del originador, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción;
- (c) La **dirección del originador**, o su número de identidad nacional o el número de identificación del cliente, o la fecha y lugar de nacimiento;
- (d) **El nombre del beneficiario**, y
- (e) **El número de cuenta** del beneficiario, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción.

182. Para la información requerida, que la institución *ordenante* debe *obtener* y *mantener*, esto incluye:

⁴⁴ Según la Figura 1, la precisión de datos no es obligatoria con respecto al PSAV beneficiario que recibe información del originador de un PSAV ordenante. Pueden suponer que la información fue verificada por el PSAV ordenante.

- a. El nombre del originador (es decir, el nombre completo (verificado) y preciso de la persona que envía);
 - b. El número de cuenta del originador, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción. En el contexto de los AV, esto podría significar la “dirección del monedero” del AV;
 - c. La dirección física (geográfica) del originador, o el número de identidad nacional, o el número de identificación del cliente (es decir, no un número de transacción) que identifica exclusivamente al originador de la institución ordenante, o la fecha y lugar de nacimiento. Para transmitir la dirección geográfica del originador, esto significa la dirección cuya precisión fue verificada por el PSAV originador como parte de su proceso de KYC (véanse los párrafos 148-160 sobre DDC);
 - d. El nombre del beneficiario (es decir, el nombre de la persona que fue identificada por el originador como receptor de la transferencia del AV). No es necesario que sea verificado por la institución ordenante en relación con la precisión, pero debe revisarse con fines de control de ROS y vigilancia de sanciones; y
 - e. El número de cuenta del beneficiario, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción. En el contexto de los AV, esto podría significar la “dirección del monedero” del AV.
183. Para la información requerida que la institución *beneficiaria* debe *obtener* de la institución ordenante y *mantener*, esto incluye:
- a. El nombre del originador (es decir, el nombre de la persona que envía). La institución beneficiaria no necesita verificar la precisión del nombre del originador, pero debe revisarlo con fines de control de ROS y vigilancia de sanciones;
 - b. El número de cuenta del originador, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción. En el contexto de los AV, esto podría significar la “dirección del monedero” del AV;
 - c. La dirección física (geográfica) del originador, o el número de identidad nacional, o el número de identificación del cliente (es decir, no un número de transacción) que identifica exclusivamente al originador de la institución ordenante, o la fecha y lugar de nacimiento;
 - d. El nombre del beneficiario (es decir, el nombre de la persona que fue identificada por el originador como receptor de la transferencia del AV). La institución beneficiaria debe verificar la precisión del nombre del beneficiario, si el nombre de su cliente no fue verificado previamente. Entonces, la institución beneficiaria puede confirmar si el nombre del beneficiario y el número de cuenta que obtiene de la institución ordenante coinciden con los datos del cliente verificados de la institución beneficiaria; y
 - e. El número de cuenta del beneficiario, cuando dicha cuenta se use para procesar la transacción. En el contexto de los AV, esto podría significar la “dirección del monedero” del AV.

Tabla 1. Requisitos de datos para los PSAV ordenante y beneficiario en la regla del viaje

Ítem de información y acción requerida	PSAV ordenante	PSAV beneficiario
Información del originador	<p>Requerida, es decir, es obligatorio presentar la información necesaria a un PSAV beneficiario.</p> <p>Precisa, es decir, <u>el PSAV ordenante debe verificar la precisión como parte de su proceso de DDC.</u></p>	<p>Requerido, es decir, el PSAV beneficiario debe <u>obtener la información necesaria del PSAV ordenante.</u></p> <p>No se requiere la precisión de los datos. El PSAV beneficiario pueden suponer que la información fue verificada por el PSAV ordenante.</p>
Información del beneficiario	<p>Requerida, es decir, es obligatorio presentar la información necesaria a un PSAV beneficiario.</p> <p>No se requiere la precisión de los datos, pero el PSAV ordenante debe <u>monitorear para confirmar que no surjan sospechas.</u></p>	<p>Requerido, es decir, el PSAV beneficiario debe <u>obtener la información necesaria del PSAV ordenante.</u></p> <p>Precisa, es decir, el PSAV beneficiario debe haber verificado la información necesaria y <u>debe confirmar si los datos recibidos son consistentes.</u></p>
Acciones requeridas	<p>Obtener la información necesaria del originador y conservar un registro.</p> <p>Monitorear para confirmar que el beneficiario no es una persona sancionada.</p> <p>Monitorear las transacciones y reportar cuando surja una sospecha.</p>	<p>Obtener la información necesaria del PSAV ordenante y conservar un registro.</p> <p>Monitorear para confirmar que el originador no es una persona sancionada.</p> <p>Monitorear las transacciones y reportar cuando surja una sospecha.</p>

184. Los PSAV deben *presentar* la información requerida a la institución beneficiaria cuando ésta exista. Es fundamental que los países garanticen que los proveedores de transferencias de AV, ya sean PSAV u otros sujetos obligados, transmitan la información requerida del originador y del beneficiario de manera *inmediata* y *segura*. Esto tiene una relevancia particular dada la naturaleza rápida y transfronteriza de las transferencias de AV y en línea con los objetivos de la Recomendación 16 (como así también el requisito tradicional de la Recomendación 16 de información del beneficiario y del originador que debe “acompañar [...] a las transferencias electrónicas” que incluyen monedas de curso legal). Cuando no exista una institución beneficiaria, el PSAV debe recabar igual la información requerida (como se establece a continuación).
185. “*Inmediatamente*”, en el contexto de la NIR 15, párrafo 7(b) y dada la naturaleza transfronteriza, el alcance global y la velocidad de transacción de los AV, significa que los proveedores deben presentar la información requerida antes, de manera simultánea o junto con la transferencia misma. Véase la Recomendación 16 en la Sección IV para obtener información adicional sobre estas cuestiones específicas a los PSAV y otros sujetos obligados.
186. “*Segura*”, el contexto de la NIR 15, párrafo 7(b) significa que los proveedores deben transmitir y almacenar la información requerida de manera segura. Esto es para proteger la integridad y la disponibilidad de la información requerida para facilitar el mantenimiento de registros (entre otros requisitos), facilitar el uso de dicha información por parte del PSAV receptor u otros sujetos obligados y proteger la información de la divulgación no autorizada. El uso del término no pretende impedir los objetivos de la Recomendación 16 o 9, aunque en algunos casos donde el PSAV evalúa razonablemente⁴⁵ que el PSAV contraparte no puede proteger de manera suficiente la información de la regla del viaje, podría ser adecuado aplicar excepciones o procedimientos modificados.

⁴⁵ Los PSAV deben tomar una decisión basada en el riesgo sobre con quién operar (párrafo 199). Los PSAV que envían o reciben una transferencia de AV hacia o desde una entidad que no es un PSAV u otro sujeto obligado, debería obtener la información requerida sobre el originador y el beneficiario de su usuario (incluso cuando no presente los datos al beneficiario) (párrafo 204).

187. La presentación de la información del originador o del beneficiario en lotes es aceptable siempre que la presentación ocurra de manera inmediata y segura, de conformidad con los Estándares del GAFI. No debe permitirse la presentación *post facto* de la información requerida (es decir, la presentación debe ocurrir antes o cuando se realiza la transferencia de AV). Los países deben aclarar que los PSAV u otros sujetos obligados deben presentar la información requerida de manera simultánea, incluso en lotes, con la transferencia del AV mismo.
188. No es necesario que esta información se adjunte directamente a las transferencias de AV. La información se puede enviar directa o indirectamente, como se establece en la NIR 15, siempre que se presente “*de manera inmediata y segura*” y esté disponible a solicitud de las autoridades apropiadas. En consonancia con el enfoque tecnológicamente neutro del GAFI, no es necesario que la información requerida se comuniquen como parte de (o se incorpore a) la transferencia en la propia cadena de bloques u otra plataforma DLT. La presentación de la información al PSAV beneficiario podría ser un proceso totalmente distinto al de la transferencia de la cadena de bloques u otro AV DLT. Cualquier solución tecnológica o de software es aceptable, siempre y cuando la solución permita a las instituciones ordenantes y beneficiarias cumplir con los requisitos de la Recomendación 16 (y, por supuesto, no impida su capacidad para cumplir con sus otras obligaciones ALA/CFT en virtud de las Recomendaciones del GAFI. Los países deben dialogar con sus sectores privados sobre las posibles aplicaciones de la tecnología disponible o las posibles soluciones para el cumplimiento de la Recomendación 16 (véase la Sección IV para obtener detalles adicionales específicos de los proveedores y otros sujetos obligados en el contexto de la Recomendación 16). También es importante señalar que la cooperación y la coordinación entre las autoridades reguladoras/supervisoras, entre las organizaciones del sector privado y entre las autoridades reguladoras/supervisoras y las organizaciones del sector privado son cruciales para garantizar la interoperabilidad de las soluciones de la regla del viaje que adopten los PSAV y para lograr la aplicación efectiva de la regla del viaje a nivel mundial.
189. Para las personas jurídicas, de forma opcional, podría utilizarse el Identificador de Personas Jurídicas (IPJ) como información adicional en los mensajes de pago.⁴⁶ Para permitir el uso opcional del IPJ, los países pueden animar a las partes interesadas pertinentes (por ejemplo, el Grupo de Prácticas del Mercado de Pagos en el espacio de las IF, las asociaciones de PSAV, los grupos de trabajo en el sector de PSAV) a trabajar para definir una práctica de mercado común sobre si se debe incluir el IPJ en los mensajes de transferencia de datos de AV pertinentes y cómo hacerlo, sin cambiar la estructura actual del mensaje.
190. Los países deberían exigir tanto a la institución ordenante como a la beneficiaria en sus marcos nacionales que pongan la información requerida arriba a disposición de las autoridades apropiadas cuando lo soliciten, en línea con los requisitos de mantenimiento de registros establecidos en la Recomendación 11.

46 CPMI - Banca corresponsal - julio de 2016 y BCBS - Guía para una buena gestión de los riesgos relacionados con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (julio de 2020), “Tal como recomienda el CPMI, el uso del IPJ como información adicional en los mensajes de pago debería ser posible de manera opcional en los mensajes de pago pertinentes actuales (es decir, MT 202 COV y MT 103). Cuando esté disponible, el uso del IPJ facilitaría la determinación por parte del banco corresponsal de que la información contenida en el mensaje es suficiente para identificar inequívocamente al ordenante y al beneficiario de una transferencia”.

191. Los países pueden optar por adoptar un umbral *de minimis* para las transferencias de AV de USD/EUR 1 000 en línea con los Estándares del GAFI, teniendo en cuenta los riesgos asociados a los diversos AV y a las actividades cubiertas de AV. Si los países deciden aplicar dicho umbral, los requisitos para las transferencias de AV por debajo del umbral son comparativamente menores que para las transferencias de AV por encima del umbral. En el caso de las transferencias de AV por debajo del umbral, los países deberían exigir que los PSAV recojan:
 - a. El nombre del originador y del beneficiario, y
 - b. La dirección del monedero de AV de cada uno o un número de referencia de transacción único.
192. Esta información no necesita ser verificada a menos que haya circunstancias sospechosas relacionadas con el LA/FT, en cuyo caso debería verificarse la información relativa al cliente.⁴⁷

Verificación de las sanciones para las transferencias de AV

193. Los países deben exigir tanto a las instituciones ordenantes como a las beneficiarias que tomen medidas de congelamiento y prohíban las transacciones con las personas y entidades designadas (es decir, el cribado y la información requerida en relación con las transferencias de AV para cumplir con sus obligaciones de sanciones financieras dirigidas). La institución ordenante debe tener la información requerida sobre su cliente, el originador, y la institución beneficiaria debe tener la información requerida sobre su cliente, el beneficiario, en línea con los requisitos de DDC establecidos en la Recomendación 10. Las instituciones ordenantes y beneficiarias deben haber examinado el nombre de su cliente para el cumplimiento de las obligaciones de sanciones financieras dirigidas en el momento de la incorporación de sus respectivos clientes (y en los cambios de nombre). A continuación, deben examinar los nombres de la otra parte (el originador o el beneficiario) cuando realicen la transferencia de AV (véase el Cuadro 1 anterior).
194. Los países deben exigir a los PSAV u otros sujetos obligados que apliquen un marco de control eficaz para garantizar que puedan cumplir con sus obligaciones de sanciones financieras dirigidas. Este marco debería tener en cuenta la naturaleza de las transferencias de AV. Dado que la información requerida para identificar al originador y al beneficiario puede mantenerse separada del sistema de transferencia de AV (por ejemplo, la cadena de bloques), la transferencia de AV puede completarse incluso sin dicha información o sin examinar la transferencia para identificar transacciones sospechosas y prohibidas. Por lo tanto, los PSAV u otros sujetos obligados deben filtrar la información requerida para la transferencia de AV por separado de dicho sistema de liquidación directa. Así pues, los PSAV pueden tener que considerar medidas de mitigación que se ajusten a su proceso de negocios y a la naturaleza técnica de los AV. Aunque la tecnología de la cadena de bloques está en constante cambio, los ejemplos de controles que un PSAV u otro sujeto obligado podría implementar incluyen:
 - a. Poner un monedero en espera hasta que se haya completado la revisión y se haya confirmado que no hay ningún problema; y
 - b. Organizar la recepción de una transferencia de AV con el monedero de un proveedor que se vincule al monedero de un cliente y trasladar el AV transferido al monedero de su cliente sólo después de que se haya completado el análisis y se haya confirmado que no se ha planteado ningún problema.
195. Los países deben ser conscientes de esta naturaleza de las transferencias de AV, que es diferente de la transferencia tradicional de dinero fiduciario. Por lo tanto, los países deben exigir a los PSAV y a otros sujetos obligados que documenten sus acciones de control de remediación para facilitar la supervisión efectiva. Potencialmente, los países podrían pedir

⁴⁷ Recomendación 16 del GAFI, NIR 16, párrafo 5.

a los sujetos obligados que documenten este control en su evaluación de riesgo ALA/CFT.

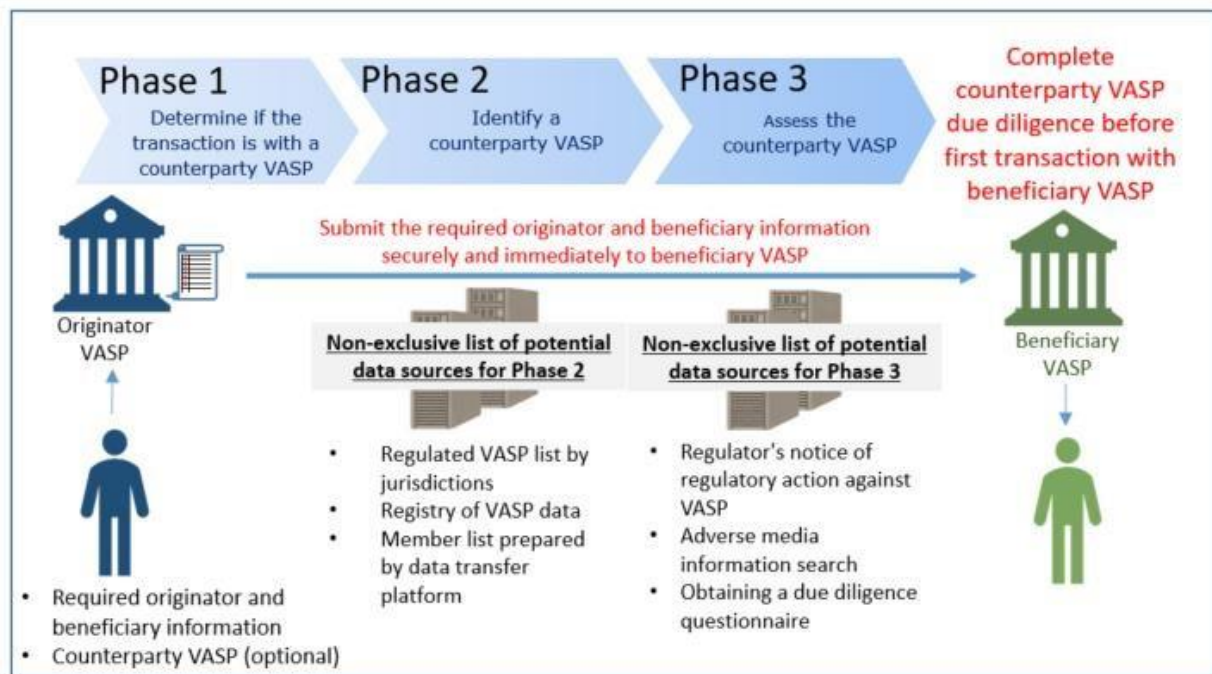
Transferencias de AV a/desde otros PSAV e identificación y debida diligencia del PSAV contraparte

196. El GAFI espera que los países apliquen el párrafo 7(b) de la NIR 15, teniendo en cuenta la naturaleza única de las transferencias de AV y el futuro marco de control para las soluciones de reglas del viaje en el sector privado (véase la Recomendación 16 en la Sección IV). Una transferencia de AV puede liquidarse directamente, es decir, a través de un consenso distribuido en la cadena de bloques entre las direcciones de los monederos únicamente, sin necesidad de un intermediario. Sin embargo, para que un PSAV transmita la información requerida a otro PSAV, es necesario que identifique a su PSAV contraparte. Un PSAV también tendría que llevar a cabo la debida diligencia en su PSAV contraparte antes de transmitir la información requerida para evitar tratar con actores ilícitos o sancionados sin saberlo. Los PSAV no necesitan llevar a cabo el proceso de debida diligencia del PSAV contraparte para cada transferencia individual de AV cuando tratan con PSAV para los que han realizado previamente la debida diligencia de la contraparte, a menos que haya un historial de operaciones sospechosas u otra información (como noticias negativas en medios de comunicación, información publicada sobre sanciones reglamentarias o penales) que indique que deben hacerlo. Teniendo en cuenta el concepto de debida diligencia, los países deben esperar que un PSAV actualice su información de debida diligencia de la contraparte periódicamente o cuando surja un riesgo de la relación en línea con su estructura de control de EBR definida. En consecuencia, los países deben esperar que sus PSAV obligados apliquen este mecanismo de control. Como ya se ha señalado, los PSAV deben utilizar este proceso de debida diligencia para determinar si se puede esperar razonablemente que una contraparte proteja la confidencialidad de la información compartida con ella.
197. Encontrar la mejor manera de llevar a cabo la debida diligencia de la contraparte de manera oportuna y segura es todo un reto.⁴⁸ A grandes rasgos, existen tres fases en este proceso. No pretenden ser acciones prescriptivas que los PSAV deban llevar a cabo, sino orientaciones sobre cómo podría llevarse a cabo la debida diligencia de la contraparte:
 - a. Fase 1: Determinar si la transferencia de AV es con un PSAV contraparte. Una persona puede querer transferir AV a otro PSAV (por ejemplo, un beneficiario con un monedero alojado) o puede querer transferir AV a un monedero no alojado. Por lo tanto, el PSAV emisor debe determinar si va a realizar una transacción con otro PSAV. Este proceso de determinación no es un requisito puramente ALA/CFT, sino que surge de la tecnología que sustenta a los AV. Hasta la fecha, el GAFI no conoce medios técnicamente demostrados para identificar al PSAV que administra el monedero del beneficiario de manera exhaustiva, precisa y exacta en todas las circunstancias y desde la dirección del AV solamente.
 - b. Fase 2: Identificar el PSAV contraparte, ya que un PSAV sólo conoce el “nombre” del PSAV de la contraparte tras la fase anterior. Un PSAV puede identificar un PSAV contraparte por sí mismo utilizando una base de datos confiable en consonancia con las directrices de un país sobre cuándo confiar en tales datos; y
 - c. Fase 3: Evaluar si el PSAV contraparte es una contraparte elegible para enviar los datos del cliente y tener una relación comercial con él (véase la Recomendación 16 en la Sección IV para más información sobre la debida diligencia del PSAV

48 Véase el párrafo 61 del Segundo Informe de Revisión de 12 meses del GAFI.

contraparte y la Recomendación 11 sobre el mantenimiento de registros para almacenar y gestionar adecuadamente los datos del cliente).

Figura 1. Visión general del proceso generalizado de debida diligencia del PSAV contraparte



198. Para aclarar el alcance de esta Guía, las autoridades competentes deberían exigir a los PSAV que apliquen medidas preventivas en la “Fase 3” para evaluar al PSAV contraparte, cuando los PSAV tengan por primera vez una relación comercial, y luego revisar periódicamente los resultados de la debida diligencia. Los países también deben mantener fuentes de información confiables e independientes para la “Fase 2” para ayudar a los PSAV en sus esfuerzos por identificar al PSAV contraparte. Esto podría incluir listas de instituciones reguladas, tales como listas de PSAV cuando estén disponibles, registros de beneficiarios finales cuando estén disponibles y otros ejemplos mencionados en la Guía del BCBS.⁴⁹ En beneficio de una debida diligencia efectiva y eficiente de la contraparte, una lista de instituciones reguladas puede incluir, pero no debe limitarse a contener el nombre del PSAV y su dirección registrada. Teniendo en cuenta el creciente uso de los procesos digitalizados en la industria financiera, se debe alentar a los países a utilizar un formato que sea de lectura mecánica. No es necesario que un país imponga un sistema de licencia o registro separado para los PSAV con respecto a las personas físicas o jurídicas ya autorizadas o registradas como IF (según la definición de las Recomendaciones del GAFI) dentro de ese país. Los países que cuentan con dichos marcos pueden aclarar a su sector privado que dichas IF podrían no estar en la lista de PSAV designados, o incluso no estar

⁴⁹ BCBS (2014, rev. 2020) Gestión sólida de los riesgos relacionados con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo: revisiones de la cooperación en materia de supervisión, Anexo 2, 21. Los bancos también deben considerar la posibilidad de recopilar información de fuentes públicas. Estas pueden incluir el sitio web de la autoridad supervisora del banco representado, para cotejar los datos de identificación con la información obtenida por el supervisor en el proceso de concesión de licencias, o con respecto a posibles sanciones administrativas en materia ALA/CFT que se hayan impuesto al banco representado. Esto puede incluir también los registros públicos (véase la Guía del GAFI, párrafo 25). www.bis.org/bcbs/publ/d505.pdf

bajo la supervisión del mismo regulador, para evitar un *de-risking* innecesario.

199. Además, los países también deberían aclarar que los PSAV deben tomar una decisión basada en el riesgo sobre con quién realizar transacciones, reconociendo que las medidas de mitigación del riesgo adoptadas por cada PSAV individual pueden variar. En general, esas decisiones comerciales son tomadas por cada PSAV individual sobre la base de su análisis basado en el riesgo desde una perspectiva ALA/CFT, así como considerando otras cuestiones de cumplimiento, incluyendo el almacenamiento y la seguridad de los datos, y la rentabilidad de la relación comercial. Las entidades emisoras pueden desear exigir a sus beneficiarios el cumplimiento de la regla del viaje, por contrato, independientemente de la falta de regulación en la jurisdicción del beneficiario. Sujeto a su propia discreción y evaluación de riesgo de LA/FT, las jurisdicciones también pueden considerar la designación de todos los PSAV de países que no apliquen efectivamente los requisitos de licencia o registro como de alto riesgo.
200. El GAFI espera que los países implementen el párrafo 7(b) de la NIR 15 lo antes posible. Los países pueden desear adoptar un enfoque escalonado para la aplicación de los requisitos de la regla del viaje, a fin de garantizar que sus PSAV tengan tiempo suficiente para implementar los sistemas necesarios, pero deben seguir asegurándose de que, mientras tanto, los PSAV cuenten con medidas alternativas para mitigar adecuadamente los riesgos de LA/FT derivados de las transferencias de AV. Los países también deben tener en cuenta la naturaleza única de las transferencias de AV y el desarrollo de un marco de control para que las soluciones del sector privado presenten de forma segura la información requerida. No obstante, los países están implementando sus marcos ALA/CFT para los PSAV a diferentes ritmos. Esto significa que algunas jurisdicciones exigirán a sus PSAV que cumplan con la regla del viaje antes que otras jurisdicciones (es decir, el “problema del amanecer”). Esto puede suponer un reto para los PSAV en cuanto al enfoque que deben adoptar para tratar con los PSAV ubicados en jurisdicciones en las que la regla del viaje aún no está en vigor. Independientemente de la falta de regulación en la jurisdicción beneficiaria, las entidades emisoras pueden exigir a los beneficiarios el cumplimiento de la regla del viaje mediante un contrato o una práctica comercial. En general, estas decisiones empresariales las toma cada PSAV en función de su análisis de riesgos. El nivel de cumplimiento que un PSAV aplica al párrafo 7(b) de la NIR 15 debería formar parte de esas decisiones. Los PSAV y las IF deben tener en cuenta el nivel de riesgo de LA/FT de cada PSAV contraparte/cliente individual y cualquier medida de mitigación del riesgo aplicable implementada por un PSAV contraparte/cliente.
201. Dado el “problema del amanecer” en relación con la regla del viaje, los países deberían adoptar un EBR en la evaluación de los modelos de negocio presentados por los PSAV. Los países deben considerar el contexto completo del cumplimiento de la regla del viaje, incluyendo si hay suficientes medidas de mitigación del riesgo adoptadas por el PSAV para gestionar adecuadamente los riesgos de LA/FT que conlleva. Independientemente de la regulación en un determinado país, un PSAV puede implementar medidas de control robustas para cumplir con los requisitos de la regla del viaje. Los ejemplos incluyen PSAV que restringen las transferencias de AV a su base de clientes (es decir, las transferencias internas de AV dentro del mismo PSAV), sólo permitiendo transferencias confirmadas de primera parte fuera de su base de clientes (es decir, el originador y el beneficiario se confirman como la misma persona) y un mayor seguimiento de las transacciones. Véase la Sección IV “Identificación y debida diligencia del PSAV contraparte” para más ejemplos de remediación de riesgos. Aunque la introducción y aplicación de la normativa pertinente por parte de los países es importante en sí misma, la ausencia de normativa pertinente en un país no excluye necesariamente la eficacia de las medidas introducidas por un PSAV por sí mismo.

Transferencias de AV a/desde “PSAV intermediarios”

202. De forma similar a las transferencias electrónicas entre IF, puede haber escenarios de transferencias de AV que impliquen a “PSAV intermediarios” u otros sujetos obligados intermediarios o IF que faciliten las transferencias de AV como elemento intermediario en una cadena de transferencias de AV.⁵⁰ Los países deben asegurarse de que dichas instituciones intermediarias (ya sea un PSAV u otro sujeto obligado) también cumplan con los requisitos de la Recomendación 16, tal y como se establece en la NIR 15, incluyendo el tratamiento de todas las transferencias de AV como transferencias transfronterizas que cumplen los requisitos. Al igual que una IF intermediaria tradicional que procesa una transferencia bancaria transfronteriza tradicional en dinero fiduciario debe garantizar que toda la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario que acompaña a una transferencia bancaria se conserve en ella, también un PSAV intermediario u otra institución intermediaria comparable que facilite las transferencias de AV debe garantizar que la información requerida se transmita a lo largo de la cadena de transferencias de AV, así como mantener los registros necesarios y poner la información a disposición de las autoridades competentes cuando se solicite. Del mismo modo, cuando las limitaciones técnicas impidan que la información requerida sobre el ordenante o el beneficiario permanezca con un envío de datos requerido, el PSAV intermediario receptor deberá mantener un registro, durante al menos cinco años, de toda la información recibida del PSAV ordenante o de otro PSAV intermediario. Las instituciones intermediarias que participan en las transferencias de AV también tienen la obligación general de identificar las transacciones sospechosas, tomar medidas de congelamiento y prohibir las transacciones con personas y entidades designadas, al igual que los PSAV ordenantes y beneficiarios (u otros sujetos obligados ordenantes o beneficiarios que facilitan las transferencias de AV).

Transferencias de AV a/desde monederos no alojados

203. El GAFI reconoce que, a diferencia de las transferencias bancarias tradicionales, no todas las transferencias de AV pueden implicar a dos sujetos obligados, ya sea un PSAV u otro sujeto obligado, como una entidad financiera, o estar respaldados por ellos. En los casos en los que una transferencia de AV involucra a un solo sujeto obligado en cualquiera de los extremos de la transferencia (por ejemplo, cuando un PSAV ordenante u otro sujeto obligado envía AV para o en nombre del ordenante a un beneficiario que no es cliente de una institución beneficiaria, sino más bien un usuario individual de AV que recibe la transferencia de AV a un monedero no alojado), los países deben asegurarse de que el sujeto obligado se adhiere a los requisitos de la Recomendación 16 con respecto a su cliente (el originador o el beneficiario, según sea el caso).
204. El GAFI no espera que los PSAV y las IF, al originar una transferencia de AV, presenten la información requerida a personas que no son sujetos obligados. Los PSAV que envíen o reciban una transferencia de AV a/desde una entidad que no sea un PSAV u otro sujeto obligado (por ejemplo, desde un usuario individual de AV a un monedero no alojado), deberán obtener la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario de su cliente. Los países deben exigir a sus PSAV u otros sujetos obligados que pongan en marcha mecanismos que garanticen un análisis eficaz de dichas transferencias, en particular para cumplir con sus obligaciones en materia de ROS y aplicación de sanciones (véase el análisis de la Recomendación 20 más adelante) y, como se ha comentado anteriormente, pueden optar por imponer limitaciones o controles adicionales a dichas transferencias con monederos no alojados.

⁵⁰ Para aclarar, cuando un PSAV, una IF u otro sujeto obligado intermediario facilite una transferencia de AV como elemento intermediario en una cadena de transferencias de AV, y la actividad/empresa en cuestión haya sido clasificada como PSAV en esta Guía, entonces se clasificaría como un “PSAV intermediario”.

Dependencia en terceros

205. La **Recomendación 17** permite a los países autorizar a los sujetos obligados a depender en terceros para introducir negocios y/o realizar parte del proceso de DDC, incluyendo la identificación y verificación de la identidad de los clientes. El tercero, sin embargo, debe ser un sujeto obligado que las autoridades competentes supervisen y controlen en materia ALA/CFT, con medidas establecidas para el cumplimiento de los requisitos de DDC y de mantenimiento de registros. Además, la dependencia en un tercero no eximirá al sujeto obligado de sus obligaciones o de su responsabilidad en caso de incumplimiento.
206. Los países pueden permitir que los PSAV actúen como terceros, de acuerdo con su estatus según la Recomendación 15. Además de comprobar el estatus regulado del tercero, los sujetos obligados deben realizar su selección en función del riesgo. En el contexto de los PSAV terceros, los países y los sujetos obligados deben considerar los riesgos potencialmente planteados por el tercero, la naturaleza del negocio u operación, los grupos de clientes o mercados objetivo del PSAV tercero, y sus socios comerciales, cuando sea pertinente. Cuando un PSAV dependa de otro PSAV para la introducción de negocios o en la realización de la DDC, la dependencia de PSAV a PSAV para la DDC, en particular en el contexto de las transferencias de AV, debe producirse de manera coherente y conforme con los requisitos de la Recomendación 16.

Controles internos y filiales y subsidiarias

207. La Recomendación 18 exige a los países que exijan a los sujetos obligados, como los PSAV, que dispongan de controles internos con el fin de establecer la eficacia de las políticas y procesos ALA/CFT y la calidad de la gestión del riesgo en todas sus operaciones, departamentos, sucursales y filiales, tanto a nivel nacional como, en su caso, en el extranjero. Estos controles internos deben incluir acuerdos de gobernabilidad apropiados en los que se asigne claramente la responsabilidad ALA/CFT y se nombre a un oficial de cumplimiento a nivel directivo; controles para supervisar la integridad del personal, que se apliquen de acuerdo con la legislación local aplicable; formación continua del personal; y una función de auditoría independiente (externa o interna) para probar el sistema.

Países de mayor riesgo

208. La **Recomendación 19** exige a los países que exijan a los sujetos obligados, como los PSAV, que apliquen medidas intensificadas de DDC a las relaciones comerciales y transacciones con personas naturales y jurídicas procedentes de los países de mayor riesgo, entre los que se incluyen los países para los cuales el GAFI exige medidas intensificadas de DDC. Esto es de especial relevancia para las actividades de los AV y PSAV, dada la naturaleza transfronteriza de sus actividades.

ROS y tipping-off

209. La **Recomendación 20** exige que todas las IF que sospechen o tengan motivos razonables para sospechar que los fondos son producto del delito o están relacionados con el FT informen sus sospechas rápidamente a la UIF correspondiente. En consecuencia, los países deben asegurarse de que los PSAV, así como cualquier otro sujeto obligado que participe en actividades cubiertas de AV, presenten ROS (véase la Sección IV para obtener información adicional específica sobre los PSAV y otros sujetos obligados).
210. En consonancia con el párrafo 7 de la NIR 15, relativo a la aplicación de las medidas preventivas, y como se ha comentado anteriormente en el contexto de la Recomendación 16, los países también deben asegurarse de que los PSAV cumplan con todos los requisitos

pertinentes de la Recomendación 16 en los países en los que operan (de nuevo, véase la Sección IV para obtener información adicional).

211. En algunas jurisdicciones que ya aplican obligaciones exhaustivas en materia ALA/CFT para los PSAV y otros sujetos obligados que participan en actividades de AV, los ROS que hacen referencia a los AV han demostrado ser muy valiosos para promover los esfuerzos de investigación de las fuerzas de orden público, así como para mejorar la capacidad de la UIF para comprender y analizar mejor tanto a los proveedores como a las actividades en el ecosistema de AV.⁵¹ Los países deben considerar si es necesario actualizar sus mecanismos o formularios de notificación existentes para permitir que los proveedores u otros sujetos obligados notifiquen indicadores específicos que puedan estar asociados a la actividad de los AV, como los identificadores de los dispositivos, las direcciones IP con marcas de tiempo asociadas, las direcciones de los monederos de los AV y los *hash* de las transacciones.
212. Aunque los PSAV no están obligados a presentar la información requerida *verificada* sobre el beneficiario (véase la Recomendación 16 anterior), podría darse la situación de que un PSAV tenga sospechas sobre la exactitud de los datos que procesa a partir de cualquier discrepancia que el PSAV haya observado. Estas discrepancias podrían identificarse con el apoyo de las herramientas analíticas de la cadena de bloques; la información proporcionada por su contraparte PSAV; las autoridades externas; o sobre la base de su historial de transacciones y registros. Si hay discrepancias debido a información inexacta o incompleta proporcionada por su cliente (en el caso de los PSAV originadores), o los PSAV originadores (en el caso de los PSAV beneficiarios), esto debería ser evaluado junto con las transacciones solicitadas o relacionadas con el mismo cliente para entender si surgen sospechas. Este reconocimiento podría ser una información muy valiosa para las UIF, las fuerzas de orden público y los investigadores. Por lo tanto, los países deben exigir a sus PSAV que pongan en marcha mecanismos que garanticen un análisis eficaz de las operaciones sospechosas y que cumplan los requisitos de aplicación de las sanciones.
213. La **Recomendación 21** se refiere a las medidas de información y confidencialidad aplicables a las IF en virtud de las Recomendaciones del GAFI. Los países también deben aplicar dichas medidas a los PSAV, como se establece en el párrafo 7 de la NIR 15 relativo a la aplicación de las medidas preventivas. Los PSAV, sus directores, funcionarios y empleados, cuando corresponda, deben estar protegidos por la ley de la responsabilidad penal y civil por el incumplimiento de cualquier restricción sobre la divulgación de información y se les debe prohibir por ley la divulgación (o *"tipping-off"*) de los ROS, como se detalla en la Recomendación 21.

Transparencia y beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas

214. **Recomendaciones 24 y 25.** El Glosario del GAFI define a los PSAV como *cualquier persona física o jurídica* que, como negocio, realiza actividades u operaciones especificadas en la definición de PSAV. Las Recomendaciones 24 y 25 observan explícitamente que los países deben adoptar medidas para prevenir el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas con fines de LA/FT. Al igual que con las IF y las APNFD, los países, por lo tanto, deben adoptar medidas para prevenir el uso indebido de los PSAV y considerar medidas para facilitar el acceso de los PSAV a la información sobre el beneficiario final y el control mediante la adopción de los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

51 Por ejemplo, los ROS presentados por instituciones depositarias y PSAV (específicamente, cambiadores) permitió a las autoridades de orden público estadounidenses actuar en contra de BTC-e en 2017, un transmisor de dinero en línea que intercambiaba moneda fiduciaria y AV y facilitaba operaciones que involucraban *ransomware*, hackeo informático, robo de identidad, esquemas de fraude fiscal, ayudándolos a identificar direcciones de monederos de AV usados por BTC-e y detectar diferentes corrientes de actividades ilícitas que se realizan a través del intercambio.

Orden público y operativo

215. **Recomendación 29.** Los ROS presentados por los PSAV (u otros sujetos obligados como las IF tradicionales que pueden operar en el espacio de los AV o participar en actividades cubiertas de AV) bajo la Recomendación 20 deben presentarse a la UIF. Además, las UIF deben poder obtener información adicional de los sujetos obligados de su jurisdicción, que incluyen PSAV, y deben tener acceso en forma oportuna a información financiera, administrativa y de los órganos de orden público que requiera para cumplir con sus funciones en forma apropiada.
216. Quienes lean esta Guía deben notar que la **Recomendación 30** fue abordada anteriormente en la sección de términos relativos a fondos o valores del análisis de cada Recomendación.
217. **Recomendación 31.** Al igual que con las IF y las APNFD, los países y las autoridades competentes deben poder obtener acceso a todos los documentos y la información necesarios, incluidas las facultades de usar medidas obligatorias para la presentación de registros mantenidos por los PSAV. Deben tener mecanismos efectivos implementados para identificar si las personas físicas o jurídicas como los PSAV tienen o controlan cuentas o monederos y mecanismos de AV para garantizar que las autoridades competentes tengan un proceso para identificar los activos, incluidos los AV, sin notificación previa al dueño. La aplicación de la Recomendación 31 es particularmente importante para que los países y sus autoridades competentes puedan abordar y mitigar los riesgos de LA/FT asociados con las actividades cubiertas de AV y PSAV.
218. **Recomendación 32.** Las jurisdicciones deben adoptar un EBR al considerar la aplicación de la Recomendación 32 a las actividades cubiertas de AV y PSAV. Específicamente, las jurisdicciones deben considerar en sus EBR (a) si las actividades de los PSAV y con AV entran dentro de los parámetros de transporte de instrumentos monetarios físicos y (b) cómo funcionaría en la práctica el establecimiento de requisitos de declaración y sistemas para la detección del movimiento transfronterizo de dichos activos, como así también cómo mitigarían los riesgos de LA/FT en su jurisdicción.
219. Al igual que con la Recomendación 30, quienes lean esta Guía deben notar que la **Recomendación 33** fue abordada anteriormente en la sección de términos relativos a fondos o valores.
220. La **Recomendación 34** es un componente vital en los enfoques de los países para identificar y abordar los riesgos de LA/FT asociados a las actividades de los AV y PSAV así como en relación con los propios AV. Las autoridades competentes pertinentes deben establecer directrices y proporcionar información que ayude a los PSAV (así como a otros sujetos obligados, incluidas las IF tradicionales) a aplicar las medidas nacionales ALA/CFT y, en particular, a detectar y notificar las operaciones sospechosas, ya sean virtuales/fiduciarias o virtuales/virtuales.

Cooperación internacional

221. **Recomendaciones 36 a 40.** Dada la naturaleza transfronteriza y móvil de las actividades de AV y del sector de PSAV, es fundamental la cooperación internacional y la aplicación de las Recomendaciones 36 a 40 por parte de los países y las autoridades competentes, especialmente las medidas aplicables a los países y las autoridades competentes en las Recomendaciones 37 a 40. Además, la aplicación efectiva de los requisitos relativos a la cooperación internacional es importante para limitar la capacidad de los proveedores de actividades de AV en una jurisdicción de tener una ventaja competitiva injusta sobre los proveedores en otras jurisdicciones, potencialmente más reguladas, y limitar la búsqueda de jurisdicción o el arbitraje regulatorio.

222. Reconociendo que la regulación, supervisión y aplicación efectivas en relación con el sector de los PSAV requieren un enfoque global y un marco regulador nivelado en todas las jurisdicciones, el párrafo 8 de la NIR. 15 subraya la importancia de la aplicación de las Recomendaciones 37 a 40 para mitigar los riesgos asociados a los AV, las actividades cubiertas de los AV y los PSAV. Los países deben contar con las herramientas necesarias para cooperar entre sí, proporcionar asistencia legal mutua (Recomendación 37); ayudar a identificar, congelar, incautar y confiscar el producto y los instrumentos del delito que puedan adoptar la forma de AV, así como otros activos tradicionales asociados a las actividades de PSAV (Recomendación 38); y proporcionar asistencia efectiva para la extradición en el contexto de delitos relacionados con AV o actores ilícitos que participan en actividades ilícitas (Recomendación 39), entre otras capacidades internacionales.
223. Al igual que con otras Recomendaciones que incluyen términos relativos a fondos o valores, los países deben aplicar el decomiso y las medidas provisionales en relación con “bienes lavados, producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de LA, delitos determinantes, o FT; o bienes de valor equivalente” en el contexto de los AV.
224. El párrafo 8 de la NIR 15 también requiere específicamente que los supervisores de los PSAV deben intercambiar información con prontitud y de manera constructiva con sus homólogos extranjeros, independientemente de la naturaleza o el estado de los supervisores y de las diferencias en la nomenclatura o el estado de los PSAV.
225. La cooperación internacional también es relevante en el contexto de los PSAV que pretenden registrarse u obtener una licencia en una jurisdicción, pero que proporcionan productos o servicios “offshore” a clientes situados en otras jurisdicciones. Es importante que las UIF cooperen e intercambien información relevante sobre los ROS pertinentes con sus homólogos de manera oportuna, especialmente en relación con las actividades transfronterizas de los AV o las operaciones de los PSAV. La fiscalización y el control regulatorio suficientes de PSAV que operan en su jurisdicción permiten a los países brindar una mejor asistencia con fines de investigación y otros tipos de cooperación internacional en el ámbito de los AV. En la actualidad, la falta de regulación y de capacidad de investigación de la mayoría de los países puede presentar obstáculos a la capacidad de éstos de brindar cooperación internacional significativa. Además, muchos países no cuentan con los marcos legales para tipificar ciertas actividades de LA/FT relacionadas a los AV, lo cual no les permitiría brindar una ALM efectiva en situaciones donde se requiere la doble incriminación penal.
226. Las autoridades también deben tener en cuenta los Principios de Intercambio de Información y Cooperación entre Supervisores de PSAV para obtener más orientación sobre cómo pueden cooperar los supervisores con sus homólogos (véase la Sección VI).

APNFD que participan u ofrecen actividades cubiertas de AV

227. Cuando una APNFD se dedica a una actividad de PSAV (por ejemplo, cuando un casino ofrece juegos de azar basados en AV o se dedica a otras actividades, productos o servicios cubiertos de AV), los países deben someter a la entidad a todas las medidas para PSAV establecidas en las Recomendaciones del GAFI. Los países deben tener en cuenta, por ejemplo, que las Recomendaciones 22 y 23 establecen la DDC, el mantenimiento de registros y otros requisitos para ciertos tipos de APNFD en las siguientes situaciones:

- (a) casinos, (b) agentes inmobiliarios, (c) comerciantes de metales y piedras preciosas, (d) abogados, notarios, otros profesionales legales independientes y contadores, y (e) proveedores de servicios societarios y fideicomisos. La Recomendación 22 señala específicamente que los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17 se aplican a las APNFD. Por lo tanto, al considerar cómo regular y supervisar y aplicar las medidas preventivas a las APNFD que se dedican a actividades de PSAV, los países deben referirse a la aplicación de las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17, entre otras Recomendaciones pertinentes a los PSAV, y aplicar en consecuencia la DDC adecuada, el mantenimiento de registros y otras medidas. Los países también deben asegurarse de que las APNFD que realicen actividades de PSAV estén registradas o tengan licencia en relación con esas actividades (véanse los párrafos 123-139).
228. Del mismo modo, la Recomendación 28 exige a los países y a las autoridades competentes que sometan a las APNFD a medidas de regulación y supervisión, como se establece en las Recomendaciones del GAFI. Como se dijo anteriormente, los países deben someter a los PSAV, incluidas las APNFD que realizan actividades de PSAV, a un nivel de supervisión y regulación a la par de las IF y no a la supervisión a nivel de las APNFD. Cuando una APNFD se dedica a actividades cubiertas de PSAV (por ejemplo, un casino que proporciona productos y servicios de AV o se dedica a actividades cubiertas de AV), los países deben someter a la APNFD a un nivel más alto de supervisión (por ejemplo, supervisión “APNFD plus”), en consonancia con el nivel más alto de supervisión para todas las APNFD, que es equivalente al nivel de supervisión y regulación para las IF como se establece en las Recomendaciones 26 y 27. En estos casos, la entidad es, en esencia, un PSAV que se dedica a actividades financieras específicas y no una APNFD, independientemente de lo que un país pueda denominar, llamar o etiquetar a dicha entidad, institución o proveedor de productos o servicios. Este enfoque por parte de los países ayudará a garantizar la igualdad de condiciones reglamentarias en todo el sector de PSAV a nivel mundial y un nivel de supervisión para los PSAV que sea coherente y adecuado para los tipos de actividades que realizan. Para más información sobre quién es un PSAV, véase la Sección I.

Enfoque basado en el riesgo a la supervisión o al monitoreo de PSAV

Comprensión de los riesgos de LA/FT

229. El enfoque basado en el riesgo (EBR) relativo a la lucha ALA/CFT tiene por objeto identificar, comprender y evaluar los riesgos de LA/FT y desarrollar medidas de prevención o mitigación que sean proporcionales a los riesgos de LA/FT que los países y los sujetos obligados pertinentes identifiquen. En el caso de la supervisión, el EBR se aplica a la forma en que las autoridades supervisoras asignan sus recursos. También se aplica a los supervisores que desempeñan sus funciones de manera que se favorezca la aplicación del EBR por los PSAV.
230. En marzo de 2021, el GAFI publicó una [Guía para supervisores sobre el enfoque basado en el riesgo a la supervisión ALA/CFT](#). Este documento establece orientaciones para los supervisores con el fin de ayudarles a llevar a cabo la supervisión basada en el riesgo en general. También incluye orientaciones adicionales y consejos prácticos para los supervisores de los PSAV específicamente. Este documento debe leerse juntamente con esta Guía.
231. Un régimen eficaz basado en el riesgo debe reflejar el enfoque normativo, jurídico y regulatorio de un país. El marco normativo, jurídico y regulatorio nacional también debe reflejar el contexto más amplio de los objetivos normativos del sector financiero que persigue el país, incluidos los objetivos de inclusión financiera, estabilidad financiera, integridad financiera y protección del consumidor financiero, y debe tener en cuenta factores como la competencia en el mercado. La medida en que el marco nacional permite a los PSAV aplicar un EBR también debe reflejar la naturaleza, la diversidad y la madurez del sector de los PSAV y su perfil de riesgo, así como el riesgo de LA/FT asociado a los PSAV individuales y a sus productos, servicios o actividades específicos.

232. Los supervisores también deben desarrollar un profundo conocimiento del mercado de los PSAV, su estructura y su papel en el sistema financiero y la economía del país para fundamentar mejor su evaluación del riesgo en el sector. Para ello, puede ser necesario invertir en formación, personal u otros recursos que permitan a los supervisores adquirir los conocimientos prácticos y la experiencia necesarios para regular y supervisar la gama de proveedores de AV y las actividades descritas en los servicios o modelos de negocio de AV al principio de esta Guía.
233. Los supervisores deben recurrir a diversas fuentes para identificar y evaluar los riesgos de LA/FT asociados a los productos, servicios y actividades de los AV, así como a los PSAV. Dichas fuentes deben incluir, entre otras, las evaluaciones nacionales o sectoriales de riesgo de la jurisdicción, las tipologías nacionales o internacionales y los conocimientos de supervisión, así como las directrices y la retroalimentación de la UIF. Cuando las autoridades competentes no comprendan adecuadamente el sector de PSAV o el ecosistema más amplio de AV en el país, puede ser apropiado que las autoridades competentes lleven a cabo una evaluación sectorial de riesgos más específica en relación con el sector de PSAV y/o el entorno de AV, con el fin de desarrollar una comprensión a nivel nacional de los riesgos relevantes de LA/FT y para fundamentar las evaluaciones institucionales que deben llevar a cabo los PSAV.
234. Varias jurisdicciones están utilizando, o explorando el uso de servicios de análisis de cadenas de bloques para ayudar a su supervisión. Los servicios pueden utilizarse de varias maneras, entre ellas para señalar las áreas en las que los supervisores pueden querer centrarse durante las evaluaciones de los PSAV individuales y ayudar a clasificar los PSAV de mayor riesgo en función de su actividad. Estas herramientas tienen un costo y no todos los proveedores cubren a todos los AV. Los análisis de cadenas de bloques también son ampliamente utilizados por los PSAV y algunas IF para supervisar su propia exposición al riesgo (por ejemplo, las transferencias de AV que han pasado por los servicios de mezcla o que provienen de monederos de privacidad). Es importante considerar cualquier implicación potencial para la privacidad y la protección de datos en el uso de tales herramientas, si permiten una transparencia que no está disponible de otra manera (por ejemplo, en las cadenas de bloques públicas).
235. El acceso a la información sobre los riesgos de LA/FT es fundamental para un EBR eficaz. La Recomendación 1 (ver NIR 1.3) requiere que los países, incluidos los supervisores, tomen las medidas apropiadas para identificar y evaluar continuamente los riesgos de LA/FT en el país, a fin de poner la información a disposición de las evaluaciones de riesgo ALA/CFT realizadas por las IF y las APNFD, incluidos los PSAV. Los países, incluidos los supervisores, deben mantener las evaluaciones actualizadas y tener mecanismos para brindar información adecuada sobre los resultados a todas las autoridades competentes relevantes, IF y APNFD, incluidos los PSAV. En situaciones en las que algunas partes del sector de PSAV tienen una capacidad potencialmente limitada para identificar los riesgos de LA/FT asociados con los productos, servicios o actividades de AV, los países, incluidos los supervisores, deben trabajar con el sector para comprender sus riesgos y ayudar al sector privado a desarrollar su propia comprensión de los riesgos. Dependiendo de la capacidad del sector de PSAV, puede requerirse información general o información más detallada y apoyo.
236. Al considerar a los PSAV individuales o los productos, servicios o actividades particulares de AV, los supervisores deben tener en cuenta el nivel de riesgo asociado con los productos y servicios de los PSAV, los modelos de negocio, los acuerdos de gobernabilidad corporativa, la información financiera y contable, los canales de entrega, los perfiles de los clientes, la ubicación geográfica, los países de operación, el nivel de cumplimiento de los PSAV con las medidas ALA/CFT, así como los riesgos asociados a los tokens o productos específicos de AV que potencialmente ofuscan las transacciones o socavan la capacidad de los PSAV y de los supervisores para aplicar medidas ALA/CFT eficaces.

Los supervisores también deben examinar los controles existentes en un PSAV, incluida la calidad de la política de gestión de riesgos de un PSAV o el funcionamiento de sus mecanismos de supervisión interna. Otra información que puede ser pertinente en el contexto ALA/CFT es la idoneidad de las funciones de gestión y cumplimiento del PSAV.

237. Parte de la información antes mencionada puede obtenerse a través de los supervisores prudenciales en los países en los que los PSAV u otros sujetos obligados que realizan actividades cubiertas de AV están sujetos a regulaciones prudenciales (es decir, cuando los PSAV son IF tradicionales sujetas a los Principios Básicos,⁵² como los bancos, las compañías de seguros, los proveedores de valores o las empresas de inversión), lo que implica, por tanto, un intercambio de información y una colaboración adecuados entre los supervisores prudenciales y ALA/CFT, especialmente cuando las responsabilidades pertenecen a organismos distintos. En otros modelos de regulación, como los que se centran en el otorgamiento de licencias o registro de PSAV a nivel nacional, pero que tienen una supervisión y aplicación compartidas a nivel estatal, el intercambio de información debe incluir el intercambio de los resultados de los análisis.
238. Cuando sea pertinente, la información de otras partes interesadas, como los supervisores (incluidos los supervisores extranjeros y los supervisores de los sistemas e instrumentos de pago, así como de los valores, los productos básicos y los derivados de estos), la UIF y los organismos de orden público, también puede ser útil para los supervisores a la hora de determinar en qué medida un PSAV gestiona eficazmente los riesgos de LA/FT a los que está expuesto. Algunos regímenes, como los que sólo exigen el registro (sin una comprobación exhaustiva de los antecedentes), pueden permitir a las fuerzas de orden público y a los reguladores conocer la existencia de un PSAV, sus líneas de negocio, sus productos o servicios particulares de AV, y/o sus participaciones de control.
239. Los supervisores deben revisar periódicamente su evaluación de los perfiles de riesgo tanto del sector de PSAV como de éstos, y cuando las circunstancias de los PSAV cambien sustancialmente o surjan nuevas amenazas relevantes. En la Sección V de esta Guía se pueden encontrar ejemplos de prácticas de supervisión existentes en los países para los PSAV o el sector más amplio de los PSAV, así como ejemplos de países relacionados con los riesgos de LA/FT asociados a determinados productos, servicios o modelos de negocio de los AV.

Mitigación de los riesgos de LA/FT

240. Las Recomendaciones del GAFI exigen que los supervisores asignen y prioricen más recursos de supervisión a las áreas de mayor riesgo de LA/FT. Esto significa que los supervisores deben determinar la frecuencia y la intensidad de las evaluaciones periódicas en función del nivel de riesgo de LA/FT al que están expuestos el sector y los PSAV individuales. Los supervisores deben dar prioridad a las áreas potenciales de mayor riesgo, ya sea dentro del PSAV individual (por ejemplo, a los productos, servicios o líneas de negocio particulares que un PSAV puede ofrecer, como AV particulares o servicios de AV como AEC o *mixers* y *tumblers* que pueden ofuscar aún más las transacciones o socavar la capacidad del PSAV de aplicar medidas de DDC) o a determinados tipos de PSAV (por ejemplo, a PSAV que

⁵² Según las Recomendaciones del GAFI, los “principios básicos” se refieren a los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, los Objetivos y Principios para la Regulación de Valores emitidos por la Organización Internacional de Comisiones de Valores y los Principios de Supervisión de Seguros emitidos por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

sólo o predominantemente facilitan actividades financieras virtuales o que ofrecen productos o servicios particulares de ofuscación de AV, o PSAV que facilitan transferencias de AV para o en nombre de una persona a usuarios individuales que no son usuarios de otra entidad regulada, como una institución beneficiaria), o PSAV que operan desde o en jurisdicciones de mayor riesgo. Si una jurisdicción opta por clasificar todo un sector como de alto riesgo, los países deben entender y ser capaces de proporcionar alguna explicación y granularidad sobre la categorización de los PSAV individuales dentro del sector en función de su base de clientes, los países con los que tratan y sus controles ALA/CFT aplicables.

241. También es importante que las autoridades competentes reconozcan que, en un régimen basado en el riesgo, no todos los PSAV adoptarán controles ALA/CFT idénticos y que los incidentes únicos, involuntarios y aislados que impliquen la transferencia o el intercambio de productos del delito no invalidan necesariamente la integridad de los controles ALA/CFT de un PSAV. Por otra parte, los PSAV deben entender que un EBR flexible no les exime de aplicar controles ALA/CFT eficaces.
242. Entre los ejemplos de formas en que los supervisores pueden ajustar su enfoque se incluyen:
 - a. *Ajustar el tipo de supervisión o monitoreo ALA/CFT*: los supervisores deben emplear tanto el acceso extra situ como el acceso in situ a toda la información relevante sobre riesgos y cumplimiento. Sin embargo, en la medida en que lo permita su régimen, los supervisores pueden determinar la combinación correcta de supervisión o vigilancia extra situ e in situ de los PSAV. La supervisión extra situ por sí sola puede no ser apropiada en situaciones de alto riesgo. Sin embargo, cuando los resultados de la supervisión en evaluaciones anteriores (ya sea extra situ o in situ) sugieren un bajo riesgo de LA/FT, se pueden asignar recursos para centrarse en los PSAV de mayor riesgo. En ese caso, los PSAV de menor riesgo podrían ser supervisados extra situ, por ejemplo, mediante análisis de transacciones y cuestionarios.
 - b. *Ajustar la frecuencia y la naturaleza de la supervisión o el seguimiento continuos ALA/CFT*: los supervisores deben ajustar la frecuencia de los controles ALA/CFT en función de los riesgos identificados y combinar las revisiones periódicas y la supervisión ALA/CFT ad hoc a medida que surjan problemas (por ejemplo, como resultado de denuncias creíbles, información de las fuerzas de orden público, análisis de la información financiera u otras conclusiones de la supervisión). Otros EBR a la supervisión podrían incluir la consideración de la ubicación geográfica, el estado de registro o licencia, la base de clientes, el tipo de transacción (por ejemplo, transacciones entre monedas virtuales/moneda fiduciaria o entre monedas virtuales), el tipo de AV, el número de cuentas o monederos, los ingresos, los productos o servicios ofrecidos (por ejemplo, servicios más transparentes frente a aquellos productos o servicios que ofuscan las transacciones, como los AEC), los antecedentes de incumplimiento, y/o los cambios significativos en la dirección.
 - c. *Ajustar la intensidad de la supervisión ALA/CFT o de los requisitos de vigilancia y reporte*: los supervisores deben decidir el alcance o el nivel de evaluación apropiado en función de los riesgos identificados, con el objetivo de evaluar la idoneidad de las políticas y procedimientos de los PSAV que están diseñados para prevenir su abuso. Ejemplos de una supervisión más intensiva podrían incluir pruebas detalladas de los sistemas y archivos para verificar la aplicación y la idoneidad de la evaluación de riesgos, las políticas y los procesos de presentación de reportes y mantenimiento de registros de los PSAV, auditorías internas, entrevistas con el personal operativo, la alta gerencia y el directorio, cuando corresponda.
243. Los supervisores deben utilizar sus conclusiones para revisar y actualizar sus evaluaciones de riesgo de LA/FT y, cuando sea necesario, considerar si su enfoque de la supervisión ALA/CFT y las regulaciones y guías ALA/CFT continúan siendo adecuadas.

Cuando proceda, y de conformidad con las normas o requisitos pertinentes relativos a la confidencialidad de dicha información, los supervisores deben comunicar sus conclusiones a los PSAV para que puedan mejorar la calidad de su EBR.

Enfoque General

244. Los supervisores deben comprender los riesgos de LA/FT a los que se enfrentan los PSAV o que están asociados al sector de PSAV. Los supervisores deben tener un conocimiento exhaustivo de las líneas de negocio de mayor y menor riesgo o de los productos, servicios o actividades particulares de los PSAV, con un conocimiento especialmente profundo de los productos, servicios o actividades de mayor riesgo.
245. Los supervisores deben asegurarse de que su personal está capacitado y equipado para evaluar si las políticas, los procedimientos y los controles de los PSAV son adecuados y proporcionales a la vista de los procedimientos de evaluación de riesgo y de gestión del riesgo de los PSAV. Para ayudar a los supervisores a comprender la solidez general de las medidas en el sector de PSAV, los países podrían considerar la posibilidad de realizar un análisis comparativo de los programas ALA/CFT de los PSAV a fin de fundamentar aún más su juicio sobre la calidad de los controles de un PSAV individual.
246. En el contexto del EBR, los supervisores deben determinar si el programa de cumplimiento y gestión del riesgo en materia ALA/CFT de los PSAV es adecuado para (i) cumplir con los requisitos reglamentarios, y (ii) mitigar y gestionar los riesgos pertinentes de forma adecuada y eficaz. Al hacerlo, los supervisores deben tener en cuenta la propia evaluación de riesgo del PSAV. En el caso de los PSAV que operan en diferentes jurisdicciones sobre la base de múltiples licencias o registros, dada la naturaleza transfronteriza de las actividades cubiertas de AV, el supervisor que otorga la licencia o registra a la persona física o jurídica PSAV debe tener en cuenta los riesgos a los que está expuesto el PSAV y en qué medida se mitigan adecuadamente.
247. Como parte de sus procedimientos de revisión, los supervisores deben comunicar sus conclusiones y opiniones sobre los controles ALA/CFT de un PSAV individual y comunicar claramente sus expectativas sobre las medidas necesarias para que los PSAV cumplan con los marcos legales y reglamentarios aplicables. En las jurisdicciones en las que las actividades financieras de AV pueden involucrar a múltiples autoridades competentes, los homólogos de supervisión dentro de la jurisdicción también deben coordinarse entre sí, cuando corresponda, para comunicar eficazmente y con claridad sus expectativas a los PSAV, así como a otros sujetos obligados que puedan participar en actividades de AV o proporcionar productos o servicios de AV. Esto es especialmente importante en el contexto de los PSAV que se dedican a varios tipos de actividades reguladas de AV (por ejemplo, servicios de transferencia de dinero o valores de AV o actividades de valores, productos básicos o derivados) o en actividades financieras de AV que pueden implicar a varios reguladores bancarios, de valores, de productos básicos o de otro tipo.
248. Cuando se identifiquen deficiencias ALA/CFT en los PSAV, los supervisores deben hacer un seguimiento y evaluar la solidez de las medidas correctivas adoptadas para rectificar las deficiencias y evitar que se repitan. En el caso de los incumplimientos normativos, los supervisores deben disponer de una amplia gama de medidas de regulación/supervisión que puedan aplicarse para abordar los riesgos expuestos por la falta de cumplimiento. Esta gama podría incluir advertencias, cartas de acción, órdenes, acuerdos, sanciones administrativas, penalizaciones y multas y otras restricciones y condiciones sobre las actividades de los PSAV. Debe aplicarse una gama completa de medidas teniendo en cuenta el nivel de gravedad de las infracciones identificadas en el contexto de los riesgos no mitigados. Debe darse prioridad a las deficiencias que exponen al sistema a los mayores riesgos de LA/FT. Para obtener más orientaciones sobre la aplicación de sanciones

disuasivas, proporcionales y efectivas, véase la [Guía del GAFI sobre la supervisión y aplicación efectivas por parte de los supervisores ALA/CFT](#) del sector financiero y de los organismos de orden público.

249. Los PSAV o las IF que participan en las monedas estables deben ser supervisados de la misma manera que los AV o los activos financieros, según corresponda. Al igual que otros AV, la evaluación de sus riesgos debe formar parte de este proceso, y las monedas estables pueden plantear mayores o menores riesgos de LA/FT, según el criterio de los supervisores, con las consiguientes consecuencias para el tipo y la intensidad de la supervisión. Si una determinada moneda estable se califica como activo financiero, debe ser supervisada de acuerdo con esa determinación de la misma manera que todos los demás activos de categoría similar. Dado el carácter transfronterizo de las transferencias de AV, la cooperación internacional de los supervisores de PSAV es muy importante en este contexto.

Orientación

250. Los supervisores deben comunicar sus expectativas sobre el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias por parte de los PSAV y pueden considerar la posibilidad de participar en un proceso de consulta, cuando proceda, con las partes interesadas pertinentes. Dichas orientaciones pueden consistir en requisitos de alto nivel basados en los resultados deseados, obligaciones basadas en el riesgo e información sobre cómo interpretan los supervisores la legislación o la normativa pertinente, o en orientaciones más detalladas sobre la mejor manera en que los PSAV pueden aplicar determinados controles ALA/CFT.
251. Los supervisores y otras autoridades competentes pueden tener en cuenta las orientaciones y las aportaciones de los expertos técnicos en AV para comprender mejor los modelos de negocio y las operaciones pertinentes de los PSAV, su posible exposición a los riesgos de LA/FT, así como los riesgos de LA/FT asociados a determinados tipos de AV o a actividades cubiertas específicas de los AV, y para emitir un juicio informado sobre las medidas de mitigación existentes o necesarias.
252. Como se ha comentado anteriormente, es esencial proporcionar orientaciones e información al sector de los PSAV y es un requisito de la Recomendación 34. Las orientaciones podrían incluir las mejores prácticas que permitan a los PSAV realizar evaluaciones y desarrollar sistemas de gestión de la mitigación de riesgos y del cumplimiento de la normativa para cumplir con sus obligaciones legales y reglamentarias. Apoyar la comunicación continua y efectiva entre los supervisores y los PSAV es un componente esencial para la implementación exitosa de un EBR.
253. Los supervisores de los PSAV también deben considerar el enlace con otras autoridades nacionales de regulación y supervisión pertinentes para garantizar una interpretación coherente de las obligaciones legales de los PSAV y promover la igualdad de condiciones, incluso entre los PSAV y entre los PSAV y otros sujetos obligados, como las IF y las APNFD. Esta coordinación es especialmente importante cuando hay más de un supervisor responsable (por ejemplo, cuando el supervisor prudencial y los supervisores ALA/CFT se encuentran en diferentes organismos o en departamentos separados del mismo organismo). También es especialmente relevante en el contexto de los PSAV que proporcionan varios productos o servicios o se dedican a diferentes actividades financieras que pueden ser competencia de diferentes autoridades reguladoras o supervisoras dentro de una jurisdicción concreta. La multiplicidad de fuentes de orientación no debe crear oportunidades para el arbitraje regulatorio, lagunas o confusión innecesaria entre los PSAV. Cuando sea posible, las autoridades reguladoras y supervisoras pertinentes de una jurisdicción deberían considerar la posibilidad de preparar orientaciones conjuntas.

Capacitación

254. La formación, a todos los niveles, desde los supervisores de primera línea hasta los gerentes y los miembros del consejo de administración, es importante para que el personal de supervisión comprenda al sector de PSAV y los diversos modelos de negocio que existen. En particular, los supervisores deben asegurarse de que el personal esté capacitado para evaluar la calidad de la evaluación de riesgo de LA/FT de un PSAV y para considerar la adecuación, proporcionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas, procedimientos y controles internos ALA/CFT del PSAV a la luz de su evaluación de riesgo. También puede ser útil la formación sobre tecnologías actuales y emergentes, como la cadena de bloques u otros métodos analíticos.
255. La capacitación debe cubrir temas como la forma de interactuar con las entidades y permitir que el personal de supervisión forme juicios sólidos sobre la calidad de las evaluaciones de riesgo del PSAV y la adecuación y proporcionalidad de los controles ALA/CFT de un PSAV. También debe tener como objetivo lograr la coherencia del enfoque de supervisión a nivel nacional en los casos en que haya múltiples autoridades de supervisión competentes o cuando el modelo de supervisión nacional esté descentralizado o fragmentado.
256. Del mismo modo, los países deben considerar las oportunidades de formación y colaboración entre el sector público y el privado para seguir educando y concienciando tanto a las autoridades operativas como a otras autoridades competentes y a la industria sobre diversas cuestiones relacionadas con los AV y las actividades de los PSAV.

Intercambio de Información

257. El intercambio de información entre el sector público y el privado es importante y debería formar parte de la estrategia de un país para combatir el LA/FT en el contexto de las actividades de AV y PSAV. Las autoridades públicas deben compartir información sobre los riesgos, siempre que sea posible, para ayudar a fundamentar mejor las evaluaciones de riesgo de los PSAV. El tipo de información relativa a los riesgos en el espacio de los AV que los sectores público y privado podrían compartir incluye:
- a. Evaluación de riesgo de LA/FT;
 - b. Tipologías y metodologías de cómo los lavadores de dinero o los financiadores del terrorismo hacen un uso indebido de los PSAV, de un mecanismo particular de AV sobre otro (por ejemplo, actividades de transferencia o intercambio de AV frente a actividades de emisión de AV en el contexto del lavado de activos o el financiamiento del terrorismo) o de los AV en general;
 - c. Información general sobre la calidad y la utilidad de los ROS y otros reportes pertinentes;
 - d. Información sobre indicadores sospechosos asociados a las actividades de AV o a las transacciones del PSAV;
 - e. Información específica no clasificada, cuando proceda y con sujeción a las salvaguardias pertinentes, como los acuerdos de confidencialidad; y
 - f. Países, personas u organizaciones cuyos activos o transacciones deban ser congelados en virtud de las sanciones financieras dirigidas, tal y como exige la Recomendación 6.
258. Además, los países deberían considerar cómo podrían compartir información con el sector privado, incluidos los PSAV, para ayudarlo a comprender mejor la naturaleza de las solicitudes de información de las fuerzas de orden público o de otras solicitudes gubernamentales de información, o para ayudar a dar forma a la naturaleza de las solicitudes, de modo que los PSAV puedan proporcionar información más precisa y específica, cuando corresponda, a las autoridades competentes.

259. La cooperación nacional y el intercambio de información entre los supervisores de los sectores bancario, de valores, de productos básicos y de derivados y el sector de los PSAV; entre los supervisores de las fuerzas del orden, de inteligencia, de la UIF y de los PSAV; y entre la UIF y el supervisor o los supervisores del sector de los PSAV son también de vital importancia para el seguimiento y la supervisión eficaces de los PSAV.
260. Del mismo modo, en consonancia con la Recomendación 40, el intercambio de información transfronterizo por parte de las autoridades y el sector privado con sus homólogos internacionales es fundamental en el sector de PSAV, teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza y el alcance multijurisdiccional de los PSAV. Las autoridades también deben tener en cuenta los Principios de Intercambio de Información y Cooperación entre Supervisores de PSAV para obtener más orientación sobre cómo pueden cooperar los supervisores con sus homólogos (véase la Sección VI).

CUARTA PARTE: APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DEL GAFI A LOS PSAV Y OTROS SUJETOS OBLIGADOS QUE PARTICIPAN EN ACTIVIDADES DE AV

261. Las Recomendaciones del GAFI se aplican tanto a los países como a los PSAV y a otros sujetos obligados que prestan servicios relacionados con AV cubiertos o realizan actividades u operaciones financieras (“otros sujetos obligados”), incluidos los bancos, los agentes de valores y otras IF. En consecuencia, la Sección IV ofrece orientaciones adicionales específicas para los PSAV y otros sujetos obligados que pueden realizar actividades cubiertas de AV.
262. Además de identificar, evaluar y tomar medidas efectivas para mitigar sus riesgos de LA/FT, como se describe en la Recomendación 1, los PSAV y otros sujetos obligados, en particular, deben aplicar todas las medidas preventivas de las Recomendaciones 9 a 21, como se estableció anteriormente en la Sección III, incluso en el contexto de la DDC, al participar en cualquier actividad de AV cubierta. Del mismo modo, las APNFD deben ser conscientes de sus obligaciones en materia ALA/CFT cuando realicen actividades cubiertas de AV, como se establece en la NIR 15 y como se describe en los párrafos 227-228.
263. Los lectores de esta Guía deben tener en cuenta que los párrafos siguientes relativos a las medidas preventivas individuales y a las Recomendaciones del GAFI tienen por objeto proporcionar orientación específica adicional a los PSAV y a otros sujetos obligados sobre determinadas cuestiones. La falta de un párrafo dedicado a cada Recomendación del GAFI dentro de las medidas preventivas, como se establece en la Sección III, por ejemplo, no significa que las respectivas Recomendaciones o las medidas preventivas contenidas en ellas no se apliquen también a los PSAV y otros sujetos obligados que realicen o presten actividades de AV.
264. En general, las medidas preventivas establecidas en las Recomendaciones 9 a 21 se aplican a los PSAV de la misma manera que a las IF, con dos salvedades específicas. En primer lugar, el umbral designado para transacciones ocasionales por encima del cual los PSAV deben llevar a cabo DDC es de USD/EUR 1 000 (en vez de USD/EUR 15 000). En segundo lugar, las normas sobre transferencias electrónicas establecidas en la Recomendación 16 se aplican a los PSAV y a las transferencias de AV en una forma modificada (la “regla del viaje”). Esto se explica en más detalle a continuación.

Debida diligencia del cliente

265. La Recomendación 10 establece las medidas de DDC obligatorias que las IF deben implementar para todos los clientes, incluyendo la identificación del cliente y la verificación de la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información de fuentes confiables e independientes; la identificación del beneficiario final; la comprensión y la obtención de información sobre el propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial; y la realización de la debida diligencia continua sobre la relación y el seguimiento de las transacciones.

Cuando realizar DDC

266. La Recomendación 10 también describe los escenarios bajo los cuales las IF deben emprender medidas de DDC, incluso en el contexto del establecimiento de relaciones comerciales, la realización de transacciones ocasionales por encima del umbral designado (USD/EUR 1 000 para transacciones de AV), la realización de transacciones ocasionales que son transferencias electrónicas según lo establecido en la Recomendación 16 y su Nota Interpretativa (también USD/EUR 1 000 para transferencias de AV), cuando existe una sospecha de LA/FT, o cuando la IF duda de la veracidad o adecuación de los datos de identificación del cliente obtenidos previamente. Si bien los países pueden adoptar un umbral *de minimis* de USD/EUR 1 000 bajo su marco nacional para las transacciones de AV que consideren ocasionales (como se describe en la Sección III) o para las transferencias de AV, todas las cuales son tratadas como transferencias electrónicas transfronterizas que califican a los fines de la aplicación de la Recomendación 16, se debe subrayar que los bancos, los corredores de bolsa y otras IF aún deben cumplir con sus respectivos umbrales de DDC cuando participan en actividades cubiertas de AV. En el caso de las APNFD, como los casinos, que realizan actividades cubiertas de AV, deben aplicar el umbral de *de minimis* de USD/EUR 1 000 para las transacciones ocasionales y para las transacciones ocasionales que son transferencias electrónicas, como se describe en la Sección III y como se analiza a continuación. Como se señala en la Sección III en el contexto de los países, los PSAV, al establecer sus procedimientos y procesos operativos a la hora de aceptar clientes y facilitar transacciones, deben considerar cómo pueden determinar y garantizar que las transacciones se realizan de hecho sólo de forma puntual u ocasional y no de forma más consistente (es decir, no ocasional).
267. Aunque los umbrales designados por encima de los cuales los casinos y los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas deben llevar a cabo la DDC para las transacciones ocasionales y para las transacciones ocasionales que son transferencias electrónicas son de USD/EUR 3 000 y USD/EUR 15 000 respectivamente, cuando las APNFD participan en cualquier actividad cubierta de AV o PSAV, están sujetas a las normas de DDC según lo establecido en la NIR 15 (es decir, un umbral *de minimis* de USD/EUR 1 000 para las transacciones ocasionales y para las transacciones ocasionales que son transferencias electrónicas).

Cómo realizar DDC

268. Independientemente de la naturaleza de la relación o de la transacción de AV, los PSAV y otros sujetos obligados deben contar con procedimientos de DDC que implementen y usen de manera efectiva para identificar y verificar, en función del riesgo, la identidad de un cliente, incluso al establecer relaciones comerciales con ese cliente; cuando puedan tener sospechas de LA/FT, independientemente de cualquier exención de los umbrales; y cuando tengan dudas sobre la veracidad o adecuación de los datos de identificación obtenidos previamente.
269. Al igual que otros sujetos obligados, al llevar a cabo la DDC para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Recomendación 10, los PSAV deben obtener y verificar la información de identificación/verificación del cliente exigida por la legislación nacional. Normalmente, la información de identificación del cliente requerida incluye información sobre el nombre del cliente y otros identificadores como la dirección física, la fecha de nacimiento y un número de identificación nacional único (por ejemplo, el número de identidad nacional o el número de pasaporte). Dependiendo de los requisitos de sus marcos legales nacionales, también se anima a los PSAV a recopilar información adicional para ayudarles a verificar la identidad del cliente al establecer la relación comercial (es decir, en la admisión); autenticar la identidad de los clientes para el acceso a la cuenta; ayudar a determinar el perfil comercial y de riesgo del cliente y llevar a cabo la debida diligencia continua en la relación comercial; y mitigar los riesgos de LA/FT asociados al cliente y a sus actividades financieras.

Esta información de identidad adicional y no básica, que algunos PSAV recopilan actualmente, podría incluir, por ejemplo, una dirección IP con un sello de tiempo asociado; datos de geolocalización; identificadores de dispositivos; direcciones de monederos de AV; y hashes de transacciones.

270. En el caso de las actividades cubiertas por la AV, la verificación de la información sobre el cliente y el beneficiario final por parte de los PSAV se debe completar antes o durante el transcurso del establecimiento de la relación.⁵³
271. Cuando un PSAV no pueda aplicar el nivel adecuado de DDC, la Recomendación 10 exige que el PSAV no inicie una relación comercial ni realice una transacción ocasional o que ponga fin a una relación comercial ya existente, y que considere la posibilidad de realizar un ROS en relación con el cliente.
272. Sobre la base de una visión holística de la información obtenida en el contexto de su aplicación de las medidas de DDC, que podría incluir tanto la información tradicional como la no tradicional, tal como se ha descrito anteriormente, los PSAV y otros sujetos obligados deberían ser capaces de elaborar un perfil de riesgo del cliente en los casos apropiados. El perfil de un cliente determinará el nivel y el tipo de seguimiento continuo que puede ser necesario y respaldará la decisión del PSAV de entablar, continuar o poner fin a la relación comercial. Los perfiles de riesgo pueden aplicarse a nivel de cliente (por ejemplo, la naturaleza y el volumen de la actividad comercial, el origen de los fondos virtuales depositados, etc.) o a nivel de grupo, cuando un grupo de clientes presenta características homogéneas (por ejemplo, clientes que realizan tipos similares de transacciones de AV o que implican al mismo AV). Los PSAV deben actualizar periódicamente los perfiles de riesgo de los clientes de las relaciones comerciales para aplicar el nivel adecuado de DDC.
273. Si un PSAV descubre direcciones de AV con las que ha decidido no establecer o continuar relaciones comerciales o no realizar transacciones debido a sospechas de LA/FT, el PSAV debería considerar la posibilidad de poner a disposición su lista de “direcciones de monedero en la lista negra”, sujeta a las leyes de la jurisdicción del PSAV. Un PSAV debería cotejar las direcciones de monedero de sus clientes y contrapartes con las direcciones de monedero de la lista negra disponibles como parte de su supervisión continua. Un PSAV debe hacer su propia evaluación de riesgo y determinar si se justifican acciones adicionales de mitigación o prevención si hay un resultado positivo.
274. Los PSAV y otros sujetos obligados que realicen actividades cubiertas de AV pueden ajustar el alcance de las medidas de DDC, en la medida en que lo permitan o lo exijan sus requisitos reglamentarios nacionales, en función de los riesgos de LA/FT asociados a las relaciones comerciales individuales, los productos o servicios y las actividades de AV, como se ha comentado anteriormente en la aplicación de la Recomendación 1. Por lo tanto, los PSAV y otros sujetos obligados deben aumentar la cantidad o el tipo de información obtenida o el grado de verificación de dicha información cuando los riesgos asociados a la relación comercial o a las actividades de AV sean mayores, como se describe en la Sección III. Del mismo modo, los PSAV y otros sujetos obligados también podrán simplificar el alcance de las medidas de DDC cuando el riesgo asociado a la relación comercial o a las actividades sea menor. No obstante, los PSAV y otros sujetos obligados no podrán aplicar una DDC simplificada o una exención de las demás medidas preventivas por el mero hecho de que las personas físicas o jurídicas realicen las actividades o servicios de AV de forma ocasional o muy limitada (NIR 1.6(b)). Además, las medidas de DDC simplificadas no son aceptables siempre que exista una sospecha de LA/FT o cuando se apliquen escenarios específicos de

53 Véase también la Guía sobre MV de 2015, párrafo 45.

mayor riesgo (véase la Sección III para una explicación de las situaciones potencialmente de mayor riesgo).

DDC continua y seguimiento

275. El seguimiento continuo en función del riesgo implica el examen de las transacciones para determinar si éstas son coherentes con la información del cliente y la naturaleza y la finalidad de la relación comercial, siempre que sea pertinente, del PSAV (u otro sujeto obligado). El seguimiento de las transacciones también implica la identificación de los cambios en el perfil del cliente (por ejemplo, el comportamiento del cliente, el uso de los productos y los importes implicados) y su actualización, lo que puede requerir la aplicación de medidas intensificadas de DDC. El seguimiento de las transacciones es un componente esencial para identificar las transacciones que son potencialmente sospechosas, incluso en el contexto de las transacciones de AV. Las transacciones que no se ajustan al comportamiento esperado de un perfil de cliente, o que se desvían del patrón habitual de transacciones, pueden ser potencialmente sospechosas.
276. La supervisión debe llevarse a cabo de forma continua y también puede ser provocada por transacciones específicas. Cuando se producen grandes volúmenes de transacciones de forma regular, los sistemas automatizados pueden ser el único método realista de supervisión de las transacciones, y las transacciones marcadas deben pasar por un análisis humano/experto para determinar si son sospechosas. Los PSAV y otros sujetos obligados deben conocer sus normas de funcionamiento, verificar su integridad de forma periódica y comprobar que tienen en cuenta los riesgos de LA/FT identificados asociados a los AV, los productos o servicios o las actividades financieras de los AV.
277. Los PSAV y otros sujetos obligados deben ajustar el alcance y la profundidad de su supervisión en función de su evaluación de riesgo institucional y de sus perfiles de riesgo individuales de los clientes, incluido el tipo de transacciones que permiten (por ejemplo, transacciones a/desde monederos no alojados). Si los PSAV evalúan que los riesgos de las transferencias a/desde monederos no alojados son inaceptablemente altos, los PSAV pueden considerar la posibilidad de elegir someter dichos monederos a una mayor supervisión o limitar o no aceptar transacciones con dichos monederos. La supervisión reforzada debe exigirse en las situaciones de mayor riesgo (como se describe en las Secciones II y III) y extenderse más allá de la transacción inmediata entre el PSAV o su cliente o contraparte. La adecuación de los sistemas de supervisión y los factores que llevan a los PSAV y a otros sujetos obligados a ajustar el nivel de supervisión deben revisarse periódicamente para que sigan siendo pertinentes para su programa de riesgo ALA/CFT.
278. La supervisión en el marco de un EBR permite a los PSAV u otros sujetos obligados crear umbrales monetarios o de otro tipo para determinar qué actividades se revisarán. Las situaciones definidas o los umbrales utilizados con este fin deben revisarse periódicamente para determinar su adecuación a los niveles de riesgo establecidos. Los PSAV y otros sujetos obligados deben documentar e indicar claramente los criterios y parámetros utilizados para la segmentación de los clientes y para la asignación de un nivel de riesgo a cada uno de los grupos de clientes, en su caso. Los criterios aplicados para decidir la frecuencia e intensidad del seguimiento de los diferentes segmentos de clientes (o incluso de productos de AV) también deben ser transparentes. Para ello, los PSAV y otros sujetos obligados deben documentar, conservar y comunicar adecuadamente los resultados de su seguimiento al personal pertinente y a las autoridades nacionales competentes, así como las consultas planteadas y resueltas.

Personas expuestas políticamente

279. **Recomendación 12.** En el caso de las PEP nacionales⁵⁴ y de las PEP de organizaciones internacionales,⁵⁵ los sujetos obligados, como los PSAV, deben adoptar medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP nacional o de una organización internacional y, a continuación, evaluar el riesgo de la relación comercial. En el caso de las relaciones comerciales de mayor riesgo con las PEP nacionales y las PEP de organizaciones internacionales, los PSAV y otros sujetos obligados deberán adoptar medidas adicionales coherentes con las aplicables a las PEP extranjeras, incluida la identificación de la fuente de riqueza y el origen de los fondos cuando sea pertinente.⁵⁶

Banca corresponsal y otras relaciones similares

280. **Recomendación 13.** La “banca corresponsal” no incluye operaciones puntuales (véase la Recomendación 13 de la Sección III), sino que se caracteriza por su carácter continuo y repetitivo. Los PSAV deben establecer su marco de control, definiendo y evaluando las características de sus relaciones de contraparte con los PSAV y si están realizando actividades similares a la banca corresponsal. Esto debería incluir la consideración de las opiniones de sus autoridades competentes sobre cualquier relación de PSAV contraparte identificada de alto riesgo. En la Recomendación 16 se ofrece más información sobre el proceso de debida diligencia de los PSAV contraparte.

Transferencias electrónicas y la “regla del viaje”

281. **Recomendación 16.** Como se indica en la Sección III, los proveedores de este espacio deben cumplir los requisitos de la Recomendación 16 (es decir, la “regla del viaje”). Esto incluye la obligación de obtener, conservar y presentar la información requerida sobre el ordenante y el beneficiario asociada a las transferencias de AV, con el fin de identificar y notificar las operaciones sospechosas, adoptar medidas de congelamiento y prohibir las operaciones con personas y entidades designadas. Los requisitos se aplican tanto a los PSAV como a otros sujetos obligados, como las IF, cuando envían o reciben transferencias de AV en nombre de un cliente.

Tecnología de presentación de datos

282. El GAFI adopta un enfoque tecnológicamente neutro y no prescribe una tecnología o un enfoque de software concreto que los proveedores deban desplegar para cumplir con la Recomendación 16. Cualquier solución tecnológica o de software es aceptable, siempre que permita a la institución ordenante y a la beneficiaria (cuando esté presente en la transacción) cumplir con sus obligaciones ALA/CFT. Por ejemplo, una solución para obtener, mantener y transmitir la información requerida (además de cumplir con los demás requisitos de la Recomendación 16) podría ser un código que se incorpore al protocolo de transacción DLT subyacente de la transferencia de AV o que se ejecute sobre la

54 Las “PEP nacionales” son individuos que cumplen o a quienes se le han confiado funciones públicas prominentes a nivel nacional, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes (Glosario del GAFI).

55 Las “personas que desempeñan o han desempeñado una función prominente en una organización internacional” se refieren a los miembros de la alta dirección, es decir, directores, subdirectores y miembros del consejo de administración o funciones equivalentes (Glosario del GAFI).

56 En la [Guía del GAFI de 2013 sobre las personas políticamente expuestas](#) (Recomendaciones 12 y 22) se ofrece más información sobre las PEP.

- plataforma DLT (por ejemplo, utilizando un contrato inteligente, una firma múltiple o cualquier otra tecnología); una plataforma de mensajería independiente (es decir, no DLT) o una interfaz de programa de aplicación (API); o cualquier otro medio eficaz para cumplir con las medidas de la Recomendación 16.
283. Estas soluciones tecnológicas deben permitir a los PSAV cumplir con la regla del viaje de una manera eficaz y eficiente y permitir a un PSAV llevar a cabo las siguientes acciones principales:
- a. Localizar a los PSAV de contraparte para las transferencias de AV;
 - b. Presentar la información requerida y precisa sobre el ordenante y el beneficiario inmediatamente cuando se realiza una transferencia de AV en una plataforma DLT;
 - c. Presentar un volumen razonablemente grande de transacciones a múltiples destinos de manera efectivamente estable
 - d. Transmitir datos de forma segura, es decir, proteger la integridad y la disponibilidad de la información requerida para facilitar el mantenimiento de registros;
 - e. Proteger el uso de dicha información por parte de los PSAV u otros sujetos obligados receptores, así como protegerla de la divulgación no autorizada, de acuerdo con la legislación nacional sobre privacidad y protección de datos;
 - f. Proporcionar al PSAV un canal de comunicación para apoyar el seguimiento posterior con el PSAV de la contraparte con el fin de:
 - realizar la debida diligencia sobre el PSAV de la contraparte; y
 - solicitar información sobre una determinada transacción para determinar si la transacción implica actividades de alto riesgo o prohibidas.
284. Los PSAV u otros sujetos obligados deberán implementar mecanismos que garanticen un control eficaz de las transacciones para identificar los ROS, teniendo en cuenta la información obtenida a través de la infraestructura de comunicación mencionada. Esto podría hacerse combinando otra información sobre el cliente, el historial de las transacciones y los datos adicionales de las transacciones que él o su contraparte PSAV obtuvieron de su cliente. Los PSAV también deben asegurarse de que están revisando las transacciones para cumplir con sus obligaciones en materia de sanciones. Para más información sobre este proceso, véase el análisis de la Recomendación 16 en la Sección III de esta Guía. Cuando los PSAV u otros sujetos obligados consideren la posibilidad de seleccionar una solución tecnológica para el cumplimiento de la regla del viaje, deberán tener en cuenta las necesidades de control mencionadas anteriormente.
285. Los PSAV y otros sujetos obligados en las transferencias de AV, ya sea como institución ordenante o beneficiaria, deben considerar cómo podrían aprovechar la tecnología disponible en el mercado para cumplir con los requisitos de la Recomendación 16, y específicamente con los requisitos de la NIR 15, párrafo 7(b). Entre los ejemplos de tecnologías existentes que los proveedores podrían considerar como base para permitir la identificación de los beneficiarios de las transferencias de AV, así como la transmisión del ordenante y el beneficiario requeridos en tiempo casi real antes de que se realice una transferencia de AV en una plataforma DLT, se incluyen:
- a. *Claves públicas y privadas*, que se crean por pares para cada entidad implicada en una transmisión y cifran y descifran la información durante la parte inicial de la transmisión, de modo que sólo el emisor y el receptor de esta pueden descifrar y leer la información, en la que la clave pública está disponible para todo el mundo mientras que la clave privada sólo la conoce el creador de las claves;

- b. Las conexiones *Transport Layer Security/Secure Sockets Layer (TLS/SSL)*, que utilizan claves públicas y privadas entre las partes al establecer una conexión y aseguran casi todas las transmisiones en Internet, incluidos los correos electrónicos, la navegación web, los inicios de sesión y las transacciones financieras, garantizando que todos los datos que pasan entre un servidor web y un navegador permanecen privados y seguros;
- c. *Certificados X.509*, que son certificados digitales administrados por autoridades de certificación que utilizan el estándar X.509 PKI para verificar que una clave pública pertenece a la identidad del usuario, ordenador o servicio en el certificado, y que se utilizan en todo el mundo en los sectores público y privado;
- d. *Certificados de atributos X.509*, que pueden codificar atributos (como el nombre, la fecha de nacimiento, la dirección y el número de identificador único), se adjuntan criptográficamente al certificado X.509 y son administrados por autoridades de certificados de atributos;
- e. *Tecnología API*, que proporciona rutinas, protocolos y herramientas para construir aplicaciones de software y especifica cómo deben interactuar los componentes de software; así como
- f. Otras tecnologías disponibles en el mercado o posibles soluciones de software o de intercambio de datos.

Identificación y debida diligencia de la contraparte PSAV

286. No todos los PSAV son iguales. Su tamaño varía desde pequeñas empresas independientes hasta grandes corporaciones multinacionales. Del mismo modo, ningún régimen ALA/CFT de los PSAV es exactamente igual y los países están introduciendo sus medidas a diferentes ritmos. Diferentes entidades dentro de un sector pueden presentar riesgos mayores o menores, dependiendo de una variedad de factores, incluidos los productos, servicios, clientes, la geografía, el régimen ALA/CFT en la jurisdicción del PSAV y la solidez del programa de cumplimiento de la entidad. Los PSAV deben analizar y procurar comprender cómo les afectan los riesgos de LA/FT que identifican y adoptar las medidas adecuadas para mitigar y gestionar dichos riesgos. La evaluación de riesgos, por tanto, proporciona la base para la aplicación de las medidas de ALA/CFT en función del riesgo.
287. Mientras siga faltando la aplicación global de los estándares del GAFI sobre los PSAV, la gestión de este tipo de relaciones supondrá un reto continuo. Esto subraya la importancia de la aplicación y sugiere que los PSAV tendrán que considerar medidas de control adicionales para los países con una aplicación deficiente, como la supervisión intensiva de las transacciones con los PSAV con sede en el país, la imposición de restricciones de cantidad en las transacciones o la debida diligencia intensificada y frecuente. Los ejemplos incluyen PSAV que restringen las transferencias de AV a su base de clientes (es decir, las transferencias internas de AV dentro del mismo PSAV), sólo permitiendo transferencias confirmadas de primera parte fuera de su base de clientes (es decir, el originador y el beneficiario se confirman como la misma persona) y un mayor seguimiento de las transacciones. De lo contrario, el PSAV puede enfrentarse a una decisión difícil a la hora de tratar con un PSAV con sede en un país con una implementación débil o inexistente.
288. Los PSAV y las IF deben considerar esta Guía junto con la Guía del GAFI sobre Servicios de Banca Corresponsal. Aunque una relación de PSAV contraparte puede no ser una relación de banca corresponsal, hay similitudes en el enfoque de la debida diligencia de la contraparte

que puede ser de ayuda para los PSAV. Por lo tanto, en esta Guía se hace referencia al proceso establecido en la Recomendación 13.

289. Al establecer una nueva relación de PSAV contraparte, un PSAV puede obtener la información establecida por las Recomendaciones 10 y 13 directamente del PSAV contraparte. De acuerdo con los requisitos de dichas Recomendaciones, esta información debe ser verificada. Entre los ejemplos de fuentes de información para la verificación de la identidad y del beneficiario final de personas y estructuras jurídicas se incluyen: registros corporativos, registros mantenidos por autoridades competentes sobre la creación o autorización de instituciones reguladas (listas de PSAV mantenidas por cada jurisdicción cuando estén disponibles), registros de beneficiarios finales y otros ejemplos mencionados en la Guía General de Apertura de Cuentas del BCBS.⁵⁷
290. Algunos ejemplos de fuentes de información potenciales sobre el nivel de riesgos incluyen, a título meramente enunciativo: las leyes y regulaciones ALA/CFT del país de origen o del país anfitrión donde la institución representada trabaja y cómo se aplican, bases de datos públicas de decisiones legales y/o acciones reguladoras o de aplicación, informes anuales presentados en la bolsa de valores, informes de evaluación del país u otra información publicada por organismos internacionales que miden el cumplimiento y abordan los riesgos de LA/FT (incluyendo GAFI, FSRB, BCBS, FMI y Banco Mundial), listas emitidas por el GAFI en el contexto de su proceso del Grupo de Revisión sobre Cooperación Internacional, periódicos de reputación, diarios u otros medios electrónicos de código abierto, bases de datos de terceros, evaluaciones de riesgo nacionales o supranacionales, información de la gestión de la institución representada y del oficial de cumplimiento e información pública del regulador y supervisor.
291. El PSAV tendría que evaluar los controles ALA/CFT de la contraparte para evitar la entrega de la información de sus clientes a actores ilícitos o entidades sancionadas y también debería considerar si existe una base razonable para creer que el PSAV puede proteger adecuadamente la información sensible. Esto es similar al proceso establecido en la Recomendación 13 del GAFI, subpárrafo (b), pero de una manera más basada en el riesgo. En la práctica, dicha evaluación podría implicar la revisión de los sistemas y el marco de control ALA/CFT de la contraparte.⁵⁸ La evaluación debería incluir la confirmación de que los controles ALA/CFT de la contraparte están sujetos a una auditoría independiente (que podría ser externa o interna). Los PSAV deben recurrir a procedimientos alterados, incluida la posibilidad de no enviar la información del usuario, cuando razonablemente creen que un PSAV contraparte no la manejará de forma segura mientras continúa ejecutando la transferencia si creen que los riesgos de ALA/CFT son aceptables. En estas circunstancias, los PSAV deben identificar un procedimiento alternativo, cuyo diseño de control podría ser debidamente revisado por sus supervisores cuando lo soliciten.
292. Para mayor claridad, un PSAV debe llevar a cabo la debida diligencia de la contraparte antes de transmitir la información requerida para el cumplimiento del párrafo 7(b) de la NIR 15 a su contraparte. Los PSAV no necesitan llevar a cabo el proceso de debida diligencia del PSAV contraparte para cada transferencia de AV. Sin embargo, deben actualizar la información de debida diligencia de la contraparte periódicamente o cuando surja un riesgo en la

⁵⁷ Anexo 4, Guía general para la apertura de cuentas, www.bis.org/bcbs/publ/d505.htm.

⁵⁸ Por ejemplo, una de las herramientas que se utilizan en el sector bancario para cumplir con sus obligaciones de banca corresponsal es el cuestionario de Wolfsberg. Esto proporciona un punto de partida para un posible marco en el contexto de la debida diligencia del PSAV contraparte.

relación para determinar si siguen sintiéndose cómodos presentando su información a la contraparte en línea con los controles EBR definidos por el PSAV.

Presentación de información requerida

293. Como se establece en la NIR 15, párrafo 7(b), es vital que los PSAV y otros sujetos obligados que realicen transferencias de AV presenten la información requerida de forma segura, para proteger la información del usuario asociada a las transferencias de AV contra la divulgación no autorizada y permitir a las entidades receptoras cumplir eficazmente con sus propias obligaciones en materia ALA/CFT, incluida la identificación de transferencias de AV sospechosas, la adopción de medidas de congelamiento y la prohibición de transacciones con personas y entidades designadas. Además, es esencial que los proveedores presenten la información requerida inmediatamente, es decir, simultáneamente con la transferencia, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza, el alcance global y la velocidad de las transacciones de las actividades de AV. Para más información, véase el análisis de la regla del viaje en la Sección III.
294. Los PSAV deben transmitir la información pertinente sobre el originador y el beneficiario, tal como se establece en la NIR 16. Los países pueden adoptar un umbral *de minimis* para las transferencias de AV, por debajo del cual no se requiere la verificación de la información del cliente y del beneficiario, a menos que haya una sospecha de LA/FT. Es decir, para las transferencias ocasionales de AV por debajo de USD/EUR 1 000, o la cantidad equivalente en moneda local, o según se defina en la normativa local, se aplicarán los requisitos de la NIR 16 y se solicitará el nombre del originador y del beneficiario, así como una dirección de monedero para cada uno o un número de referencia de transacción único. Sin embargo, esta información no necesita ser verificada a menos que haya circunstancias sospechosas relacionadas con el LA/FT, en cuyo caso debería verificarse la información relativa al cliente.

Transferencias de AV a/desde monederos no alojados

295. Los PSAV y los sujetos obligados pueden realizar transferencias a sujetos no obligados (es decir, monederos no alojados). En tales circunstancias, el PSAV debe obtener la información requerida sobre el originador y el beneficiario de su cliente, ya que no puede obtener la información pertinente de otro PSAV. Dichas transferencias entrarían en el ámbito de las obligaciones más amplias del PSAV en materia ALA/CFT, como la supervisión de las transacciones y el cumplimiento de las sanciones financieras dirigidas.
296. Los PSAV deben ser conscientes del riesgo que suponen las transferencias de AV a/desde monederos no alojados y las transacciones P2P relacionadas. Estas transacciones pueden ser atractivas para los actores ilícitos debido al anonimato, la falta de límites en la portabilidad, la movilidad, la velocidad de las transacciones y la facilidad de uso. Por lo tanto, los PSAV deben recopilar datos sobre sus transferencias de monederos no alojados, y supervisar y evaluar esa información según sea necesario para determinar hasta qué punto una transacción está dentro de su apetito de riesgo, los controles apropiados basados en el riesgo que deben aplicarse a dicha transacción/cliente individual, y para cumplir con las obligaciones de ROS (véase también la Recomendación 20 en la Sección III). Una lógica similar se aplicaría al considerar los riesgos que plantean los PSAV que aún no tienen licencia/registro y supervisión a efectos ALA/CFT, ya que tienen su sede en una jurisdicción que aún no ha implementado los estándares del GAFI para los AV/PSAV.
297. Un PSAV puede optar por imponer limitaciones, controles o prohibiciones adicionales a las transacciones con monederos no alojados en línea con su análisis de riesgos. Las medidas potenciales incluyen:

- a. Mejorar el marco de control existente basado en el riesgo para tener en cuenta los riesgos específicos que plantean las transacciones con monederos no alojados (por ejemplo, teniendo en cuenta usuarios específicos, patrones de conducta observados, riesgos locales y regionales, e información de los reguladores y de las fuerzas de orden); y
- b. Estudiar la viabilidad de aceptar transacciones sólo de/para PSAV y otros sujetos obligados, y/o monederos no alojados que el PSAV haya evaluado como fiables.

Controles internos y filiales y subsidiarias

298. **Recomendación 18.** La implementación exitosa y la operación efectiva de un EBR al ALA/CFT depende de un fuerte liderazgo de la alta gerencia, que incluye la supervisión del desarrollo y la implementación del EBR en todo el sector de PSAV. La Recomendación 18 también exige que se comparta la información dentro del grupo, cuando sea pertinente, con respecto a operaciones o actividades inusuales en particular.
299. Los PSAV y otros sujetos obligados deben mantener programas y sistemas ALA/CFT que sean adecuados para gestionar y mitigar sus riesgos. La naturaleza y el alcance de los controles ALA/CFT dependerán de una serie de factores, como la naturaleza, la escala y la complejidad de la actividad de la entidad de crédito al consumo, la diversidad de sus operaciones, incluida la diversidad geográfica, su base de clientes, su perfil de productos y actividades, y el grado de riesgo asociado a cada área de sus operaciones, entre otros factores.

Reporte de ROS y tipping-off

300. **Recomendación 20.** Los PSAV y otros sujetos obligados que realicen o proporcionen actividades, productos y servicios relacionados con los AV deben tener la capacidad de señalar, para su posterior análisis, cualquier movimiento inusual o sospechoso de fondos o transacciones, incluidas las que implican o están relacionadas con los AV, o actividad que sea indicativa de una posible participación en actividades ilícitas, independientemente de que las transacciones o actividades sean de naturaleza fiduciaria a fiduciaria, virtual a virtual, fiduciaria a virtual o virtual a fiduciaria. Los PSAV y otros sujetos obligados deben contar con sistemas adecuados para que los fondos o las transacciones sean examinados oportunamente y se pueda determinar si son sospechosos.
301. Los PSAV y otros sujetos obligados deben informar a la UIF rápidamente y en la forma especificada por las autoridades competentes acerca de fondos o transacciones, incluidas las que implican o están relacionadas con los AV y/o proveedores, que sean sospechosos. Los procesos que los PSAV y otros sujetos obligados pongan en marcha para escalar sus sospechas y, en última instancia, informar a la UIF, deberían reflejar esto. Si bien los PSAV y otros sujetos obligados pueden aplicar las políticas y los procesos que los lleven a formar una sospecha en función del riesgo, deben informar de sus sospechas de LA/FT una vez formadas e independientemente del importe de la transacción o de si ésta se ha completado. Por lo tanto, la obligación de los PSAV y otros sujetos obligados de reportar las operaciones sospechosas no se basa en el riesgo, ni el acto de reportar las exime de sus otras obligaciones en materia ALA/CFT. Además, los PSAV y otros sujetos obligados deben cumplir con los requisitos aplicables en materia de ROS, incluso cuando operan en diferentes jurisdicciones.
302. En consonancia con la NIR 15 y en relación con la Recomendación 16, en el caso de un PSAV u otro sujeto obligado que controle tanto el lado del originador como el del beneficiario de una transferencia de fondos o electrónica de los AV, el PSAV u otro sujeto obligado deberá tener en cuenta toda la información tanto del lado del originador como del beneficiario para determinar si la información da lugar a sospechas y, cuando sea necesario, presentar un ROS a la UIF correspondiente y poner a su disposición la información pertinente sobre la transacción.

La falta de información requerida sobre el originador o el beneficiario debe considerarse un factor a la hora de evaluar si una transferencia en la que intervienen AV o PSAV es sospechosa y si, por tanto, debe notificarse a la UIF. Lo mismo ocurre con otros sujetos obligados, como las IF tradicionales, que participen en una transferencia en la que intervienen AV o PSAV.

303. Cuando el PSAV solicite más información sobre una contraparte o información de su cliente en caso de que el PSAV reciba una transferencia de AV de una entidad que no sea un PSAV u otros sujetos obligados, espera que su cliente responda de manera oportuna y proporcione documentos/información con el nivel de detalle solicitado. En caso de que su cliente no responda, puede suscitar la preocupación de un PSAV de que su cliente sea incapaz de explicar razonablemente la solidez de su transacción y llevar al PSAV a considerar la presentación de un ROS sobre su cliente. Una solicitud de información puede ser seguida por una reevaluación de los atributos y del perfil de riesgo del cliente, cuando sea necesario.
304. Para más información sobre los indicadores de alerta de los AV que podrían sugerir un comportamiento delictivo, véase el documento del GAFI [Indicadores de señal de alerta de lavado de activos y financiamiento del terrorismo sobre activos virtuales](#). Estos indicadores ayudan a los PSAV y a otros sujetos obligados a detectar y notificar las operaciones sospechosas con AV. Los indicadores clave incluyen:
 - a. Características tecnológicas que aumentan el anonimato, como *mixers*, *tumblers* o AEC;
 - b. Riesgos geográficos: los delincuentes pueden aprovecharse de países con medidas nacionales débiles o inexistentes para los AV;
 - c. Patrones de transacción, incluyendo transacciones que están estructuradas para evitar ser reportadas o que parecen irregulares, inusuales o poco comunes;
 - d. Tamaño de las transacciones: si la cantidad y la frecuencia no tienen una explicación comercial lógica;
 - e. Perfiles del remitente o del destinatario; y
 - f. Origen de los fondos o del patrimonio.

QUINTA PARTE: EJEMPLOS DE PAÍSES SOBRE ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO APLICABLE A LOS ACTIVOS VIRTUALES Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES

Resumen de enfoques jurisdiccionales a la regulación y supervisión de actividades de AV y PSAV

305. La Sección V ofrece una visión general de los distintos enfoques jurisdiccionales para regular y supervisar las actividades relativas a los AV y los proveedores relacionados, incluidos los enfoques para disponer de herramientas y otras medidas para sancionar o tomar medidas coercitivas contra las personas que no cumplen con sus obligaciones en materia ALA/CFT, que los países podrían considerar al desarrollar o mejorar sus propios marcos nacionales. Algunos de estos países aún no han sido evaluados en cuanto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la NIR 15.

Italia

306. En Italia, el Decreto Legislativo N.º 231 de 2007, modificado por los Decretos Legislativos N.º 90 de 2017 y N.º 125/2019, incluye a los proveedores dedicados a las cinco actividades funcionales definidas por el GAFI, como destinatarios de las obligaciones en materia ALA/CFT.
307. Los proveedores de servicios relacionados con los AV deben estar inscritos en una sección especial del registro que lleva el “*Organismo degli Agenti e dei Mediatori*” (OAM). El registro es una condición previa para que los proveedores de servicios relacionados con los AV puedan llevar a cabo su actividad en Italia. Actualmente se está trabajando en la implantación del registro.
308. Los PSAV se consideran sujetos obligados y están sujetos a todo el conjunto de medidas ALA/CFT.
309. El 21 de marzo de 2019, Italia adoptó la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR). Incluye una evaluación de los riesgos de LA/FT que emanan de los AV. Los resultados de la ENR actualizada se utilizarán para reforzar la estrategia nacional. Se pide a los sujetos obligados y a los sujetos (financieros y no financieros) que tengan en cuenta los resultados de la ENR actualizada para realizar/actualizar su evaluación de riesgos.
310. Los ROS y el análisis posterior realizado por la UIF italiana le permiten recopilar información sobre: i) PSAV que operan en Italia, incluidos los datos empresariales (tipología del servicio prestado); ubicación; datos sobre el beneficiario final, el administrador y otros sujetos relacionados; ii) información detallada sobre transacciones únicas (por ejemplo fecha, importe, ejecutor, contrapartes y cuentas del monedero); datos sobre las cuentas bancarias implicadas (por ejemplo, titular, poder, origen/uso de los fondos y características generales de los flujos financieros); iii) datos sobre el perfil personal y económico del cliente o del titular del monedero; información útil para cotejar las direcciones de los AV con la identidad del propietario de los AV; datos de identificación inequívocos por ejemplo, el código fiscal y

el número de IVA); iv) información sobre el monedero o la cuenta (por ejemplo, el importe global de los AV que posee uno o varios sujetos; información detallada sobre los principales movimientos de los AV que se remontan al mismo sujeto o a sujetos vinculados en un marco temporal específico; estado del monedero/cuenta en un formato editable; y v) tipo y características principales de los AV.

311. Desde 2015, el Banco de Italia ha advertido a los consumidores sobre los altos riesgos de comprar y/o mantener AV, así como a los intermediarios financieros supervisados sobre los posibles riesgos asociados a los AV. En particular, emitió una advertencia para los consumidores y una comunicación para los intermediarios financieros supervisados (enero de 2015), así como una nueva advertencia para los consumidores que recordaba la emitida por las tres autoridades financieras europeas: la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) en marzo de 2018. La UIF, con el fin de mejorar el compromiso con el sector privado, emitió una Comunicación el 30 de enero de 2015 sobre el uso anómalo de los criptoactivos, dirigiéndose en particular a las IF (es decir, bancos y entidades de pago), así como a los operadores de juegos de azar, y subrayando la necesidad de que estos sujetos obligados centren su atención en posibles transacciones anómalas, como las transferencias bancarias, los depósitos y retiradas de efectivo, el uso de tarjetas de prepago, asociadas a las compras o inversiones en criptoactivos.
312. La UIF está avanzando en su análisis, centrándose en los nuevos riesgos y tendencias emergentes. En 2019 se publicó una Comunicación actualizada para ayudar a los sujetos obligados a realizar sus tareas. En particular, la UIF actualizó su Comunicación de 2015 sobre el uso anómalo de criptoactivos proporcionando más detalles sobre los elementos recurrentes, los métodos operativos y los perfiles de riesgo de comportamiento identificados en los ROS relacionadas con los AV. La Comunicación establece instrucciones específicas para rellenar los datos en el formulario preestablecido de los ROS, en particular con referencia a la información sobre: PSAV, transacciones, usuarios/clientes y monederos/cuentas.
313. En diciembre de 2016 y julio de 2018, la UIF publicó recopilaciones de casos sanitizados de LA/FT que surgieron en el curso de los análisis financieros, incluyendo tipologías relacionadas con el uso anómalo de AV.

Finlandia

314. La Ley de Proveedores de Moneda Virtual (572/2019) entró en vigor el 1 de mayo de 2019. Los PSAV deben registrarse (autorización) en la Autoridad de Supervisión Financiera de Finlandia (FIN-FSA).⁵⁹ Los que ya prestaban servicios antes de la entrada en vigor de la legislación, debían registrarse antes del 1 de noviembre de 2019. Los nuevos actores debían registrarse antes de iniciar sus operaciones. La definición de PSAV incluye los intercambios (tanto de dinero fiduciario a AV como entre AV, así como de AV y otros bienes como el oro), los proveedores de monederos de custodia y los emisores de moneda virtual. Los requisitos de registro incluyen comprobaciones básicas de idoneidad, requisitos para el manejo de los fondos de los clientes y normas sencillas en materia de comercialización (es decir, obligación de dar toda la información pertinente y obligación de información veraz). Los PSAV son sujetos obligados según la definición de la Ley de ALA (444/2017) y debían cumplir con las obligaciones ALA/CFT a partir del 1 de diciembre de 2019.

⁵⁹ www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech-financial-sector-innovations/virtuaalivaluutan-tarjoajat/

La evaluación del riesgo de PSAV y sus procedimientos y directrices en materia ALA/CFT se revisan como parte del proceso de registro.

315. La FIN-FSA recibió facultades para emitir reglamentos y directrices sobre determinadas partes de la actividad de los PSAV. Los reglamentos y directrices de la FIN-FSA entraron en vigor el 1 de julio de 2019.⁶⁰ Los reglamentos contienen la regulación sobre la tenencia y protección del dinero de los clientes y la segregación del dinero de los clientes y los fondos propios. Las directrices se refieren al cumplimiento de la legislación ALA/CFT.
316. Antes de la Ley, la FIN-FSA había estado trabajando con los organizadores de las ICO desde el punto de vista de la legislación sobre los mercados de valores y los instrumentos financieros. El objetivo había sido identificar cuándo los AV eran un instrumento financiero (es decir, un valor transferible). Estas evaluaciones siguen siendo necesarias ocasionalmente. Para facilitar la evaluación de la naturaleza del activo que se va a emitir, la FIN-FSA ha elaborado una lista de comprobación que se utiliza en todas las investigaciones relacionadas con las ICO. La lista de comprobación, así como las preguntas más frecuentes relacionadas con los AV, están disponibles en el sitio web de la FIN-FSA.⁶¹
317. La experiencia en materia de supervisión de la FIN-FSA ha demostrado que los PSAV están ahora dispuestos y deseosos de ser regulados e intentan buscar el respaldo de los supervisores para sus actividades. El reto consiste en comunicar al público en general que la autorización no equivale a la aprobación. Los PSAV han tenido dificultades para abrir cuentas bancarias, lo que podría explicar en parte el cambio de su actitud hacia la regulación.

Japón

318. Japón modificó la *Ley de Servicios de Pago y la Ley de Prevención de la Transferencia de Productos Delictivos (Ley PTCP)* en 2016 en respuesta a la quiebra de un gran PSAV en 2014 y a la Guía sobre MV de 2015 del GAFI. Tras la promulgación de las leyes en abril de 2017, la JFSA estableció un equipo de supervisión de PSAV en agosto de 2017, compuesto por especialistas en ALA/CFT y tecnología.
319. Como parte de su procedimiento de registro, la JFSA evalúa los programas ALA/CFT de los solicitantes, centrándose en la coherencia entre la evaluación de riesgos de los solicitantes y su plan de negocio, a través de una evaluación basada en documentos y entrevistas externas o in situ con ellos (en julio de 2021, hay 31 PSAV registrados).
320. Para garantizar la previsibilidad y la transparencia del proceso de registro desde el punto de vista de los solicitantes, en octubre de 2018 se publicó el formulario del cuestionario que los solicitantes deben rellenar para el proceso de registro. Sobre la base de los conocimientos y la experiencia acumulada a través de la supervisión y los exámenes de registro anteriores, se revisó el contenido del cuestionario consolidando y eliminando algunos puntos. A continuación, se volvió a publicar en abril de 2020, con el objetivo de permitir a la JFSA examinar el régimen ALA/CFT de manera más eficiente, especialmente para los elementos en los que se requiere una gestión de riesgos más intensiva.

⁶⁰ www.finanssivalvonta.fi/en/regulation/FIN-FSA-regulations/organisation-of-supervised-entities-operations/04_2019/.

⁶¹ www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivalutan-tarjoajat/frequently-asked-questions-on-virtual-currencies-and-their-issuance-initial-coin-offering/.

321. La JFSA lleva a cabo el proceso de registro de la siguiente manera:
- a. Envía el cuestionario a los solicitantes, que se publica en el sitio web de la JFSA;
 - b. Sobre la base de la respuesta del solicitante, la JFSA hace más preguntas y solicita pruebas, cuando es necesario;
 - c. Realiza entrevistas con los miembros del consejo de administración sobre su mentalidad respecto a la gestión de riesgos, así como sobre el plan de negocios;
 - d. Procede al examen del registro sobre la base de documentos, centrándose en: 1) la gestión del riesgo de los AV que van a operar; 2) la gestión de la segregación de los activos de los clientes; 3) la gestión de los sistemas informáticos; 4) el régimen ALA/CFT; 5) la gestión de la subcontratación; 6) la gestión empresarial, incluido el régimen de auditoría interna;
 - e. Basándose en los resultados de los procesos anteriores, la JFSA establece como norma visitar la oficina del solicitante para verificar la eficacia del funcionamiento previsto de las normas y políticas, especialmente para su régimen de gestión de riesgos (supervisión in situ); y
 - f. Una vez que la JFSA confirma que no hay preocupaciones sobre su funcionamiento a lo largo de todo el examen de registro, acepta la solicitud y, a continuación, concede el registro.
322. La JFSA recopila anualmente datos estadísticos y cualitativos en materia ALA/CFT de los sujetos obligados para que la JFSA evalúe su exposición al riesgo y asigne una calificación de riesgo a cada uno de los sujetos obligados sobre la base de la que desarrolla, que luego se utilizará para elaborar el plan de supervisión anual extra situ. Por ejemplo, la JFSA ha llevado a cabo inspecciones in situ de 22 PSAV (incluidas 13 PSAV consideradas en ese momento, es decir, entidades que ya estaban en funcionamiento antes de la promulgación de la ley modificada, a las que se les permitía operar de forma provisional) y ha impuesto disposiciones administrativas (21 órdenes de mejora de la actividad y seis órdenes de cese de la actividad y una denegación de registro) hasta marzo de 2019.
323. Los datos de origen recogidos de los sujetos obligados son aproximadamente 60 datos de KPI, que se adaptan a cada sector. Para el sector PSAV, la JFSA recoge la siguiente información, que no es exclusiva y está sujeta a revisión anual:
- g. Si se utilizan herramientas de análisis de la cadena de bloques con fines de supervisión de las transacciones y/o de análisis de riesgos;
 - h. El tipo de AV que se ofrece a los clientes del PSAV;
 - i. La cantidad de clientes identificados por su historial de uso de *mixers* y/o *tumblers*;
 - j. El porcentaje de asignación de uso de monederos calientes frente a monederos fríos;
 - k. Si el PSAV acepta o no clientes corporativos como clientes (número de cuentas, valor de las transacciones);
 - l. Si el PSAV ofrece o no servicios de pago a empresas;
 - m. Los atributos de los PSAV contraparte (distribución geográfica y volumen de transacciones); y
 - n. La cantidad y la ubicación geográfica de los cajeros automáticos de AV que gestiona el PSAV.

324. La JFSA también coopera estrechamente con la Asociación de Intercambio de Moneda Virtual de Japón (JVCEA), el organismo autorregulador certificado en octubre de 2018, para dar una respuesta rápida y flexible a las cuestiones relacionadas con los PSAV. La JVCEA funciona como un organismo educativo y un organismo de supervisión para los PSAV miembros. El cumplimiento de las normas y directrices autorreguladoras ALA/CFT es preparado por la JVCEA. La JFSA, en consulta con la JVCEA, ha realizado actividades de divulgación, algunas de ellas en colaboración con otras autoridades, compartiendo información e ideas con los PSAV que contribuirían a mejorar su cumplimiento en materia ALA/CFT.
325. Además, la JFSA:
- Estableció el “*Grupo de Estudio sobre el Negocio de Cambio de Moneda Virtual*” en marzo de 2018 para examinar las respuestas institucionales a diversas cuestiones relacionadas con el negocio de los PSAV. A la luz de las sugerencias formuladas en un informe elaborado por el Grupo, la JFSA, en marzo de 2019, presentó a la Dieta un proyecto de ley para modificar las leyes. La enmienda incluye: la aplicación de la Ley de Servicios de Pago y la Ley de PTCP a los proveedores de servicios que realizan el servicio de custodia de los AV; y la introducción de un sistema de notificación ex ante sobre cada cambio de un tipo de AV tratado por los PSAV teniendo en cuenta el anonimato de los AV.
 - Preparación y publicación de indicadores de alerta de las operaciones sospechosas, que son específicos para los PSAV, en abril de 2019. Los indicadores cubren varias transacciones en las que se utilizó la tecnología de anonimización.
326. La Ley de Servicios de Pago modificada entró en vigor en mayo de 2020 (promulgada en mayo de 2019). Mediante esta enmienda, los llamados servicios de custodia de criptoactivos, que consisten en la gestión (custodia/administración) de criptoactivos en nombre de los clientes y la transferencia a direcciones designadas por instrucciones de los clientes sin negociación, etc., también están sujetos a la regulación
327. Con respecto a la regla del viaje, la JVCEA, que es una organización de autorregulación del sector PSAV japonés, tiene como objetivo introducir la regla del viaje mediante la revisión de sus normas de autorregulación y la fijación de la fecha objetivo, y la JFSA ha estado fortaleciendo la cooperación con la JVCEA en este asunto.
328. En marzo de 2021, desde la perspectiva de garantizar la ejecución adecuada y fiable de sus negocios, la JFSA emitió una solicitud a la JVCEA para que procediera a la consideración de la aplicación adecuada de la regla del viaje, para resolver las cuestiones técnicas y operativas, y para establecer los sistemas necesarios para aplicar la regla del viaje.
329. La JFSA ha llevado a cabo un amplio diálogo con el sector de PSAV para preparar la introducción de la regla del viaje. La JFSA seguirá reforzando este diálogo y supervisando la correspondencia del sector y los avances en la aplicación de la regla del viaje, según proceda.

México

330. En México, la Ley Federal para la *Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* fue reformada en marzo de 2018 para establecer como Actividad Vulnerable el intercambio de AV realizado por entidades distintas a las Instituciones de Tecnología Financiera y a las Instituciones de Crédito.
331. Asimismo, en marzo de 2018, México publicó la *Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, la cual señala que las Instituciones de Tecnología Financiera podrán operar con los AV siempre y cuando cuenten con la autorización de Banco de México y operen con los AV que éste determine.

332. Posteriormente, en septiembre de 2018, se publicaron las normas que establecen las medidas y procedimientos en materia ALA/CFT relacionados con los AV.
333. En marzo de 2019, el Banco Central publicó las normas para definir las operaciones internas que las Instituciones de Crédito y las Instituciones de Tecnología Financiera pretenden realizar, directa o indirectamente, con los AV.
334. El Banco Central señaló que los AV conllevan un importante riesgo de LA/FT, debido a la facilidad para transferir los AV a diferentes países, así como a la ausencia de controles y medidas de prevención homogéneas a nivel global. Sin embargo, busca promover el uso de tecnologías que puedan tener un beneficio, siempre y cuando estas tecnologías sean utilizadas internamente entre las Instituciones de Tecnología Financiera y las Entidades de Crédito.
335. Finalmente, posteriormente en marzo de 2019, se reformaron las Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones Crédito, estableciendo las medidas y procedimientos que deben seguir las instituciones de crédito para cumplir con las obligaciones en materia ALA/CFT relacionadas con los AV.

Noruega

336. Los PSAV están sujetos a la Ley noruega de lucha contra el lavado de activos y sus obligaciones desde el 15 de octubre de 2018. La disposición pertinente del reglamento relativo a la lucha contra el lavado de activos dice lo siguiente (última actualización en mayo de 2021 - traducción no oficial):

Cuadro 5. Sección 1-3 Aplicación de la Ley contra el Lavado de Activos a la Moneda Virtual - Requisitos para el registro de proveedores de servicios de intercambio y custodia. Recordemos

- (1) Los proveedores de servicios de cambio entre moneda virtual y moneda oficial son sujetos obligados a efectos de la Ley contra el lavado de activos si:
 - a. Están inscritos en el Registro Mercantil de Noruega, o bien
 - b. Operan desde Noruega, o bien
 - c. Se dirigen al mercado noruego.

Esto se aplicará igualmente a los servicios de custodia de moneda virtual.

- (2) Por moneda virtual se entiende una expresión digital de valor, que no es emitida por un banco central o una autoridad gubernamental, que no está necesariamente vinculada a una moneda legalmente establecida y que no posee un estatus legal de moneda o dinero, pero que es aceptada como medio de intercambio, y que puede ser transferida, almacenada o negociada electrónicamente.
- (3) Por servicios de custodia de moneda virtual se entiende la custodia de claves criptográficas privadas en nombre de los clientes, con el fin de transferir, almacenar o comerciar con la moneda virtual.

- (4) Los proveedores mencionados en el párrafo 1 sólo pueden ser ofrecidos por personas jurídicas registradas ante la Autoridad de Supervisión Financiera. Las disposiciones de la Ley contra el lavado de activos, sección 42, párrafos segundo a cuarto, se aplican en consecuencia.
- (5) La solicitud de registro debe contener la siguiente información:
 - a. Nombre del solicitante
 - b. Tipo de empresa y número de organización
 - c. Dirección de la empresa
 - d. Servicio que se ofrece
 - e. Nombre, dirección de residencia y número de identidad personal o número d- del
 - a. Director general o las personas que ocupan un puesto equivalente
 - b. Miembros del consejo de administración o las personas que ocupan un puesto equivalente
 - c. Cualquier otra persona de contacto
 - f. Documentación conforme al párrafo 4
 - g. La evaluación de riesgos de la empresa y las políticas y procedimientos, véase la Ley contra el lavado de activos, artículos 7 y 8.
- (6) La Autoridad de Supervisión Financiera puede supervisar el cumplimiento de la Ley contra el lavado de activos para los proveedores mencionados en el párrafo 1.
- (7) La Autoridad de Supervisión Financiera puede rechazar las solicitudes que no cumplan los requisitos de la Ley contra el lavado de activos con Reglamento. Si se dejan de cumplir los requisitos de registro, la Autoridad de Supervisión Financiera puede retirar el registro.

A partir de octubre de 2021, nueve PSAV están registrados en la FSA y, por tanto, pueden prestar sus servicios en el mercado noruego. Muchos más han solicitado el registro, pero ha habido un ligero descenso en las solicitudes recibidas desde 2020. Muchos son también solicitantes recurrentes, previamente rechazados debido a deficiencias en sus políticas y procedimientos ALA. Además, la FSA sigue emitiendo numerosas órdenes de cese y desistimiento a quienes operan sin permiso en el mercado noruego, lo que incluye a los PSAV nacionales y extranjeros. La identificación y el cierre de los PSAV no registrados es el resultado de una cooperación más estrecha con la UIF, y sigue a un proyecto preventivo conjunto de 2019. Además, la FSA llevó a cabo su primera inspección de un PSAV a finales de mayo de 2021, y se ha recopilado información adicional de todos los PSAV registrados para seguir trazando el riesgo general del sector y el alcance de los servicios que se prestan. La experiencia general, también basada en los intentos de registro, muestra que el sector incluye una gama de actores con diferencias en el tamaño, la complejidad, la competencia, la experiencia con el trabajo ALA y de cumplimiento, así como la profesionalidad general.

Suecia

337. En Suecia, la Autoridad de Supervisión Financiera ha considerado el *bitcoin* y el *ethereum* como medios de pago desde 2013, lo que significa que los servicios de intercambio profesionales están, por tanto, sujetos a un régimen de autorización⁶² y, tras una solicitud exitosa de licencia, a la supervisión ALA/CFT. La normativa no es una regulación explícita en materia ALA/CFT de los servicios de intercambio de AV como tales (es decir, no se mencionan específicamente en la ley), sino un reconocimiento implícito de que deben ser regulados. Una vez que un servicio de cambio obtiene una licencia, todas las actividades (es decir, sin importar los AV en cuestión) están sujetas a la regulación y la supervisión ALA/CFT. Se ha llevado a cabo una supervisión temática. Como resultado, parte del sector ha cesado sus operaciones. Los PSAV presentaron ROS a la UIF, y la información proporcionada por las autoridades operativas sugiere que los delincuentes están optando por llevar su negocio a bolsas no reguladas en otros lugares.

Suiza

338. Suiza adoptó un enfoque tecnológicamente neutro y aplicó el régimen normativo ALA/CFT existente a los AV y a los respectivos PSAV desde una fase temprana del desarrollo de las actividades relacionadas con los AV en el mercado. En virtud de este régimen basado en principios, todas las actividades de intermediación financiera relacionadas con los activos virtuales entran en el ámbito de aplicación de la Ley contra el lavado de activos (“*AMLA*”). Esto incluye las actividades de intercambio entre los AV y las monedas fiduciarias y/o entre una o más formas de AV, cualquier actividad de transferencia de activos virtuales, las actividades de custodia y/o administración de los AV o los instrumentos que permiten controlar los AV y la emisión de tokens de pago.
339. Dados los modelos cada vez más descentralizados de transferencia de activos en los que varias personas ayudan a disponer de los mismos, se ha introducido en la ordenanza contra el lavado de activos un nuevo criterio para definir un servicio relacionado con las operaciones de pago en monedas virtuales. Por lo tanto, aparte de tener poder de disposición sobre las monedas virtuales en nombre del cliente, un intermediario financiero está prestando un servicio relacionado con las operaciones de pago en monedas virtuales si ayuda a la transferencia de monedas virtuales a un tercero, en la medida en que tiene una relación comercial continua con el cliente. Esto incluye, por ejemplo, las plataformas de comercio descentralizadas que no tienen la clave privada del cliente pero facilitan la transferencia utilizando un contrato inteligente o los proveedores de monederos que facilitan una transacción aunque no tengan una clave privada directamente. Esta modificación debería garantizar que la *AMLA* de Suiza esté preparada para el futuro con respecto a los AV.
340. Antes de emprender este tipo de negocio en Suiza, cualquier persona física o jurídica que actúe como intermediario financiero y esté sujeta a la *AMLA* debe ser titular de una licencia prudencial de la FINMA (por ejemplo, una licencia bancaria), convertirse en miembro de una Organización de Supervisión (“*OS*”) o de una organización de autorregulación (“*OAR*”), ambas supervisadas a su vez por la FINMA. La ordenanza contra el lavado de activos (“*AMLO*”) cubre a los intermediarios financieros que actúan en o desde Suiza.
341. La FINMA ha advertido en repetidas ocasiones a los consumidores sobre los riesgos específicos de los criptoactivos y las actividades relacionadas, como las ICO. En su supervisión, la FINMA se centró enseguida en los temas relacionados con los AV. Como ejemplo, la FINMA comunicó en 2019 sus expectativas en relación con la regla del viaje.

⁶² No es del todo un régimen integral de concesión de licencias en el sentido prudencial de la palabra, pero a efectos ALA/CFT sí lo es, ya que incluye la comprobación de la idoneidad de los propietarios y la dirección y una evaluación de si el negocio se llevará a cabo de conformidad con la normativa ALA/CFT.

En Suiza, los intermediarios financieros también tienen que cumplir los requisitos de la regla del viaje cuando ofrecen transferencias hacia o desde un monedero no alojado. Además, la aplicación de los requisitos relacionados con los activos virtuales por parte de las entidades supervisadas (es decir, los bancos) ha sido evaluada por la FINMA.

Estados Unidos

Marco integral y tecnológicamente neutro

342. Estados Unidos cuenta con un marco de regulación y supervisión integral y tecnológicamente neutro para la regulación y supervisión de los “activos digitales”⁶³ en materia ALA/CFT, que somete a los proveedores y actividades cubiertos en este espacio a una regulación sustancialmente igual a la de los proveedores de activos no digitales dentro del marco regulador ALA/CFT existente para las IF. El enfoque estadounidense se basa en los instrumentos y las autoridades de varios departamentos y organismos, como la Red de Represión de los Delitos Financieros (FinCEN) del Departamento del Tesoro de EE.UU., la UIF de EE.UU. y el administrador de la principal ley estadounidense de lucha contra el lavado de activos, la Ley de Secreto Bancario (BSA); la Oficina para el Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Tesoro de EE.UU.; el Servicio de Impuestos Internos (IRS); la Comisión del Mercado de Valores de EE.UU. (SEC); la Comisión de Futuros de Materias Primas de EE.UU.; y la Comisión de Valores de EE.UU.. La Oficina del Tesoro de Estados Unidos para el Control de Activos Extranjeros (OFAC); el Servicio de Impuestos Internos (IRS); la Comisión de Valores de Estados Unidos (SEC); la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas de Estados Unidos (CFTC); el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ) y otros departamentos y agencias. La FinCEN, el IRS, la SEC y la CFTC y el DOJ, en particular, tienen autoridades de regulación, supervisión y aplicación para supervisar ciertas actividades de activos digitales que implican la transmisión de dinero; valores, productos básicos o derivados; o que tienen implicaciones fiscales, y tienen autoridad para mitigar el uso indebido de los activos digitales para las transacciones financieras ilícitas o la evasión de impuestos.
343. Cuando una persona (término definido en la normativa estadounidense que va más allá de las personas físicas y jurídicas) realiza ciertas actividades financieras que implican activos digitales, se aplican obligaciones ALA/CFT y otras. Dependiendo de la actividad, la persona o institución está sujeta a la autoridad de supervisión de la FinCEN, la SEC y/o la CFTC para regular a la persona como transmisor de dinero, bolsa de valores nacional, corredor de bolsa, asesor de inversiones, compañía de inversiones, agente de transferencia, mercado de contratos designado, instalación de ejecución de swaps, organización de compensación de derivados, comerciante de comisiones de futuros, operador de grupos de productos básicos, asesor de comercio de productos básicos, comerciante de swaps, participante principal de swaps, comerciante minorista de divisas o corredor de presentación.
344. Si la persona entra en la definición reglamentaria de “banco”, la FinCEN y las agencias bancarias federales de Estados Unidos (la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, la Corporación Federal de Seguros de Depósitos, la Oficina del Contralor de la Moneda y la Administración Nacional de Cooperativas de Crédito) tienen autoridad, a veces simultánea a la de los reguladores bancarios estatales, para regular y supervisar a las personas cuando realizan actividades financieras relacionadas con activos digitales. Además, los principios fiscales generales existentes se aplican a las transacciones con activos digitales en Estados Unidos porque el IRS los clasifica como bienes.

⁶³ Desde una perspectiva estadounidense, el término “activos digitales” es un término amplio que se refiere a una serie de activos en el ecosistema de los servicios financieros digitales, incluidas las monedas digitales (tanto las monedas digitales nacionales como las monedas digitales que no son emitidas o garantizadas por un gobierno nacional, como las monedas virtuales convertibles como el bitcoin), así como los activos digitales que son valores, productos básicos o derivados de los mismos.

Cuadro 6. Caso de Estudio: Regulación y supervisión en EE.UU. (incluida la concesión de licencias y el registro) de los proveedores relacionados con los activos digitales

Transmisión de dinero. A nivel federal, la FinCEN regula como transmisores de dinero a cualquier persona que se dedique al negocio de aceptar y transmitir valor, ya sea físico o digital, que sustituya a la moneda (incluida la moneda virtual convertible, ya sea virtual a virtual, virtual a física, o virtual a otro valor) de una persona a otra o lugar por cualquier medio. En virtud de la BSA, los transmisores de dinero deben registrarse ante la FinCEN como empresas de servicios monetarios e instituir programas ALA, mantenimiento de registros y medidas de información, incluida la presentación de reportes de actividades sospechosas. Los requisitos ALA se aplican por igual a los transmisores de dinero nacionales y extranjeros, incluso si la entidad localizada en el extranjero no tiene una presencia física en Estados Unidos e independientemente del lugar en el que esté constituida o tenga su sede, siempre que haga negocios en su totalidad o en parte sustancial en Estados Unidos. Desde 2014, el IRS y la FinCEN han llevado a cabo exámenes de varios proveedores relacionados con los activos digitales, incluidos los administradores, algunos de los mayores intercambiadores por volumen, personas que realizan intercambios como negocio para otros, cambiadores localizados en el extranjero, comerciantes de activos digitales/cripto-metales preciosos, empresas de quiosco y numerosas plataformas de comercio, así como IF registradas y no registradas. Las leyes estatales aplicables también exigen que las entidades cubiertas pertinentes obtengan licencias estatales de transmisores de dinero en la mayoría de los estados en los que operan, independientemente de su jurisdicción de constitución o de la ubicación física de su sede. Los transmisores de dinero también pueden estar sujetos a otros requisitos reglamentarios, como los relativos a la seguridad, la solidez y las reservas de capital, en función del estado de EE.UU. en el que estén ubicados o desarrollen su actividad y de si sus operaciones les hacen estar sujetos a las normas de otros organismos reguladores de EE.UU.

Actividad de valores. En la medida en que un activo digital es un valor en Estados Unidos, la SEC tiene autoridad reguladora y de ejecución que se extiende a la oferta, venta y comercio de esos activos digitales, y otros servicios financieros y conductas relacionadas con ellos. Las plataformas en las que se negocian activos digitales que son valores en el mercado secundario generalmente deben registrarse como bolsas de valores nacionales u operar de acuerdo con una exención de registro, como la exención en virtud de los requisitos de la SEC para los sistemas de negociación alternativos (es decir, la Regulación ATS de la SEC), y reportar información sobre sus operaciones y negociaciones a la SEC. Incluso si la bolsa de valores, el corredor de bolsa, el asesor de inversiones u otra entidad relacionada con los valores es una persona localizada en el extranjero y no tiene presencia física en Estados Unidos, la persona puede estar sujeta a las regulaciones y la jurisdicción de la SEC cuando ofrecen, venden o realizan actividades relacionadas con los valores (incluidos los activos digitales que son valores) a personas estadounidenses, o afectan de otro modo a los mercados de valores de Estados Unidos. Pueden aplicarse obligaciones adicionales de autorización estatal en función de la actividad a la que se dedique una entidad y del estado en el que se realice la actividad. Algunas operaciones con activos digitales, incluidas las operaciones en plataformas, pueden continuar siendo calificadas como transmisión de dinero en virtud de la BSA y de las leyes o reglamentos estatales, como se ha comentado anteriormente. Si el activo digital es un valor, está sujeto a la jurisdicción de la SEC y cualquier derivado del valor está sujeto a la jurisdicción de la SEC.

Actividad de productos básicos y derivados. En Estados Unidos, un activo digital puede ser un producto básico, según la definición de la Ley de Intercambio de Productos Básicos.⁶⁴ Como tal, la CFTC tendría generalmente jurisdicción reguladora sobre los derivados de ese activo digital, incluyendo futuros, opciones y swaps sobre ese activo digital. Además, la CFTC mantiene una amplia autoridad antifraude y antimanipulación sobre la venta de ese activo digital que no es un valor. De conformidad con la Ley de Intercambio de Productos Básicos y los reglamentos conexos, la CFTC tiene una amplia autoridad para tomar medidas contra cualquier persona o entidad ubicada dentro o fuera de Estados Unidos que esté asociada o participe en actividades fraudulentas o manipuladoras en relación con un activo digital que no sea un valor (por ejemplo, U.S. CFTC contra Blue Bit Banc).

Por lo general, una persona física o jurídica que opera con valores, productos básicos o derivados está sujeta a una supervisión adicional por parte de una organización autorreguladora. Las actividades con valores requieren el registro en la Autoridad Reguladora de la Industria Financiera (FINRA), y las actividades con productos básicos y derivados requieren el registro en la Asociación Nacional de Futuros (NFA). Dependiendo de sus actividades, una persona física o jurídica también puede requerir un doble registro en la FINRA y en la NFA, ambas con obligaciones estatutarias en virtud de las leyes federales de valores y productos básicos de Estados Unidos. Además, de forma similar a las licencias de transmisores de dinero, una persona física o jurídica debe obtener una licencia de cada regulador estatal de los estados en los que opera.

Algunos solicitantes de registro de la SEC y la CFTC también tienen obligaciones en virtud de la BSA, como establecer programas ALA, reportar actividades sospechosas a la FinCEN, identificar y verificar la identidad de los clientes y aplicar una debida diligencia intensificada para ciertas cuentas que involucran a personas extranjeras. Los organismos reguladores y de supervisión pertinentes también vigilan las actividades de activos digitales y evalúan a los solicitantes de registro para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones reglamentarias, incluidas (para determinados solicitantes de registro) las obligaciones ALA/CFT en virtud de la BSA.

64 La CFTC ha determinado que la “moneda virtual” es un producto básico tal y como se define el término en la sección 1a(9) de la CEA. *In re Coinflip, Inc., d/b/a Derivabit, y Francisco Riordan, CFTC Docket No. 15-29, 2015 WL 5535736, [Carpeta de transferencias actual] Comm. Fut. L. Rep. (CCH) párrafo 33,538 (CFTC Sept. 17, 2015) (orden de consentimiento); In re TeraExchange LLC, CFTC Docket No. 15-33, 2015 WL 5658082, [Carpeta de transferencias actual] Comm. Fut. L. Rep. (CCH) párrafo 33,546 (CFTC Sept. 24, 2015) (orden de consentimiento).*

Capacidades de orden público, sanciones y otros medios de aplicación de la ley en EE.UU.

345. Las fuerzas de seguridad estadounidenses utilizan la información de inteligencia financiera de la FinCEN y otros datos para llevar a cabo investigaciones relacionadas con los activos digitales. La información de la FinCEN, que procede de los informes y análisis que recopila y difunde a las autoridades de orden público estadounidenses competentes, ha sido útil para desarrollar pruebas de actividades delictivas e identificar a personas que pueden estar implicadas en actividades de LA o FT. La FinCEN tiene acceso a una amplia gama de información financiera, administrativa y policial. La información de que dispone incluye dos elementos clave que pueden ser decisivos para detectar sospechas de LA o FT relacionadas con activos digitales: (i) los reportes de actividades sospechosas (RAS) presentados por las IF declarantes, como bancos o corredores de valores, que han transmitido moneda fiduciaria para su conversión o intercambio en un activo digital en un cambiador de activos digitales o negocios relacionados o que han recibido moneda fiduciaria de un cambiador de activos digitales o negocios relacionados después de haber sido convertida o intercambiada desde un activo digital; y (ii) los RAS presentados por los proveedores de activos digitales que, a menudo operando como transmisores de dinero, reciben fondos y los convierten en un activo digital o permiten el almacenamiento y/o el comercio e intercambio de activos digitales. La FinCEN también recopila otra información, como informes sobre cuentas bancarias extranjeras, divisas e instrumentos y transacciones monetarios, que podrían contener pistas de investigación y pruebas necesarias para disuadir y perseguir la actividad delictiva asociada a los activos digitales.
346. Los departamentos y agencias de Estados Unidos han emprendido fuertes acciones civiles y penales, tanto en los procedimientos administrativos como en los tribunales federales, para combatir la actividad ilícita relacionada con los activos digitales, por ejemplo, solicitando diversas formas de reparación, incluyendo órdenes de cese y desistimiento, mandatos, restitución con intereses de perjuicio, sanciones monetarias civiles por violaciones intencionadas y sentencias penales que implican confiscación y encarcelamiento.⁶⁵ Los reguladores y supervisores de Estados Unidos colaboran ampliamente entre sí, con los reguladores estatales, con el Departamento de Justicia y con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para apoyar los esfuerzos de investigación y procesamiento en el ámbito de los activos digitales.
347. Existe una variedad de autoridades penales y civiles, herramientas políticas y procesos legales para ayudar a los organismos gubernamentales de Estados Unidos a identificar la actividad ilícita relacionada con los activos digitales, atribuir las transacciones a un individuo u organización específica, mitigar las amenazas y realizar análisis relacionados con sus respectivas funciones de investigación regulatoria o penal. Para estas investigaciones y procesamientos, el Departamento de Justicia se basa en una serie de autoridades legales penales y civiles, incluidas las leyes federales que rigen el lavado de activos, el registro de empresas de servicios monetarios, los requisitos de mantenimiento de registros e información de las instituciones financieras, el fraude, la evasión fiscal, la venta de sustancias controladas y otros artículos y servicios ilegales, los delitos informáticos y el financiamiento del terrorismo. Estados Unidos ha acusado y procesado a individuos que operan como cambiadores individuales “peer-to-peer” por violar la BSA o por lavado de activos, así como a personas y organizaciones ubicadas en el extranjero que violan la ley estadounidense, entre otros procesos relacionados con los activos digitales.

⁶⁵ Entre los ejemplos *seleccionados* de acciones de orden público, investigación y/o sanciones de Estados Unidos se incluyen: Sanción de dinero civil de 2015 contra [Ripple Labs, Inc.](#); 2016 [Operación Dark Gold](#); sanciones de dinero civil de 2017 contra [BTC-e](#) y acusación concurrente de [Alexander Vinnik](#); caso de FT de 2017, [U.S. v. Zoobia Shahnaz](#); sentencia de 2018 contra [un comerciante de bitcoins sin licencia](#); e identificación de 2019 de direcciones de divisas digitales asociadas a la designación SamSam de la OFAC.

348. Al igual que las autoridades de la FinCEN, SEC y CFTC, el Departamento de Justicia tiene una amplia autoridad para procesar a los proveedores de activos digitales y a los individuos que violan la ley estadounidense, aunque no estén físicamente ubicados dentro de Estados Unidos. Cuando las transacciones de activos digitales afectan a los sistemas financieros, de almacenamiento de datos u otros sistemas informáticos dentro de Estados Unidos, por ejemplo, el Departamento de Justicia tiene jurisdicción para procesar a las personas que dirigen o realizan esas transacciones. Estados Unidos también tienen jurisdicción para procesar a las personas ubicadas en el extranjero que utilicen activos digitales para importar productos ilegales o de contrabando a Estados Unidos o que utilicen empresas o proveedores de activos digitales ubicados en Estados Unidos o IF para fines de lavado de activos. Además, las personas ubicadas en el extranjero que presten servicios ilícitos, defrauden o roben a residentes de Estados Unidos pueden ser procesadas por violaciones de la legislación estadounidense.
349. La OFAC, normalmente en consulta con otras agencias, administra las sanciones financieras de Estados Unidos y las licencias, regulaciones y sanciones asociadas, todas ellas relacionadas con los activos digitales, así como con la mayoría de otros tipos de activos. La OFAC ha dejado claro que las obligaciones de cumplimiento de las sanciones de Estados Unidos son las mismas, independientemente de si una transacción está denominada en activos digitales (ya sea una moneda digital nacional o una moneda digital no nacional, como una moneda virtual convertible como el bitcoin) o una moneda fiduciaria tradicional, y las personas estadounidenses y aquellas que de otro modo están sujetas a la jurisdicción de la OFAC son responsables de garantizar que no participen en transacciones no autorizadas prohibidas por las sanciones de la OFAC. La acción de aplicación de la OFAC de diciembre de 2020 y la multa asociada por fallos relacionados con los servicios de AV proporcionan una confirmación adicional de esto.⁶⁶

La cooperación internacional es clave

350. La naturaleza intrínsecamente global del ecosistema de activos digitales hace que las actividades con activos digitales sean especialmente adecuadas para llevar a cabo y facilitar delitos de naturaleza transnacional. Los clientes y los servicios pueden realizar transacciones y operar sin importar las fronteras nacionales, lo que crea obstáculos jurisdiccionales. La lucha eficaz contra las actividades delictivas relacionadas con los activos digitales requiere una estrecha colaboración internacional.
351. Los departamentos y organismos estadounidenses, en particular los encargados de hacer cumplir la ley colaboran estrechamente con socios extranjeros en la realización de investigaciones, detenciones e incautación de activos delictivos en casos relacionados con la actividad de activos digitales. Estados Unidos ha fomentado estas asociaciones para apoyar las investigaciones y los enjuiciamientos multijurisdiccionales, en particular los que implican a personas ubicadas en el extranjero, proveedores de activos digitales y organizaciones delictivas transnacionales. Las solicitudes de asistencia legal mutua siguen siendo un mecanismo clave para mejorar la cooperación. Dado que los actores ilícitos pueden destruir, disipar u ocultar rápidamente los activos digitales y las pruebas correspondientes, Estados Unidos ha desarrollado políticas para obtener pruebas y restringir los activos situados en el extranjero, reconociendo que los activos digitales y los datos y pruebas transaccionales asociados pueden almacenarse o localizarse a través de medios y procesos tecnológicos no contemplados por los métodos y tratados legales actuales.

66. https://home.treasury.gov/system/files/126/20201230_bitgo.pdf.

SEXTA PARTE: PRINCIPIOS DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y LA COOPERACIÓN ENTRE SUPERVISORES DE PSAV

352. Las Recomendaciones del GAFI alientan a que se brinde el rango más amplio de cooperación internacional. La NIR 15 indica que los países deben proporcionar rápida, constructiva y eficazmente la mayor gama posible de cooperación internacional en relación con el lavado de activos, los delitos determinantes y el financiamiento del terrorismo en relación con los activos virtuales, sobre la base establecida en las Recomendaciones 37 a 40. En particular, los supervisores de los PSAV deben intercambiar información con prontitud y de manera constructiva con sus homólogos extranjeros, independientemente de la naturaleza o el estado de los supervisores y de las diferencias en la nomenclatura o el estado de los PSAV. En la Sección III se brinda más información sobre la aplicación de las Recomendaciones 37 a 40 a los AV.

Objetivos

353. Cada país debe designar al menos a una autoridad competente como su supervisor de PSAV con fines ALA/CFT. Además de especificar que la autoridad competente no puede ser un OAR, los Estándares del GAFI no especifican quién debe ser la autoridad competente. Los países han designado una amplia variedad de autoridades diferentes como supervisores de los PSAV, incluidos supervisores de servicios financieros, bancos centrales, reguladores de valores, autoridades fiscales, UIF, y supervisores de PSAV especializados. Algunos países tienen un solo supervisor, mientras otros tienen múltiples supervisores. Algunos países tratan a los PSAV como una categoría claramente identificable y específica de negocios, mientras que otros consideran que los PSAV son un subconjunto de categorías existentes (por ej., negocios de servicios monetarios).
354. Los Estándares del GAFI aclaran que los supervisores deben intercambiar información con prontitud y de manera constructiva con sus homólogos extranjeros, independientemente de la naturaleza o el estado de los supervisores y de las diferencias en la nomenclatura o el estado de los PSAV. Dada la naturaleza seudonímica, veloz y transfronteriza de los AV, la cooperación internacional es aún más crítica entre los supervisores de PSAV. Para facilitar la cooperación entre las contrapartes y el intercambio de información relevante, el GAFI desarrolló **Principios para el intercambio de información y la cooperación** entre Supervisores de PSAV. Estos principios pretenden:
- a. Brindar una comprensión común del tipo de información de supervisión y otros conocimientos de antecedentes que será útil que las autoridades compartan entre sí, y cuándo hacerlo;
 - b. Esbozar los disparadores posibles de intercambio de información proactivo/solicitudes, por ejemplo, cuando ha ocurrido un incidente de ciberseguridad que tiene un potencial de impacto ALA/CFT en otras jurisdicciones o donde un PSAV en el extranjero podría estar realizando actividades de PSAV no reguladas en una jurisdicción;

- c. Establecer métodos posibles para compartir y tipos de asistencia/retroalimentación de supervisión que podría adoptarse en ciertas circunstancias (en línea con las disposiciones de confidencialidad);
 - d. Establecer los roles posibles y las expectativas cuando múltiples supervisores ALA/CFT trabajan juntos en un caso o tema en particular;
 - e. Sugerir pautas posibles a las jurisdicciones cuando aborden temas relacionados con PSAV en jurisdicciones que no tienen marcos regulatorios, o cuando buscan facilitar la cooperación sobre supervisión en el caso de PSAV de múltiples jurisdicciones; y
 - f. Establecer mejores prácticas en relación con los tipos de información que deben mantener los países sobre los PSAV con licencia/registrados, como parte de sus directorios o sitios web respectivos.
355. Estos principios **no son vinculantes** para los supervisores. Pretenden ser una guía para ellos. Los supervisores no están obligados a adoptar y aplicar estos Principios, ni tampoco a compartir información o prestar cooperación, a menos que sea coherente con sus marcos nacionales (lo que podría condicionar el funcionamiento conjunto y el intercambio de información a la adopción de acuerdos legales como los Memorandos de Entendimiento) y no contradiga las obligaciones derivadas de las R.37-40.
356. No obstante, estos Principios son aplicables a todos los países, tanto si permiten como si prohíben los PSAV. Los países que prohíben los PSAV deben tener una base legal para permitir que sus autoridades competentes pertinentes intercambien información sobre cuestiones relacionadas con los activos virtuales y los PSAV. Esta autoridad competente puede no ser un supervisor, sino que puede ser, por ejemplo, un organismo de orden público.

Principios del intercambio de información y la cooperación

357. Se debería fomentar la cooperación internacional entre UIF y esta debería fundarse en la confianza mutua. Los acuerdos de intercambio de información deben reconocerse y dar lugar a soluciones para cada caso particular cuando haya problemas específicos.

Identificación de supervisores y PSAV

1. Los países deben identificar claramente a su(s) supervisor(es) de los PSAV a efectos ALA/CFT. Cuando un país tiene varios supervisores, el país debe identificar claramente el alcance de la competencia reguladora de cada uno de ellos.
2. Los supervisores deben tener un mecanismo claro para recibir consultas relacionadas con los PSAV. Por ejemplo, podría ser una dirección de correo electrónico específica para las consultas relacionadas con los PSAV.
3. Para facilitar la cooperación oportuna, los supervisores deben garantizar que las autoridades extranjeras puedan acceder fácilmente a la información sobre los PSAV que tienen licencia o registro bajo su jurisdicción. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante la publicación de registros públicos de sujetos obligados, o el mantenimiento de una base de datos de entidades autorizadas/registradas que pueda consultarse mediante un intercambio de información seguro.

Intercambio de información

4. Los supervisores deben intercambiar información relevante sobre PSAV con los supervisores extranjeros, independientemente de su status. Con este fin, los supervisores deben tener una base legal adecuada para brindar cooperación sobre lavado de activos,

delitos determinantes asociados y financiamiento del terrorismo.

5. Existe una cantidad de métodos mediante los cuales intercambiar información sobre supervisión. Generalmente, la información se puede intercambiar de manera bilateral, ante la solicitud de un supervisor a otro. Cuando los PSAV tengan una naturaleza multilateral, los supervisores pueden decidir compartir información de manera multilateral, con el resto de los reguladores de los PSAV. Por último, la información sobre supervisión menos sensible se puede compartir según sea necesario, en colegios de supervisión organizados por supervisores líderes de PSAV multilaterales. Dada la naturaleza transfronteriza de los PSAV, el desarrollo de colegios de supervisores para PSAV multilaterales más grandes podría servir para mejorar la supervisión ALA/CFT general de estas entidades.
6. Los tipos de información intercambiados entre los supervisores dependerá de una variedad de factores, tales como el disparador para el intercambio de información, datos legales y/o de cadena de bloques obtenidos por el supervisor que brinda la asistencia, y los marcos legales nacionales de los países. Cuando esté disponible y sea posible en términos legales, los supervisores deben brindar, cuando corresponda, información tal como el estado regulatorio del PSAV, información sobre los accionistas y directores, datos relacionados con las transacciones e información del usuario (que podría haberse obtenido a partir de las actividades de supervisión, declaraciones reglamentarias y monitoreo de cadenas de bloques y herramientas de análisis). Los supervisores también deben considerar ejercer sus facultades de supervisión para obtener más información sobre el PSAV, cuando sea necesario.
7. Un supervisor que solicita información debe comunicar, al supervisor que procesará el requerimiento, la razón para el requerimiento, y en la medida de lo posible, el propósito para el cual la información será utilizada, además de suficiente información que permita al supervisor receptor suministrar información en forma legal.
8. Los supervisores deben reconocer la recepción de requerimientos, responder los requerimientos de información y suministrar respuestas parciales provisionales o respuestas negativas de manera oportuna.
9. Los supervisores no deben prohibir o imponer condiciones restrictivas no razonables o indebidas al intercambio de información o asistencia. En particular, los supervisores no deben rechazar un requerimiento de asistencia por motivos de:
 - a. Leyes que exijan a las instituciones financieras o PSAV (excepto cuando la información relevante que se solicita se mantenga bajo circunstancias en las que se aplique el privilegio legal o el secreto profesional legal) que mantengan el secreto o confidencialidad;
 - b. Existencia de una averiguación, investigación o procedimiento en curso en el país solicitado, excepto que la asistencia impidiera la averiguación, investigación o procedimiento; y/o
 - c. La naturaleza o el estado de la autoridad contraparte que realiza la solicitud sea diferente a su supervisor extranjero.
10. La información recibida, procesada, mantenida o comunicada por los supervisores que realizan la solicitud debe ser protegida, intercambiada y utilizada en forma segura y sólo de conformidad con los procedimientos y políticas acordados y leyes y regulaciones pertinentes.
11. La información intercambiada debería ser utilizada sólo con los fines propuestos para los que dicha información fue solicitada o suministrada. La diseminación de la información a otras autoridades o terceros, o el uso de esta información con fines administrativos,

- investigativos, procesales o judiciales, más allá de los aprobados originalmente, debe estar sujeta a la autorización previa por parte del supervisor al que se solicita la información. Como mínimo, el supervisor financiero que realiza la solicitud debe informar rápidamente al supervisor solicitado acerca de su obligación legal de divulgar o informar la información a un tercero.
12. Los supervisores deben ser proactivos a la hora de plantear cuestiones e inquietudes importantes a otros supervisores y deben responder de forma oportuna y satisfactoria cuando se les planteen dichas cuestiones e inquietudes.
 13. Los supervisores deben considerar la posibilidad de compartir información de forma proactiva o de solicitar información según sea necesario para llevar a cabo sus funciones de supervisión. Los posibles desencadenantes de dicha solicitud incluyen:
 - a. que haya tenido lugar un incidente de ciberseguridad en un PSAV local que tenga un potencial impacto ALA/CFT en otras jurisdicciones;
 - b. cuando un PSAV con sede en el extranjero esté llevando a cabo potencialmente una actividad de PSAV no regulada en una jurisdicción; y
 - c. cuando se sospecha firmemente que un PSAV local está facilitando actividades ilícitas de LA/FT, y tiene operaciones sustanciales basadas en jurisdicciones extranjeras.
 14. A solicitud y siempre que sea posible, los Supervisores deberían suministrar retroalimentación a sus homólogas extranjeras sobre el uso de la información suministrada, así como también sobre el resultado del análisis efectuado, en base a la información provista.
 15. Los supervisores deben comunicar oportunamente a los demás supervisores pertinentes de PSAV los problemas y acontecimientos emergentes de carácter material y potencialmente adverso, incluidas las acciones de supervisión.
 16. Los supervisores deben compartir, con otros supervisores pertinentes de PSAV, la información que afecte a la entidad regulada de la que estos últimos son responsables, incluidas las acciones de supervisión, excepto en circunstancias inusuales en las que las consideraciones de supervisión dicten lo contrario.

Cooperación

17. En algunos casos, podría identificarse un Supervisor principal si el PSAV tiene una proporción significativa de sus operaciones comerciales en una jurisdicción. Si bien los supervisores deben trabajar juntos para identificar un Supervisor principal que pueda actuar como punto focal a través del cual coordinar el intercambio de información y la cooperación, dicha identificación no es obligatoria y no absuelve a otros Supervisores de la responsabilidad de supervisar los PSAV en sus respectivas jurisdicciones.
18. Los supervisores deben utilizar los medios más eficientes para cooperar. En caso de que se necesitaran acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, como un Memorando de Entendimiento (MOU), éstos se deberían negociar y firmar en forma oportuna con la más amplia gama de supervisores extranjeros en el contexto de la cooperación internacional en relación con el lavado de dinero, los delitos precedentes asociados y el financiamiento del terrorismo.
19. Los supervisores deben poder realizar consultas en nombre de supervisores extranjeros, e intercambiar con ellos toda información que sería obtenible por ellos si dichas consultas se realizaran a nivel nacional.
20. Al solicitar la cooperación, los supervisores deben esforzarse por brindar información completa, real y, según corresponda, legal, incluida una descripción del caso en cuestión. Esto incluye indicar toda necesidad de urgencia, para permitir el cumplimiento de los requerimientos en forma oportuna y eficiente cooperación.

Anexo A. Recomendación 15 y su Nota interpretativa y Definiciones del GAFI 55**Recomendación 15 – Nuevas tecnologías**

Los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos de LA/FT que puedan surgir en relación con (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo mecanismos de entrega nuevos y (b) el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo para productos nuevos y preexistentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación de riesgo debe realizarse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Deben adoptar las medidas adecuadas para gestionar y mitigar esos riesgos.

Para gestionar y mitigar los riesgos que surgen de los activos virtuales, los países deben asegurarse de que los proveedores de servicios de activos virtuales estén regulados a efectos ALA/CFT, y tengan licencia o estén registrados y sujetos a sistemas eficaces para supervisar y garantizar el cumplimiento de las medidas pertinentes exigidas en las Recomendaciones del GAFI.

Nota Interpretativa de la Recomendación 15

1. A los efectos de la aplicación de las Recomendaciones del GAFI, los países deben considerar los activos virtuales como “bienes”, “productos”, “fondos”, “fondos u otros activos” u otros activos de “valor equivalente”. Los países deben aplicar las medidas pertinentes en virtud de las Recomendaciones del GAFI a los activos virtuales y a los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV).
2. De conformidad con la Recomendación 1, los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que surgen de las actividades de activos virtuales y las actividades u operaciones de los PSAV. Sobre la base de esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en el riesgo para garantizar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Los países deben exigir que los PSAV identifiquen, evalúen y tomen medidas eficaces para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
3. Los PSAV deben tener licencia o registrarse. Como mínimo, los PSAV deben tener la obligación de tener licencia o estar registrado en la jurisdicción donde son creados.¹ En casos en que el PSAV sea una persona física, se le debe exigir que tenga licencia o esté registrado en la jurisdicción donde se encuentra su lugar de negocios. Las jurisdicciones también pueden requerir que los PSAV que ofrecen productos y/o servicios a los clientes en su jurisdicción o que realizan operaciones desde su jurisdicción tengan licencia o estén registrados en esta jurisdicción. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para impedir que los delincuentes o sus asociados posean, sean beneficiarios finales, o tengan una participación mayoritaria o significativa, o que ocupen una función de gestión en un PSAV. Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo actividades de PSAV sin la licencia o el registro necesarios, y aplicar las sanciones apropiadas.
4. Un país no necesita imponer un sistema de licencia o registro independiente con respecto a las personas físicas o jurídicas ya autorizadas o registradas como instituciones financieras (según lo definido por las Recomendaciones del GAFI) dentro de ese país, que, bajo dicha licencia o registro, están autorizadas a realizar actividades de PSAV y que ya están sujetas a toda la gama de obligaciones aplicables en virtud de las Recomendaciones del GAFI.

5. Los países deben garantizar que los PSAV estén sujetos a una reglamentación y supervisión o monitoreo adecuados de ALA/CFT y que estén aplicando eficazmente las recomendaciones pertinentes del GAFI, a fin de mitigar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que surgen de los activos virtuales. Los PSAV deben estar sujetos a sistemas eficaces de seguimiento y garantía de cumplimiento de los requisitos nacionales ALA/CFT. Los PSAV deben ser supervisados o monitoreados por una autoridad competente, no por un organismo autorregulador (OAR), que debe llevar a cabo una supervisión o un monitoreo basados en el riesgo. Los supervisores deben tener poderes adecuados para supervisar o monitorear y garantizar el cumplimiento por parte de los PSAV de los requisitos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluida la autoridad para llevar a cabo inspecciones, obligar a la producción de información e imponer sanciones. Los supervisores deben tener facultades para imponer una serie de sanciones disciplinarias y financieras, incluida la facultad de retirar, restringir o suspender la licencia o el registro del PSAV, cuando corresponda.
6. Los países deben asegurarse de que existe una serie de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias, ya sean penales, civiles o administrativas, disponibles para hacer frente a los PSAV que no cumplan los requisitos ALA/CFT, de conformidad con la Recomendación 35. Las sanciones deben aplicarse no solo a los PSAV, sino también a sus directores y directivos jerárquicos.
7. Con respecto a las medidas preventivas, los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 a 21 se aplican a los PSAV, con sujeción a las siguientes cualificaciones:
8. (a) R. 10 – El umbral designado para transacciones ocasionales por encima del cual los PSAV deben llevar a cabo DDC es de USD/EUR 1 000.
9. (b) R.16 – Los países deben asegurarse de que los PSAV de origen obtengan y mantengan la información requerida y precisa del originador y la información requerida del beneficiario² sobre las transferencias de activos virtuales, envíen³ la información anterior al PSAV beneficiario o institución financiera (si la hubiera) de forma inmediata y segura, y la pongan a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud. Los países deben asegurarse de que los PSAV beneficiarios obtengan y mantengan la información requerida del originador y la información requerida y precisa de los beneficiarios sobre las transferencias de activos virtuales y la pondrán a disposición de las autoridades competentes, previa solicitud. Otros requisitos de R.16 (incluido el seguimiento de la disponibilidad de información, la adopción de medidas de congelamiento y la prohibición de las transacciones con personas y entidades designadas) se aplican sobre la misma base que se establece en la R.16. Las mismas obligaciones se aplican a las instituciones financieras al enviar o recibir transferencias de activos virtuales en nombre de un cliente.
10. Los países deben proporcionar rápida, constructiva y eficazmente la mayor gama posible de cooperación internacional en relación con el lavado de activos, los delitos determinantes y el financiamiento del terrorismo en relación con los activos virtuales, sobre la base establecida en las Recomendaciones 37 a 40. En particular, los supervisores de los PSAV deben intercambiar información con prontitud y de manera constructiva con sus homólogos extranjeros, independientemente de la naturaleza o el estado de los supervisores y de las diferencias en la nomenclatura o el estado de los PSAV.

1 Las referencias a la creación de una persona jurídica incluyen la constitución de sociedades o cualquier otro mecanismo que se utilice.

2 Como se define en la NIR 16, párrafo 6, o la información equivalente en un contexto de activos virtuales.

3 La información se puede enviar directa o indirectamente. No es necesario que esta información se adjunte directamente a las transferencias de activos virtuales.

Glosario

Un **activo virtual** es una representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar para pagos o inversiones. Los activos virtuales no incluyen representaciones digitales de moneda fiduciaria, valores y otros activos financieros que ya están cubiertos en otras partes de las Recomendaciones del GAFI.

Proveedor de servicios de activos virtuales significa cualquier persona física o jurídica que no esté cubierta en ningún otro lugar en virtud de las Recomendaciones y que, como negocio, realiza una o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona física o jurídica:

- Intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias;
- Intercambio entre una o más formas de activos virtuales;
- transferencia¹ de activos virtuales;
- Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; y
- Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta y/o venta de un activo virtual de un emisor.

1 En este contexto de activos virtuales, transferir significa realizar una transacción en nombre de otra persona física o jurídica que mueve un activo virtual de una dirección o cuenta de activo virtual a otra.