Evaluación regional de riesgos de Financiamiento a la Proliferación

Una guía de referencia para los países del GAFILAT

Octubre 2026

Sectores de Alto Riesgo de Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva: Una Evaluación Regional de Riesgos y una guía de referencia para los países del GAFILAT

Octubre 2026

Este documento ha sido elaborado por el GAFILAT con el apoyo de la Cooperación del INL-EEUU en el marco del Programa "*GAFILAT - Mentor Members States during 5th Round of FATF MERs and FURs*"

©Octubre de 2026.

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, sin la debida autorización de la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT.

Índice

Resumen Ejecutivo ***6***

1. Introducción ***9***

2. Estructura y metodología del informe ***11***

3. La proliferación de ADM y el papel del financiamiento ***15***

4. Sectores de alto riesgo ***32***

4.1. Sector financiero ***32***

4.1.1. Riesgo global 32

4.1.2. Riesgo regional 36

4.1.3. Señales de alerta clave para las instituciones financieras 48

4.2. Sector de bienes de doble uso ***50***

4.2.1. Riesgo global 50

4.2.2. Riesgo regional 55

4.2.3. Señales de alerta clave que indican la adquisición ilícita de bienes sensibles 65

4.3. Industria marítima ***68***

4.3.1. Riesgo global 68

4.3.2. Riesgo regional 70

4.3.3. Señales de alerta clave para el sector marítimo 75

4.4. Zonas de libre comercio ***77***

4.4.1. Riesgo global 77

4.4.2. Riesgo regional 78

4.4.3. Señales de alerta principales para las ZLC 81

4.5. APNFD relevantes: Proveedores de servicios fiduciarios y corporativos, Abogados, Notarios y Contadores ***83***

4.5.1. Riesgo global 84

4.5.2. Riesgo regional 86

4.5.3. Señales de alerta principales para los TCSPs, abogados, notarios y contadores 87

4.6. APNFD relevantes: Comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas ***90***

4.6.1. Riesgo global 90

4.6.2 Riesgo regional 91

4.6.3. Señales de alerta para los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas 92

4.7. Proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) 95

4.7.1. Riesgo global 95

4.7.2. Riesgo regional 97

4.7.3. Señales de alerta para PSAV 101

5. Riesgo general de proliferación de ADM y de financiamiento de la proliferación en la región de GAFILAT 104

6. Recomendaciones de políticas 111

7. Anexos 116

Anexo I. Compilado de matrices de situación regional CFP (confidencial) 116

Anexo II. Señales de alerta detalladas para sectores de alto riesgo 116

Anexo III. Ejercicio interactivo de ejemplo con fines de capacitación 116

Anexo IV. Lista de recursos relevantes 116

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

1. Cualquier incidente relacionado con un arma de destrucción masiva (ADM) que se produzca en cualquier parte del mundo tendrá un impacto considerable a nivel global. Ninguna región puede considerarse a salvo de ello. Por ejemplo, una sola detonación nuclear puede causar la muerte y heridas a muchos miles de personas, contaminar el medio ambiente y afectar al comercio, las cadenas de suministro y las operaciones financieras mucho más allá de las fronteras del Estado objetivo. Prevenir el financiamiento de la proliferación de ADM es una herramienta fundamental para reducir el riesgo de la devastación que causaría un incidente con ADM. En ese sentido, es necesario que los Estados apliquen medidas oportunas para mitigar el riesgo del financiamiento a la proliferación de ADM, con la finalidad prevenir las consecuencias devastadoras que causaría un incidente de esta naturaleza.

2. El objetivo principal de este documento es mostrar un panorama sobre la situación actual de las delegaciones del GAFILAT respecto de la prevención y combate a este fenómeno, concientizar sobre los riesgos asociados a los sectores de alto riesgo en materia de financiamiento de la proliferación, evaluar la exposición regional a dichos riesgos y ofrecer recomendaciones para mitigarlos. El núcleo de este informe lo constituye la evaluación de los siguientes sectores de alto riesgo: el sector financiero; el sector de bienes de doble uso; el sector marítimo (y fluvial incluyendo puertos interiores y vías navegables); las zonas de libre comercio; los proveedores de servicios fiduciarios y corporativos (TCSPs); los profesionales del derecho (abogados), contadores y notarios; los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas; y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV). El sector financiero es, al mismo tiempo, el más expuesto al financiamiento de la proliferación y el que cuenta con controles más avanzados. El análisis se centra principalmente en los riesgos de financiamiento de la proliferación asociados a la aplicación de las sanciones financieras dirigidas (SFD) de las Naciones Unidas contra la RPDC e Irán, en consonancia con el alcance de la Recomendación 7 del GAFI.

3. La evaluación se basa en las encuestas a países presentadas por 16 jurisdicciones de GAFILAT, los informes de evaluaciones mutuas de la Cuarta Ronda del GAFILAT, complementados con documentos del GAFI y del GAFILAT, consultas virtuales con las delegaciones, información obtenida en el taller regional celebrado en Santiago de Chile en 2025 en el marco de este proyecto y fuentes de información de acceso público.

4. El informe ofrece detalles exhaustivos sobre cómo abordan las jurisdicciones cada uno de los sectores de alto riesgo. Los datos recopilados sugieren una aplicación desigual de las medidas de minimización de riesgos entre las distintas jurisdicciones y sectores.

5. La región no se encuentra entre las más expuestas a la proliferación, pero eso no significa que los riesgos no existan. Los siguientes factores contribuyen a las vulnerabilidades de la región: los desafíos que aún existen en algunas jurisdicciones para implementar sin demora las sanciones financieras dirigidas, el tránsito, el transbordo, la reexportación y el corretaje de mercancías sensibles; las zona de libre comercio (ZLC); la supervisión y el control desiguales de las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) de alto riesgo, el sector marítimo y los PSAV; la falta de sistemas integrales de control de las exportaciones; y una falsa sensación de seguridad (percepción de que el riesgo es bajo). La sensación de seguridad puede derivarse no solo de la baja exposición aparente, sino de una arquitectura CFP que concentra sus esfuerzos principalmente en los Sujetos Obligados financieros y su rol en la validación de las listas ONU, sin integrar plenamente a autoridades clave como las aduanas, autoridad marítima, puertos, zonas francas, registros mercantiles, registros de buques, autoridades de comercio exterior y sectores no financieros estratégicos. En un contexto más amplio, muchas jurisdicciones de la región mantienen relaciones diplomáticas con la RPDC e Irán, y algunas de ellas tienen relaciones comerciales sustanciales con Irán.[1]

6. Una característica definitoria de la región es que en general los marcos jurídico-normativos para las SFD son sólidos en toda la región, pero el historial de aplicación es más débil.

7. Las recomendaciones de esta evaluación regional se centran en poner en práctica los marcos jurídico-normativos existentes; completar las evaluaciones nacionales de riesgo de FP; subsanar las lagunas jurídicas (analizadas sector por sector); reforzar la capacidad de detección y persecución; minimizar la desconexión entre las autoridades de control de las exportaciones y las encargadas de la prevención de la delincuencia financiera; fomentar una gestión de riesgos centrada en el FP por parte de todas las instituciones financieras, independientemente de su tamaño; reforzar la supervisión y la formación en las ZLC, el sector marítimo, las APNFD de alto riesgo y los PSAV; y aprender de los pares regionales.

[1] Si bien el Estándar del GAFI no exige a las jurisdicciones no mantener relaciones diplomáticas con la RPDC y con Irán, la Rec. 19 del GAFI sobre los países de mayor riesgo exige medidas reforzadas o contramedidas contra algunos Estados, incluyendo estos.

CAPÍTULO 1

Introducción

1. Introducción

8. El financiamiento es un componente fundamental de la proliferación de armas de destrucción masiva (PDAM). En todas las etapas del proceso de proliferación, desde la recaudación de fondos hasta la adquisición de bienes y tecnología sensibles a través de fabricantes o distribuidores y su transporte hasta el destino final, los proliferadores interactúan no sólo con el sector financiero, sino también con una amplia gama de actores no financieros críticos. Entre ellos se encuentran: fabricantes, exportadores, agentes de carga (*freight forwarders)*, agentes aduaneros, operadores portuarios, registros de buques, ZLC, proveedores corporativos, comerciantes de metales y PSAV.

9. El análisis de los sectores más vulnerables al FP constituye el tema central de este informe. Entre los sectores estudiados, derivados del análisis de las respuestas al cuestionario base del proyecto y las tendencias internacionales, se incluyen: el sector financiero; el sector de bienes de doble uso (referido a las industrias que producen bienes y tecnología que pueden utilizarse tanto para uso civil como militar); la industria marítima; las zonas de libre comercio; los proveedores de servicios fiduciarios y corporativos (TCSPs) por sus siglas en inglés; los profesionales del derecho (abogados), contadores y notarios; los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas; y los PSAV.

10. A pesar de su lejanía geográfica respecto a los principales Estados proliferadores —la República Popular Democrática de Corea (RPDC) e Irán—, la región del GAFILAT no es inmune al riesgo de FP. De hecho, varios factores la hacen vulnerable, entre ellos la presencia de múltiples economías con importantes sectores de bienes de doble uso, puertos de gran volumen, numerosas zonas de libre comercio, también conocidas como zonas francas (ZLC), la extracción ilegal de oro, las relaciones diplomáticas con la RPDC e Irán y una supervisión más limitada de los PSAV, por mencionar algunos.

11. El informe cumple múltiples propósitos. Proporciona, un manual para comprender los riesgos globales de FP relacionados con los sectores de alto riesgo, provee un análisis de riesgo regional en la materia y ofrece recomendaciones a nivel de políticas para abordar dichos riesgos.

CAPÍTULO 2

Estructura y metodología del informe

2. Estructura y metodología del informe

2.1 Estructura

12. La primera sección del informe comienza con una descripción general de alto nivel de los riesgos asociados a la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), el papel del financiamiento de la proliferación (FP) de ADM y los principales instrumentos jurídicos internacionales para combatir el FP, así como un análisis de cómo operan y financian sus actividades de proliferación los dos principales proliferadores sancionados por las Naciones Unidas: la República Popular Democrática de Corea (RPDC) e Irán.

13. La segunda y principal sección del informe se centra en los sectores de alto riesgo en materia de FP: el sector financiero, el sector de bienes de doble uso, la industria marítima, las zonas de libre comercio (ZLC), los TCSPs, los abogados, notarios y contadores, los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV). Para el análisis de cada sector, el informe se estructura en tres componentes diferenciados: 1) una evaluación de riesgo global basada en el *expertise* del equipo de proyecto, tipologías internacionales y los datos de fuentes abiertas confiables de información; 2) una evaluación de riesgo regional basada en la información provista por las delegaciones y de investigación adicional cuando los datos resultaron escasos, y 3) un compendio de las señales de alerta relevantes , elaborado a partir de la las guías y documentos publicados por GAFI en la materia, y en otros documentos relevantes de distintas jurisdicciones de la Red Global y de organismos internacionales especializados reconocidos en la materia.

14. La última sección del informe resume la evaluación regional de riesgos y ofrece recomendaciones de políticas.

15. El Anexo I consiste en un compilado de las matrices de situación regional CFP en países del GAFILAT elaboradas a partir de los datos facilitados en respuesta a las encuestas de las delegaciones. Las matrices nacionales están a disposición de las jurisdicciones del GAFILAT para uso interno y no forman parte del informe público. Los anexos confidenciales están disponibles a través del sitio web seguro del GAFILAT. Asimismo, se incluye el modelo de encuesta aplicado que puede ser utilizado como punto de partida para análisis de riesgo domésticos en la materia.

16. El Anexo II ofrece una lista detallada de señales de alerta para los sectores de alto riesgo.

17. El Anexo III incluye un ejemplo de ejercicio interactivo con fines formativos.

18. El Anexo IV incluye una lista de recursos relevantes.

2.2 Metodología

19. El proyecto se basó en una metodología de cinco componentes los que se describen en los apartados siguientes:

    (1) Análisis de los informes del GAFILAT, los Informes de Evaluación Mutua (IEM) de la Cuarta ronda del GAFI, los informes y guías del GAFI y de los organismos regionales estilo GAFI, así como publicaciones especializadas;

    (2) Distribución de las encuestas a los países y recopilación de los datos recibidos en matrices nacionales;

    (3) Consultas virtuales con las delegaciones;

    (4) Experiencias presenciales compartidas con expertos regionales de las delegaciones del GAFILAT en el marco de las «Jornadas para el fortalecimiento Latinoamericano del Combate al Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva», celebrado en Santiago de Chile en septiembre de 2025;

    (5) Redacción del informe.

20. La primera fase del proyecto consistió en el análisis de los informes y guías del GAFI y GAFILAT, los informes de evaluación mutua (IEM) y las publicaciones especializadas, con el objetivo de realizar una evaluación inicial del panorama de amenazas relacionadas con el FP y de la capacidad general de las jurisdicciones para hacer frente a la delincuencia financiera. Estos documentos permitieron analizar una visión general de los retos que plantea el FP y un panorama regional más amplio de los controles sobre las ADM y el FP.

21. Para comprender con mayor precisión la situación regional, era necesario disponer de información más detallada procedente de las jurisdicciones del GAFILAT. Con ese fin, se elaboró una encuesta exhaustiva a nivel nacional. La encuesta, realizada mediante un cuestionario, constó de 17 secciones e incluyó 53 preguntas (Ver Anexo I). La solicitud de datos se centró en los siguientes aspectos: el marco jurídico y normativo para la aplicación de controles de FP, las autoridades de supervisión de los sectores de alto riesgo pertinentes, las evaluaciones nacionales sobre el FP, la información sectorial específica sobre el sector de los bienes de doble uso, los PSAV, el sector del transporte marítimo, los TCSPs, las ZLC, las relaciones diplomáticas y el comercio con la RPDC e Irán. También se alentó a las delegaciones a que presentaran los textos legislativos pertinentes. De las dieciocho jurisdicciones, dieciséis respondieron a la encuesta. Entre ellas, se incluyen: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.[2] GAFILAT agradece sinceramente el gran valor de los datos facilitados a través de las encuestas a los países.

22. Tras el análisis inicial de las respuestas a la encuesta a los países, GAFILAT y el responsable del proyecto mantuvieron consultas virtuales de seguimiento con dieciséis delegaciones para aclarar cuestiones específicas y solicitar información adicional. Las consultas aportaron información adicional muy valiosa, fundamental para el análisis que se presenta en este informe.

23. Por último, en septiembre de 2025, GAFILAT organizó en Santiago de Chile unas Jornadas para el Fortalecimiento Latinoamericano del Combate al Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. La Unidad de Inteligencia Financiera de Chile fue coanfitrión de estas jornadas y aportó su experiencia nacional en la elaboración de su ENR en la materia. La capacitación tuvo un doble objetivo: por un lado, impartió formación sobre temas avanzados en materia de FP y, por otro, brindó la oportunidad de seguir intercambiando información entre las jurisdicciones y con GAFILAT. Dos expertos internacionales en la materia —la Dra. Togzhan Kassenova y el Dr. Jonathan Brewer— actuaron como ponentes principales y moderadores del taller, además de las presentaciones de las delegaciones y de la Secretaría del GAFILAT.

24. La fase final del proyecto consistió en redactar el informe a partir de todos los datos recopilados de las jurisdicciones, los IEMs y las fuentes abiertas de información.

25. Las conclusiones regionales reflejan tendencias agregadas derivadas de las fuentes de información disponibles y no implican que las vulnerabilidades, deficiencias o niveles de riesgo identificados se presenten de manera uniforme en todas las jurisdicciones. Su interpretación debe realizarse considerando las diferencias entre los marcos jurídicos, las capacidades institucionales, la calidad y fecha de los datos y el grado de desarrollo de las evaluaciones nacionales.

[2] Aunque dos países (Costa Rica y Cuba) no participaron directamente en la encuesta, ya que actualmente se encuentran inmersos en su proceso de evaluación mutua en el marco de la 5.ª Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, estas delegaciones facilitaron datos generales que se ponderaron en el análisis regional cuando fue posible.

CAPÍTULO 3

La proliferación de ADM y el papel del financiamiento

3. La proliferación de ADM y el papel del financiamiento

3.1. Impacto global en incidentes con ADM

26. La proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) constituye una amenaza mundial. Las ADM son las armas nucleares, químicas y biológicas. En algunos países, la definición también incluye las armas radiológicas. Cualquier incidente relacionado con un arma de destrucción masiva tendrá repercusiones de gran alcance. Ningún país del mundo puede considerarse totalmente a salvo de un posible incidente relacionado con ADM.

27. Entre ellas, las armas nucleares son las que tienen mayor poder destructivo. Un incidente nuclear tendrá consecuencias de gran alcance, tanto en las zonas directamente afectadas como más allá de ellas. Dependiendo de la potencia del arma utilizada, el número de víctimas ascenderá a entre cientos de miles y millones de personas heridas y fallecidas. El medio ambiente quedará gravemente contaminado y la economía local colapsará. Los servicios básicos, como la alimentación, el suministro de agua, la asistencia sanitaria y los servicios de orden público, dejarán de estar disponibles, lo que podría provocar un caos social.

28. Las consecuencias de un incidente nuclear no se limitarán a las fronteras del estado. Tendrá consecuencias de gran alcance a nivel mundial. La lluvia radiactiva cruzará las fronteras nacionales y llegará a lugares remotos. Las cadenas de suministro y las operaciones financieras

y económicas se verán interrumpidas. Sectores enteros se derrumbarán. Los sobrevivientes se convertirán en refugiados y entrarán en los países vecinos.

29. Si, por ejemplo, la RPDC detonara un arma nuclear de 10 kilotones en una explosión aérea sobre un gran centro urbano de América Latina, el número aproximado de víctimas mortales superaría las 100 000 personas, y el de heridos, las 350 000 personas.[3]

30. Para ponerlo en perspectiva, pensemos en las consecuencias de un conflicto nuclear entre la India y Pakistán. Los expertos han calculado que, además de las decenas de millones de víctimas mortales inmediatas, más de 2 000 millones de personas morirán de hambre en los meses y años siguientes, como consecuencia del hollín que bloquea la luz solar y su impacto en la producción agrícola. [4]

31. La detonación de un solo artefacto nuclear en un puerto marítimo importante tendría un efecto dominó en todo el mundo. Un estudio teórico realizado por RAND[5] simuló un ataque terrorista nuclear en el puerto de Long Beach, California. Según la evaluación de RAND, habría «posibilidades razonables de que se produjeran cierres prolongados de todos los puertos estadounidenses», lo que afectaría gravemente al comercio mundial. [6]

3.2. El papel del financiamiento en la proliferación de ADM

32. Los proliferadores no pueden adquirir armas ya fabricadas en el mercado internacional, pero sí pueden comprar bienes y tecnología de doble uso que resultan útiles en los programas de ADM y misiles. Los bienes y la tecnología de doble uso pueden emplearse tanto en programas pacíficos (civiles) como militares. Por ejemplo, una chispa de activación —un dispositivo pequeño y de aspecto inofensivo— es una pieza indispensable de un aparato médico denominado litotriptor. Un litotriptor es un dispositivo no invasivo que utiliza ondas de choque de alta amplitud para fragmentar los cálculos renales, vesicales o ureterales en fragmentos pequeños que puedan expulsarse. Al mismo tiempo, una chispa de activación también puede utilizarse para provocar la explosión de un dispositivo nuclear. Los precursores químicos se utilizan para fabricar fertilizantes, pero también pueden emplearse para fabricar armas químicas. Un biorreactor de laboratorio (fermentador) se utiliza para producir vacunas, enzimas y

[3] Para simular el impacto de un ataque nuclear, consulte NukeMap, desarrollado por el profesor Alex Wellerstein, https://nuclearsecrecy.com/nukemap/.

[4] Lili Xia, Alan Robock, Kim Scherrer, Sheryl S. Harrison, Benjamin Leon Bodirsky, Isabelle Weindl, Jonas Jägermeyr, Charles G. Bardeen, Owen B. Toon, Ryan Heneghan, "*Global Food Insecurity and Famine from Reduced Crop, Marine Fishery and Livestock Production Due to Climate Disruption from Nuclear War Soot Injection*," [Inseguridad alimentaria mundial y hambruna provocadas por la disminución de la producción agrícola, pesquera y ganadera debido a los trastornos climáticos causados por la emisión de hollín tras una guerra nuclear], National Food. 3 de agosto de 2022, 3 (8): 586-596.

[5] https://www.rand.org/topics/global-security.html

[6] Charles Meade, Roger C. Molander, "*Considering the Effect of a Catastrophic Nuclear Attack*," [Análisis de las consecuencias de un ataque nuclear catastrófico] RAND Corporation, Santa Mónica, 2006.

productos biotecnológicos industriales. El mismo equipo puede utilizarse para fabricar agentes biológicos nocivos si se combina con conocimientos técnicos y materiales obtenidos de forma ilícita.

33. Los países dependen de los bienes y la tecnología de doble uso en su vida cotidiana; por lo tanto, no pueden prohibirse. En cambio, los gobiernos regulan el comercio de productos sensibles mediante controles a la exportación y regímenes de sanciones. Los países que cuentan con sistemas de control de las exportaciones exigen a las empresas que obtengan licencias (permisos) antes de comerciar con dichos productos. Durante el proceso de concesión de licencias, las autoridades gubernamentales competentes analizan que el uso final, los usuarios finales y el destino final de los bienes y la tecnología sean legítimos y tengan fines pacíficos. De ese modo, el comercio legítimo de bienes y tecnología de doble uso continúa en beneficio de las sociedades sin aumentar los riesgos de proliferación. Los regímenes de sanciones restringen el comercio de productos sensibles con países, entidades o personas que se sospecha que están involucrados en la proliferación.

34. Los proliferadores buscan constantemente adquirir bienes y tecnología de doble uso en el mercado internacional. Recurren a técnicas de evasión para evadir los controles a la exportación y las sanciones. Si bien estas técnicas serán desarrolladas más adelante, algunas de las tácticas más utilizadas son las siguientes:

    - Recurren a empresas ficticias e intermediarios para hacerse pasar por compradores nacionales de mercancías, de modo que los proveedores no tengan que solicitar una licencia (permiso) al Gobierno.
    - Encargan artículos que se sitúan ligeramente por debajo de un umbral de control; por ejemplo, equipos que son ligeramente inferiores desde el punto de vista técnico y que no figuran en la lista de productos sujetos a licencia (lista nacional de control). En tales casos, los proveedores tampoco tienen que solicitar una licencia (permiso), y los proliferadores evaden un control gubernamental adicional.
    - Los proliferadores también pueden encargar mercancías con destino a un tercer país —un país no sancionado con controles de exportación y contra el LA deficientes— y, desde allí, reexportar bienes sensibles a la RPDC o a Irán. A veces, una vez realizado el pago, el cliente cambia el pedido de productos no sujetos a control a productos sujetos a control.

35. En la mayoría de los casos, los proliferadores pagan esta adquisición a través de instituciones financieras oficiales, lo que se traduce en dos escenarios probables: en primer lugar, las instituciones financieras favorecen, sin darse cuenta, la proliferación y, en segundo lugar, si las instituciones financieras cuentan con los conocimientos y la capacidad necesarios para detectar el FP, pueden contribuir a prevenir la proliferación de ADM y hacer que el mundo sea un lugar más seguro. Dicho lo anterior, es importante mencionar que no se espera que las instituciones financieras por sí mismas deban convertirse en expertas técnicas en bienes de doble uso, sino que más bien requieren canales claros de consulta y seguimiento de las autoridades competentes; en particular de las de comercio estratégico.

36. Otro componente del FP es la recaudación de fondos. El régimen de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) contra la RPDC prohíbe expresamente a este país obtener ingresos en el extranjero, ya que el Consejo de Seguridad ha reconocido que

    al menos una parte de los fondos recaudados contribuye directamente al avance de sus programas nucleares y de misiles. En virtud de las resoluciones del CSNU, la RPDC tiene prohibido exportar armamento, vender diversos productos básicos, como arena o carbón, y enviar a sus trabajadores al extranjero, por citar algunas de las prohibiciones.

37. Debido a la falta de una definición universal de «financiamiento de la proliferación», la recaudación de fondos por parte de otros proliferadores, como Irán, no puede considerarse tan fácilmente como parte de dicho financiamiento como en el caso de la RPDC. Sin embargo, el aspecto relacionado con la recaudación de fondos es relevante debido a los regímenes de sanciones unilaterales y a la prevención de otros tipos de delitos financieros, como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

38. El concepto de FP se está extendiendo cada vez más al ámbito de los activos virtuales (AV). Los proliferadores utilizan los AV para mover y lavar fondos, evadir sanciones y llevar a cabo actividades ilícitas que respaldan sus objetivos de proliferación.

3.3. Obligaciones internacionales: Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y Recomendaciones del GAFI

39. Hay dos fuentes de obligaciones internacionales sobre el financiamiento de la proliferación: Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (RCSNU) y las Recomendaciones del GAFI.

40. Las RCSNU constituyen normas de derecho vinculantes. Todos los estados miembros de la ONU están obligados a implementarlas. La Resolución 1540 (2004) del CSNU y sus resoluciones posteriores sobre los controles nacionales de la proliferación, así como las resoluciones del CSNU relativas a la RPDC y a Irán, guardan una relación directa con las obligaciones internacionales de prevenir el FP.

Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1540

41. La Resolución 1540 del CSNU exige a todos los Estados miembros de la ONU que apliquen medidas de control de la proliferación a nivel nacional, incluidas las relativas al financiamiento, con el fin de impedir que los agentes no estatales obtengan ADM. Dos párrafos de la Resolución 1540 del CSNU son directamente pertinentes al financiamiento de la proliferación.

42. El apartado 2 del cuerpo de la resolución 1540 del CSNU establece lo siguiente:

    "..todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas

nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o *financiarlas*" (énfasis agregado).[7]

43. El Párrafo operativo 3 d) de la Resolución 1540 del CSNU establece que los Estados deben:

"…Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la re-exportación, y *controles del suministro de fondos* y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones" (énfasis agregado).[8]

44. Los términos «financiación» y «financiamiento de la proliferación» no fueron explícitamente definidos bajo la Resolución 1540 o resoluciones posteriores. La posterior Resolución 2325 (2016) del CSNU señaló la necesidad de prestar mayor atención a las medidas contra el financiamiento de la proliferación y fue la primera resolución del Consejo de Seguridad en mencionar explícitamente el «financiamiento de la proliferación». En 2022, en otra medida de seguimiento, la Resolución 2663 reafirmó y promovió el cumplimiento del componente relativo al financiamiento de la proliferación de la Resolución 1540. [9]

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la RPDC

45. El CSNU estableció un amplio régimen de sanciones contra la RPDC para frenar su programa de ADM. En 2006, la RPDC llevó a cabo ensayos con misiles, y el CSNU emitió la Resolución 1695, que exigía a todos los Estados miembros de la ONU impedir la venta de bienes y tecnologías relacionados con misiles y armas de destrucción masiva con destino a la RPDC o procedentes de ella. La Resolución 1695 del CSNU también estableció la obligación de los Estados de impedir «…la transferencia de recursos financieros en relación con los programas de misiles o de armas de destrucción en masa de la RPDC».[10] Más adelante ese mismo año, la RPDC llevó a cabo su primer ensayo nuclear. El CSNU respondió con un nuevo conjunto de sanciones recogidas en la Resolución 1718 del CSNU, que incluía amplias restricciones al comercio de bienes y tecnologías relacionados con las ADM con la RPDC.

46. La Resolución 1718 del CSNU introdujo sanciones financieras dirigidas (SFD) y estableció una lista de entidades y personas que participan en los programas de armas de destrucción masiva y misiles de la RPDC o prestan apoyo a los mismos. La resolución obligó a los Estados miembros

[7] RCSNU 1540, 2004, Párrafo operativo 2.

[8] RCSNU 1540, 2004, Párrafo operativo 3.

[9] Por ejemplo, el párrafo operativo 12 insta a prestar mayor atención a numerosas cuestiones, entre ellas el financiamiento de la proliferación.

[10] RCSNU 1695, 15 de julio de 2006.

de las Naciones Unidas a congelar los fondos, los activos y los recursos económicos de las entidades y personas designadas.[11] En el marco de la Resolución 1718 del CSNU, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas facilitó una lista de bienes y tecnologías sensibles relacionados con los programas nucleares.[12] La lista se fue ampliando con el paso de los años.

47. La Resolución 1874 (2009) del CSNU amplió las sanciones financieras al prohibir las operaciones que pudieran proporcionar apoyo financiero a los programas de misiles y de ADM de la RPDC.[13] En 2013, las resoluciones del CSNU ampliaron la lista de entidades y personas designadas, la lista de artículos controlados y el alcance de los controles.[14] La Resolución 2094 del CSNU prohibió el acceso a los sistemas internacionales (bancarios, de prestación de servicios financieros y de comercio internacional) cuando dicho acceso pudiera contribuir a las actividades prohibidas de la RPDC.[15]

48. Las resoluciones 2321, 2371, 2375 y 2397 del CSNU, aprobadas entre 2016 y 2017, impusieron restricciones adicionales a la importación y exportación de diversos productos, entre ellos mariscos, maquinaria, carbón, hierro y otras materias primas. Además, se prohibió a la RPDC enviar a sus trabajadores al extranjero. Estas amplias restricciones tienen por objeto limitar la capacidad de la RPDC para recaudar fondos.

49. El Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la RPDC, que supervisaba la aplicación de las sanciones y proporcionaba datos valiosos sobre la evasión de las sanciones por parte de la RPDC, se disolvió en 2024. El GAFI señaló que su disolución «supone un gran reto para la vigilancia del incumplimiento de las sanciones relacionadas con la RPDC».[16]

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Irán

50. En 2006, el CSNU adoptó la Resolución 1696, en la que se exigía a Irán que detuviera su programa de enriquecimiento de uranio.[17] Ese mismo año, el CSNU adoptó la resolución 1737, que imponía sanciones a Irán por no haber detenido su programa de enriquecimiento de uranio, prohibía el suministro de tecnología y materiales relacionados con el ámbito nuclear y ordenaba el congelamiento de los activos de personas y entidades clave vinculadas al programa de

[11] RCSNU 1718, 14 de octubre de 2006.

[12] Para consultar la lista de productos prohibidos, véase "Lista de artículos prohibidos a la exportación y de importación de la República Popular Democrática de Corea en virtud de la Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad" https://main.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1718/prohibited-items.

[13] RCSNU 1874, 12 de junio de 2009.

[14] RCSNU 2094, 7 de marzo de 2013; RCSNU 2087, 22 de enero de 2013.

[15] RCSNU 2094, 7 de marzo de 2013.

[16] "*Complex Proliferation Financing and Sanction Evasion Schemes*," [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] GAFI, 2025, pág. 13, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf.

[17] RCSNU 1696, 31 de julio de 2006.

enriquecimiento de Irán.[18] En 2007, la Resolución 1747 del CSNU impuso un embargo de armas a Irán y exhortó a «los Estados e instituciones financieras internacionales a que no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias» con Irán.[19] La Resolución 1803 (2008) del CSNU estableció que los Estados deben ejercer vigilancia sobre las finanzas públicas en lo que respecta al comercio con Irán y a las actividades de las instituciones financieras con bancos domiciliados en Irán. La Resolución 1803 del CSNU decidió que todos los Estados deben adoptar medidas para impedir el suministro, la venta o la transferencia de artículos prohibidos desde sus territorios, por parte de sus nacionales o mediante buques o aeronaves de su pabellón. Es importante destacar que también instó a los Estados a inspeccionar la carga con destino a Irán o procedentes de este país, así como las de las aeronaves y buques que sean propiedad de *Iran Air Cargo* e *Islamic Republic of Iran Shipping Line*, o estén operados por éstas, siempre que haya motivos fundados para creer que la aeronave o el buque en cuestión pueda transportar artículos prohibidos.[20] La Resolución 1835 (2008) del CSNU instó a Irán a cumplir las resoluciones anteriores y a satisfacer los requisitos de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).[21]

51. La Resolución 1929 (2010) del CSNU obligó a los Estados a impedir que Irán tuviera acceso a «recursos o servicios financieros» que le permitieran adquirir artículos prohibidos, y pidió que se impusieran restricciones más amplias, entre ellas la prohibición de prestar servicios de seguros a Irán. Asimismo, creó el Grupo de Expertos para apoyar la labor del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas contra Irán.[22] Mandato que fue prorrogado por el CSNU por medio de la Resolución 2224 (2015).[23]

52. En 2015, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, Francia y China), junto con Alemania y el Alto Representante de la UE, firmaron un Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) con Irán, conocido como el Acuerdo Nuclear con Irán. El PAIC impuso restricciones a las actividades nucleares de Irán. Como consecuencia directa del acuerdo, el CSNU adoptó una nueva resolución, la 2231 (2015), que suscribía el PAIC y allanaba el camino para la derogación de las resoluciones anteriores de la ONU dirigidas contra el programa nuclear de Irán a partir de la fecha del día de implementación del PAIC (16 de enero de 2016). La ONU mantuvo el embargo de armas contra Irán durante cinco años, hasta 2020. Las restricciones de la ONU sobre el programa de misiles balísticos de Irán expiraron en 2023. La Resolución 2231 del CSNU prohibía poner a disposición activos o servicios financieros, así como realizar transacciones financieras relacionadas con determinados artículos relacionados con actividades nucleares y misiles balísticos, armas y otros

[18] RCSNU 1737, 23 de diciembre de 2006.

[19] RCSNU 1747, 24 de marzo de 2007.

[20] RCSNU 1803, 3 de marzo de 2008.

[21] RCSNU 1835, 27 de septiembre de 2008.

[22] RCSNU 1929, 9 de junio de 2010.

[23] RCSNU 2224, 9 de junio de 2015.

materiales, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el marco de la Resolución 2231 del CSNU, el CSNU mantuvo una lista de entidades y personas designadas.[24]

53. En 2023 expiraron las sanciones de la ONU contra el programa nuclear y de misiles de Irán (que se restablecieron en 2025). En 2018, Estados Unidos se retiró del PAIC e Irán reanudó progresivamente las actividades que el acuerdo prohibía expresamente. En 2025, se puso en marcha el mecanismo de «reactivación» para volver a imponer las sanciones de la ONU a Irán. Se han vuelto a aplicar todas las disposiciones de las resoluciones del CSNU 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) y 1929 (2010). Las medidas recogidas en los apartados 7, 8 y 16 a 20 de la Resolución 2231 (2015) del CSNU fueron derogadas.[25]

*Recomendaciones del GAFI**

**El siguiente apartado muestra estadísticas de cumplimiento de la región en el marco de 4ª Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT. Al momento de la elaboración de este documento ningún informe de delegaciones del GAFILAT en la 5ª Ronda había sido aprobado.*

54. Varias Recomendaciones del GAFI constituyen una fuente importante de obligaciones jurídicas internacionales para la prevención del FP.

55. La Recomendación 7 del GAFI exige a las jurisdicciones miembros que apliquen SFD contra la RPDC e Irán, y establece lo siguiente:

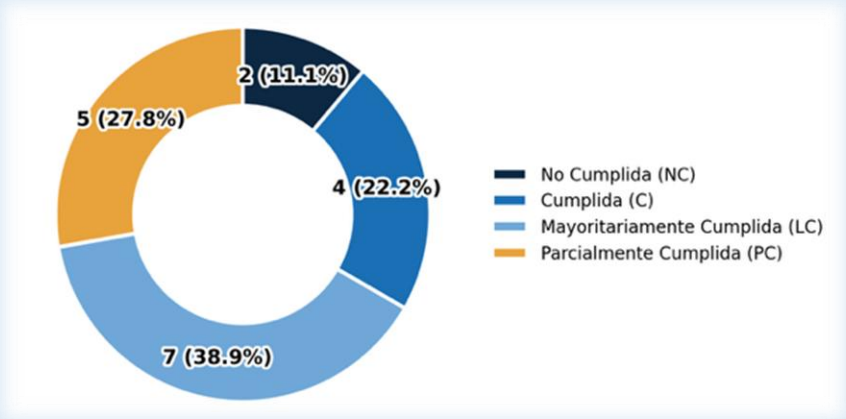
    «Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Estas resoluciones exigen a los países congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para el beneficio de, alguna persona o entidad designada por o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas».[26]

[24] RCSNU 2231, 20 de julio de 2015.

[25] Resolución 2231 (2015) relativa a la cuestión nuclear de Irán, https://main.un.org/securitycouncil/es/content/2231/background.

[26] Recomendación 7, las Recomendaciones del GAFI, modificadas en Junio 2026, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2026/01/Recomendaciones-y-Metodologia-Diciembre-2025.pdf.

Cumplimiento Regional (4REM) Rec. 7



56. Conforme a los 18 IEMs realizados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, en la Rec. 7, 4 jurisdicciones obtuvieron calificación de Cumplida (sin deficiencias), 7 de Mayoritariamente Cumplida (deficiencias menores), 5 de Parcialmente Cumplida (deficiencias moderadas) y 2 de No Cumplida (deficiencias importantes).

57. **Es importante mencionar, que en el ámbito internacional existen, adicionalmente otra serie de regímenes sancionatorios unilaterales o autónomos que en la práctica son utilizados por una parte importante de los Sujetos Obligados ALA/CFT/CFP pero que no son parte del Estándar Internacional del GAFI. En ese sentido, no son objeto de evaluación mutua, y las referencias a este tipo de sanciones dentro de este documento, se realizan a los efectos de abordar la totalidad de factores y medidas operativas que rodean a esta materia.**

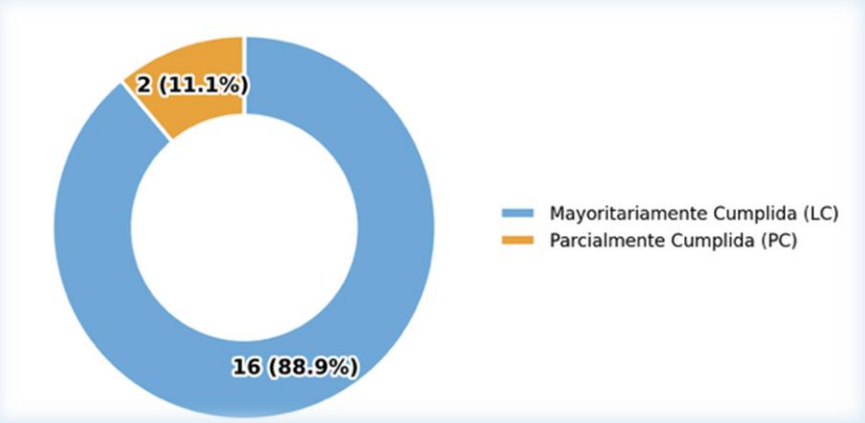
58. La Recomendación 1 del GAFI exige a las jurisdicciones miembros que realicen una evaluación nacional del riesgo de financiamiento de la proliferación.

59. La parte pertinente de la Recomendación 1 dice lo siguiente:

«[...] Los países también deben identificar, evaluar y entender los riesgos de financiamiento de la proliferación del país. En el contexto de la Recomendación 1, «riesgo de financiamiento de la proliferación» hace referencia estricta y exclusivamente al posible incumplimiento, la falta de implementación o evasión de las obligaciones relativas a las sanciones financieras dirigidas a las que se hace referencia en la Recomendación 7. Los países deben adoptar medidas proporcionales que tengan por objetivo garantizar la mitigación eficaz de estos riesgos, incluida la designación de una autoridad o un mecanismo para coordinar acciones de evaluación de riesgos y la asignación eficaz de recursos para tal fin. Si los países identifican riesgos más altos, deben garantizar su correcto abordaje. Si los países identifican riesgos más bajos, deben garantizar la aplicación de medidas proporcionales al nivel del riesgo de financiamiento de la

proliferación y, al mismo tiempo, garantizar la implementación plena de las sanciones financieras dirigidas, de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación 7.»
Los países deben exigir a las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz y basada en el riesgo para mitigar sus riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación».[27]

Cumplimiento Regional (4REM) Rec. 1



60. Conforme a los 18 IEMs realizados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, en la Rec. 1, 16 jurisdicciones obtuvieron calificación de Mayoritariamente Cumplida (deficiencias menores) y 2 de Parcialmente Cumplida (deficiencias moderadas).

61. La Recomendación 2 del GAFI exige la coordinación y la cooperación a nivel nacional en materia de financiamiento de la proliferación:

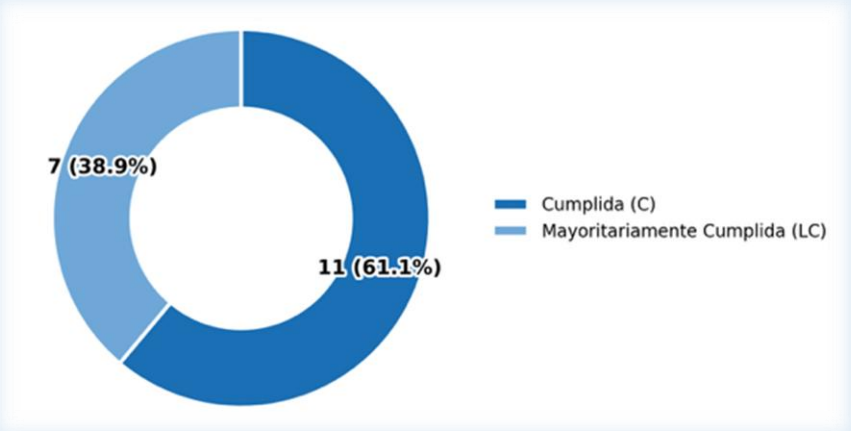
«Los países deben contar con políticas ALA/CFT/CFP a escala nacional, que tomen en cuenta los riesgos identificados, las cuales deben ser sometidas a revisión periódicamente, y deben designar a una autoridad o contar con un mecanismo de coordinación o de otro tipo que sea responsable de dichas políticas.

Los países deben asegurar que, las autoridades que hacen las políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de formulación de políticas como operativo, cuenten con mecanismos eficaces establecidos que les permita cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación a nivel interno en el desarrollo e implementación

[27] Recomendación 1, Recomendaciones del GAFI, en su versión modificada de octubre de 2025.

de políticas y actividades para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Esto debe incluir cooperación y coordinación entre las autoridades relevantes para garantizar la compatibilidad de los requisitos ALA/CFT/CFP con las normas de Protección de Datos y Privacidad y otras disposiciones similares (i.e. datos de seguridad y de localización)».[28]

Cumplimiento Regional (4REM) Rec. 2



62. Conforme a los 18 IEMs realizados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, en la Rec. 2, 11 jurisdicciones obtuvieron calificación de Cumplida (sin deficiencias) y 7 de Mayoritariamente Cumplida (deficiencias menores.

63. La Recomendación 15 sobre nuevas tecnologías también es pertinente, ya que los AV pueden utilizarse para el FP y la evasión de sanciones:

«Los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que pudieran surgir con respecto a (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (b) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Los países y las instituciones financieras deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos.

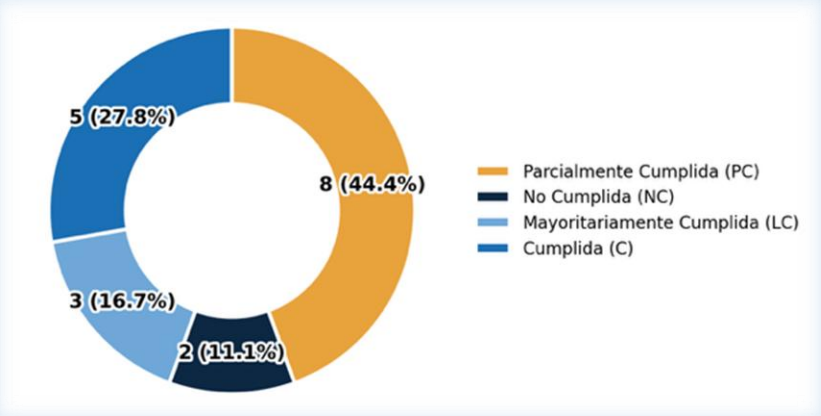
Para gestionar y mitigar los riesgos que surjan de los activos virtuales, los países deben garantizar que los proveedores de servicios de activos virtuales estén regulados para propósitos

[28] Recomendación 2, Recomendaciones del GAFI.

ALA/CFT, y tengan licencia o registro y estén sujetos a sistemas de monitoreo efectivos y asegurar el cumplimiento de las medidas relevantes requeridos en las Recomendaciones del GAFI».[29]

64. De conformidad con la Recomendación 1, los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación que surgen de las actividades de activos virtuales y las actividades y operaciones de los PSAV.

Cumplimiento Regional (4REM) Rec. 15



65. Conforme a los 18 IEMs realizados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, en la Rec. 15, 5 jurisdicciones obtuvieron calificación de Cumplida (sin deficiencias), 3 de Mayoritariamente Cumplida (deficiencias menores), 8 de Parcialmente Cumplida (deficiencias moderadas) y 2 de No Cumplida (deficiencias importantes).

66. El Resultado Inmediato 11 de la Metodología del GAFI integra la Recomendación 7 y elementos de las Recomendaciones 1, 2 y 15:

« Se impide a las personas y entidades involucradas en la proliferación de armas de destrucción masiva recaudar, trasladar y utilizar fondos, de conformidad con las Resoluciones del CSNU pertinentes.».[30]

67. A efectos del presente estudio, es importante señalar que la Recomendación 1, en lo relativo al riesgo de riesgo de FP, y la Recomendación 7, se circunscriben al riesgo asociado al

[29] Recomendación 15, Recomendaciones del GAFI.

[30] Resultado Inmediato 11, Metodología para evaluar el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT/CFP, GAFI, pág. 334, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2026/01/Recomendaciones-y-Metodologia-Diciembre-2025.pdf.

incumplimiento, falta de implementación o evasión de las obligaciones derivadas de las SFD de las Naciones Unidas, que constituyen solo una parte de las restricciones impuestas a la RPDC y a Irán en virtud de las resoluciones pertinentes del CSNU. Del mismo modo, la Recomendación 1 recuerda que el requisito relativo a la evaluación nacional del riesgo de proliferación se aplica en caso de aplicación de SFD. Este informe analiza, los sectores comerciales, marítimos, aduaneros, logísticos, corporativos y tecnológicos que, si bien no amplían por sí mismos el alcance de la Recomendación 7, constituyen los canales mediante los cuales puede materializarse la evasión, ocultamiento o incumplimiento de las SFD en materia de FP. No obstante, la definición acotada de la Recomendación 7, a efectos de sus documentos de Guía, el GAFI utiliza una definición operativa más amplia de FP que va más allá de la aplicación del SFD. Por ejemplo, en la *Guía para la Evaluación y Mitigación de Riesgo de Financiamiento de la Proliferación* de 2021:

«El financiamiento de la proliferación se refiere al riesgo de recaudar, trasladar o poner a disposición de personas o entidades fondos, otros activos u otros recursos económicos, o financiamiento, en su totalidad o en parte, con fines de proliferación de armas de destrucción masiva, incluida la proliferación de sus sistemas vectores o materiales conexos (incluidos tanto las tecnologías de doble uso como los bienes de doble uso con fines no legítimos)».[31]

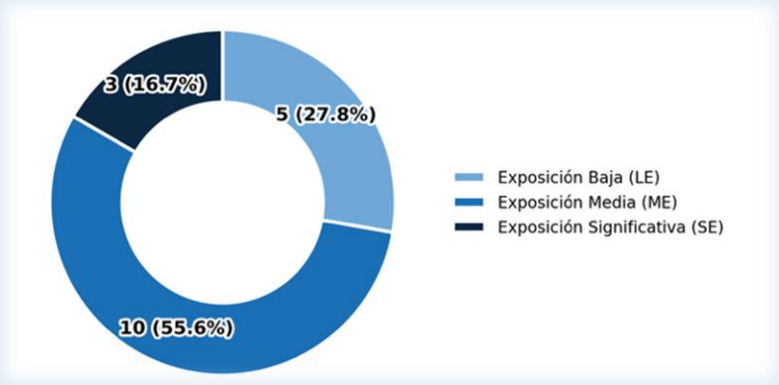
68. La proliferación de ADM se define como:

«[L]a fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, exportación, transbordo, intermediación, transporte, transferencia, almacenamiento o uso de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores y materiales conexos (incluyendo tanto las tecnologías de doble uso como los bienes de doble uso utilizados para fines no legítimos)».[32]

[31] Guía del GAFI para la evaluación y mitigación de riesgo de financiamiento de la proliferación, GAFI, 2021, pág. 9, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/04/GUIA-DEL-GAFI-PARA-LA-EVALUACION-Y-MITIGACION-DE-RIESGO-DE-FINANCIAMIENTO-DE-LA-PROLIFERACION.pdf.

[32] *Ibid*.

Cumplimiento Regional (4REM) RI 11



69. Conforme a los 18 IEMs realizados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, en el RI 11, 3 jurisdicciones obtuvieron calificación de Sustancial (el Resultado Inmediato se ha logrado y se requieren mejoras moderadas), 10 de Moderado (el Resultado Inmediato se ha logrado hasta cierto grado y se requieren mejoras considerables), 5 de Bajo (No se logra el Resultado Inmediato se logra insignificantemente y se requieren mejoras fundamentales).

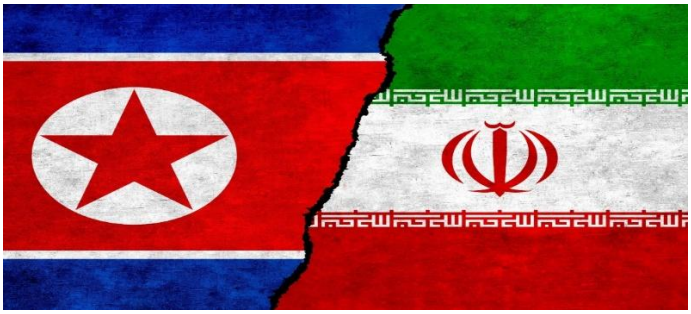
70. Además, en su último informe de 2025, titulado «*Complex Proliferation Financing and Sanction Evasion Schemes*» [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones], el GAFI no limita los casos prácticos relevantes a la RPDC e Irán.[33]

71. Dicho esto, es importante señalar que, a efectos de las evaluaciones mutuas del GAFI, el cumplimiento de las obligaciones en materia de FP se centra en las Recomendaciones 1, 2, 7, 15 y en el RI 11. Las guías del GAFI no son vinculantes, aunque sí recomendables.[34]

[33] "*Complex Proliferation Financing and Sanction Evasion Schemes*," [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] GAFI, 2025, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf.

[34] Nota al pie 19, Nota interpretativa de la Recomendación 7: «La Recomendación 7 se centra en las sanciones financieras dirigidas. No obstante, hay que destacar que las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son mucho más amplias y prescriben otros tipos de sanciones (como las prohibiciones de viaje) y otros tipos de disposiciones financieras (como prohibiciones financieras, sanciones por categoría, y medidas de vigilancia). *En cuanto a las sanciones financieras dirigidas relacionadas con el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otros tipos de disposiciones financieras, el GAFI emitió una guía no vinculante, la cual se insta a las jurisdicciones que sea tomada en consideración en su implementación de las RCSNU.»* (Énfasis agregado).

3.4. Proliferadores en el punto de mira: la RPDC e Irán



72. Este documento se centra en la RPDC y en Irán porque el CSNU los ha calificado de proliferadores, y las Recomendaciones del GAFI, principalmente la Recomendación 7, se centran en estas dos jurisdicciones. No obstante, como se ha señalado anteriormente, es importante recordar que la amenaza global de proliferación y el universo existente de tipologías relevantes involucran también a otros actores.

73. La RPDC posee aproximadamente 50 ojivas nucleares y material nuclear para fabricar aún más armas nucleares. Además de las ojivas nucleares y el material nuclear con los que ya cuenta, el país cuenta con instalaciones capaces de producir plutonio y enriquecer uranio. Tanto el uranio altamente enriquecido como el plutonio son tipos de material nuclear que pueden utilizarse en la fabricación de armas nucleares. La RPDC también ha desarrollado misiles de corto, medio y largo alcance, incluidos misiles intercontinentales. Según los expertos técnicos, la RPDC tiene capacidad para equipar sus misiles de corto y medio alcance con ojivas nucleares, y posiblemente también sus misiles de mayor alcance.[35]

74. Irán no posee armas nucleares, pero mantiene un programa nuclear avanzado. Según el OIEA, hasta 2003, Irán llevó a cabo un programa organizado de armas nucleares. Según el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en junio de 2025 Irán tenía almacenados más de 9 000 kilogramos de uranio, de los cuales 440 kilogramos habían sido enriquecidos al 60 %, un nivel cercano al necesario para la fabricación de armas.[36] Desde las operaciones militares de Estados Unidos e Israel contra Irán en junio de 2025, el OIEA no ha podido verificar la cantidad de material que hay en Irán.

75. El programa de misiles de Irán y sus capacidades en materia de vehículos aéreos no tripulados (VANT) suponen una grave amenaza para la seguridad internacional. La Evaluación Anual de Amenazas de la Comunidad de Inteligencia de EE. UU. concluyó en 2025: «Irán ha desplegado

[35] Hans M. Kristensen, Matt Korda, Eliana Johns y Mackenzie Knight, "*North Korean Nuclear Weapons, 2024*," [Las armas nucleares de Corea del Norte] *Bulletin of the Atomic Scientists* 80, N. 4 (2024), 251.

[36] «*Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015)*» [Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas], GOV/2025/50, IAEA, 8 de septiembre de 2025, pág. 8, https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/gov2025-50.pdf .

una gran cantidad de misiles balísticos y de crucero, así como [UAS], capaces de alcanzar objetivos en toda la región, y sigue trabajando para mejorar su precisión, letalidad y fiabilidad».[37] Se desconoce cuál es el tamaño actual del arsenal de misiles balísticos de Irán tras las operaciones militares de Estados Unidos e Israel contra el país en 2025 y 2026.[38]

76. La RPDC e Irán adquieren bienes y tecnología de doble uso en el mercado comercial internacional. En la mayoría de los casos de compras ilícitas, se recurre a instituciones financieras oficiales para realizar los pagos. Además, ambos países recurren cada vez más a los AV para blanquear y mover fondos. Los casos de la RPDC e Irán ponen de relieve la importancia de los controles de FP. Un refuerzo de los controles de FP dificultaría a estos dos Estados proliferadores la adquisición de bienes y tecnología sensibles que utilizan para impulsar sus programas militares.

77. En la siguiente sección del informe se ofrecen ejemplos reales de cómo la RPDC e Irán utilizan los sectores de alto riesgo para llevar a cabo actividades de proliferación.

[37] Evaluación Anual de Amenazas de la Comunidad de Inteligencia de EE. UU., Oficina del Director de Inteligencia Nacional, marzo de 2025, pág. 24, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf#page=24.

[38] "*U.S. Military Operations Against Iran's Missile and Nuclear Programs*," [Operaciones militares estadounidenses contra el programa nuclear y de misiles de Irán] Biblioteca de Investigación del Congreso, Congreso de los Estados Unidos, 6 de marzo de 2026, https://www.congress.gov/crs-product/IN12665.

CAPÍTULO 4

Sectores de alto riesgo

4. Sectores de alto riesgo

4.1. Sector financiero

4.1.1. Riesgo global

78. Las instituciones financieras, por naturaleza, son las que presentan una mayor exposición al financiamiento de la proliferación, ya que prestan servicios financieros que pueden contribuir a la PADM. Las vulnerabilidades a las que se enfrentan las instituciones financieras pueden clasificarse en varias categorías: (1) operaciones directamente relacionadas con la adquisición de bienes y tecnología de doble uso; (2) operaciones relacionadas con la recaudación de fondos para la proliferación; (3) operaciones relacionadas con la prestación de servicios a sectores de alto riesgo

(1) Operaciones directamente relacionadas con la adquisición de bienes y tecnología de doble uso

79. Las instituciones financieras tienen dificultades para determinar si las operaciones están relacionadas con la adquisición de artículos sensibles (de doble uso) con fines ilícitos. Como se ha mencionado anteriormente, los bienes y la tecnología de doble uso tienen numerosas aplicaciones pacíficas y se pueden adquirir fácilmente en el mercado comercial internacional. La información sobre los bienes a la que tienen acceso las instituciones financieras cuando facilitan operaciones es limitada. Las descripciones pueden ser imprecisas («piezas de recambio»,

«equipos mecánicos», etc.) y no bastan para determinar si los productos pertenecen a la categoría de doble uso. Las instituciones financieras no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para identificar los bienes y la tecnología de doble uso. Además, sin un esfuerzo específico en materia de gestión de riesgos, resulta difícil para el sector determinar si los bienes forman parte del comercio legítimo o si se han adquirido de forma ilícita con fines de proliferación.

80. Otro reto consiste en identificar el uso final, el usuario final y el destino de las mercancías. Los proliferadores recurren a tácticas engañosas: mienten sobre quién, dónde y con qué fin van a utilizar el bien. Al adquirir bienes de un proveedor, los responsables de compras pueden alegar que dichos bienes están destinados a una empresa nacional. En ese caso, ni el proveedor ni el gobierno llevarán a cabo un control adicional, ya que no se aplicará ningún procedimiento de concesión de licencias de exportación. Recurriendo a otra táctica de evasión, los agentes de compras pueden adquirir productos que sean ligeramente de un umbral inferior a los artículos sujetos a control; en ese caso, no se aplicarán los controles de exportación, pero dichos productos pueden utilizarse igualmente con fines militares. Otra técnica habitual consiste en que los agentes de compras finjan que un producto se destina a una tercera jurisdicción que no está sujeta a sanciones ni es un Estado que contribuye a la proliferación. Por ejemplo, una institución financiera podría pensar que una operación está destinada a la compra de equipos que se entregarán a una empresa china, cuando en realidad el producto acabará siendo enviado a la RPDC. Del mismo modo, la documentación podría indicar que se está enviando un equipo a una empresa con sede en los Emiratos Árabes Unidos cuando, en realidad, su destino es Irán.

81. Incluso garantizar que las entidades y personas designadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (la aplicación de las sanciones financieras dirigidas por las Naciones Unidas, tal y como exige la Recomendación 7 del GAFI) no participen en transacciones relacionadas con bienes sensibles resulta complicado. Las entidades y personas designadas se esconden tras sociedades ficticias y pantalla y tras los nombres de sus socios. Por lo tanto, no basta con realizar un simple control cruzado con las listas de entidades y personas designadas sin contar con herramientas adicionales de gestión de riesgos.

82. A diferencia de las tipologías relativas al lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT), las tipologías relativas al FP son menos claras y más difíciles de aplicar en la práctica. Por poner solo un ejemplo comparativo. El FP no presenta un umbral monetario definido y puede involucrar operaciones de montos ordinarios coherentes con comercio legítimo. En consecuencia, a ausencia de anomalías vinculadas a los importes de las transacciones no debería considerarse un elemento suficiente para descartar posibles casos de FP.

83. En resumen, la falta de conocimientos técnicos, la vaguedad de las tipologías de FP, el uso habitual de bienes y tecnología de doble uso en el comercio internacional y las técnicas de engaño empleadas por los proliferadores dificultan que las instituciones financieras identifiquen las operaciones relacionadas con la adquisición ilícita de bienes sensibles.

(2) Operaciones destinadas a recaudar fondos para la proliferación

84. A las instituciones financieras les resulta aún más difícil aplicar controles sobre las operaciones que puedan estar relacionadas con la recaudación de fondos destinados a la proliferación. Esto resulta complicado por dos razones principales: (1) la disparidad de las obligaciones internacionales en materia de prevención de la recaudación de fondos destinada al FP, en función del país proliferador de que se trate, y la vaguedad general de las obligaciones nacionales a la hora de impedir dicha recaudación; (2) las limitaciones prácticas a las que se enfrentan las instituciones financieras a la hora de determinar si las operaciones forman parte de la recaudación de fondos con fines de proliferación.

85. Las amplias sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU a la RPDC limitan su capacidad para vender diversos productos básicos y, en general, para utilizar los servicios financieros internacionales, lo que convierte en ilícitas la mayoría de las actividades económicas de la RPDC relacionadas con los mercados internacionales. Los fondos que la RPDC obtiene en el extranjero contribuyen a su programa militar. Un amplio régimen de sanciones contra la RPDC impone, de hecho, a los Estados miembros de la ONU obligaciones para impedir que el Gobierno de la RPDC recaude fondos.

86. En el caso de Irán, el fundamento jurídico internacional relativo al componente de recaudación de fondos del FP no resulta tan claro. Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2025, aunque se levantaron las sanciones de la ONU relacionadas con el ámbito nuclear impuestas a Irán como consecuencia del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), las medidas destinadas a afectar a la generación de ingresos de Irán recayeron principalmente en manos de medidas unilaterales (autónomas) de EE. UU. y la UE. La Resolución 2231 (2015) del CSNU no incluyó prohibiciones relativas a las actividades de recaudación de fondos de Irán. La reinstauración de las sanciones de la ONU contra Irán que tuvo efecto el 27 de septiembre de 2025, ha reactivado el marco de sanciones de la ONU anterior a 2015, que incluye algunos aspectos relacionados con la recaudación de fondos. Por ejemplo, la Resolución 1747 (2007) del CSNU exhorta a los Estados e instituciones financieras internacionales a que «no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias al Gobierno de la República Islámica de Irán, salvo con fines humanitarios y de desarrollo».[39] No obstante, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Irán nunca llegaron tan lejos como las relativas a la RPDC en lo que respecta a las actividades de recaudación de fondos.

87. En cambio, las sanciones unilaterales (autónomas), como las impuestas por EE. UU y la U.E, han tenido un alcance más amplio y se diseñaron para limitar las actividades de recaudación de fondos de Irán. (*leer en línea con el párrafo 57*)[40]

---

[39] RCSNU 1747 (2007), pág. 3, https://docs.un.org/es/S/RES/1747%20(2007).

[40] Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo 13902 de EE. UU, https://www.justice.gov/eoir/page/file/1234236/dl) otorga la facultad de imponer sanciones a sectores clave de la economía iraní con el fin de privar al Gobierno iraní de los recursos financieros que pueda utilizar para financiar y respaldar sus programas nucleares y de misiles, sus actividades terroristas y su influencia regional perniciosa. En los últimos años, el Gobierno de EE. UU. ha ampliado las sanciones específicas relacionadas con las ventas petroquímicas de Irán (Véase, por ejemplo, «El Tesoro amplía las sanciones específicas contra los sectores petrolero y petroquímico iraníes en respuesta al ataque contra Israel», comunicado de prensa, Departamento del Tesoro de EE. UU., 11 de octubre de 2024, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2644; «El

88. Al mismo tiempo, la Recomendación 7 del GAFI, con su requisito de aplicar las sanciones financieras dirigidas que impone la ONU, implica de hecho que las restricciones a las actividades de recaudación de fondos se aplican únicamente a las entidades y personas designadas, así como a quienes estén asociados con ellas.

89. En la práctica, detectar operaciones que puedan estar relacionadas con la recaudación de fondos con fines de proliferación resulta aún más difícil que detectar transacciones destinadas a la adquisición de bienes sensibles. La relación entre la operación y un acto de proliferación no es lineal y resulta difícil de identificar.

(3) Operaciones relacionadas con la prestación de servicios a sectores de alto riesgo

90. La tercera dimensión del riesgo al que se enfrentan las instituciones financieras es la prestación de servicios a sectores de alto riesgo. Los principales sectores de alto riesgo como el sector de bienes de doble uso; el sector marítimo; las ZLC; los TCSPs; abogados, contadores y notarios; los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas; y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), dependen de las instituciones financieras para llevar a cabo sus operaciones.

91. A continuación, se presentan tres ejemplos breves de esta exposición secundaria:

Ejemplo 1

Un banco emite una carta de crédito a una empresa naviera que opera un buque controlado por la RPDC y que participa en el transporte de mercancías en violación de las sanciones de la ONU. En este caso, un banco estaría contribuyendo sin darse cuenta a la evasión de sanciones.

Ejemplo 2

Tesoro endurece las sanciones contra la red petrolera iraní que apoya a su ejército», comunicado de prensa, Departamento del Tesoro de EE. UU., 20 de noviembre de 2025, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0322; «Se imponen sanciones a nuevas entidades que han comerciado con petróleo iraní», comunicado de prensa, Departamento de Estado de EE. UU., 20 de marzo de 2025, https://www.state.gov/sanctioning-additional-entities-that-have-traded-in-irans-petroleum.) El Memorándum Presidencial sobre Seguridad Nacional de 2025 (NSPM-2) establece una campaña de aplicación de la ley destinada a impedir que Irán y sus aliados tengan acceso a ingresos (Memorándum Presidencial sobre Seguridad Nacional/NSPM-2, La Casa Blanca, 4 de febrero de 2025, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/national-security-presidential-memorandum-nspm-2/.) .

Las medidas restrictivas autónomas de la UE, restablecidas tras la «reversión» de las sanciones de la ONU de 2025, incluyen la prohibición de importar crudo, gas natural y productos petroquímicos y derivados del petróleo iraníes, así como el congelamiento de los activos del Banco Central de Irán y de los principales bancos comerciales iraníes («Reversión automática de las sanciones contra Irán: el Consejo restablece las medidas restrictivas», comunicado de prensa, Consejo de la Unión Europea, 29 de septiembre de 2025, https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/09/29/iran-sanctions-snapback-council-reimposes-restrictive-measures/; «Sanciones de la UE contra Irán», Consejo de la Unión Europea, https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-iran)

Un banco ofrece un servicio de conversión de criptomonedas a moneda fiduciaria. La plataforma de intercambio de criptomonedas implicada no aplicó medidas rigurosas de «conozca a su cliente» (KYC) y permitió que agentes de la RPDC utilizaran sus servicios para lavar criptomonedas sustraídas durante un ciberataque. En este escenario, un banco que no sospeche nada contribuirá sin darse cuenta a los esfuerzos de recaudación de fondos de la RPDC.

Ejemplo 3

Una empresa registrada en una ZLC facilitó una transferencia ilícita de mercancías sensibles a través de dicha zona. Las operaciones de pago de la empresa se canalizaban a través de un banco local, lo que lo convertía en parte del plan de contratación ilícita.

4.1.2. Riesgo regional

92. La evaluación regional de riesgos del sector financiero se basa en las respuestas a las encuestas a los países presentadas por dieciséis jurisdicciones y, cuando ha sido necesario, se ha completado con reuniones virtuales de seguimiento.

93. La encuesta se diseñó con el fin de obtener una visión general de los marcos jurídicos, los avances en la evaluación nacional de riesgos, la formación y las orientaciones proporcionadas por las autoridades competentes, los requisitos de supervisión y de ROS, los procedimientos de «conozca a su cliente» (KYC) aplicados por las instituciones financieras, así como la detección e investigación del financiamiento de la proliferación.

Marcos jurídicos

94. La legislación nacional constituye la base de cualquier sistema nacional para la aplicación de controles sobre el FP. Con el fin de evaluar el marco jurídico y normativo más amplio relacionado con el financiamiento de la proliferación, la encuesta consultó a las jurisdicciones del GAFILAT sobre la existencia de marcos jurídicos para aplicar la Recomendación 7 del GAFI. Los datos facilitados se complementaron con datos de fuentes abiertas para evaluar los marcos jurídicos destinados a la aplicación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

95. En términos generales, el marco jurídico regional para la aplicación de sanciones financieras dirigidas ha ido progresando. Si bien existen aún desafíos normativos como dan cuenta las estadísticas de la sección **"**Cumplimiento Regional (4REM)", se puede concluir que en general es sólido en la región. De las 16 jurisdicciones que participaron en las encuestas nacionales, 14 —Argentina,[41] Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— indicaron que contaban con marcos jurídicos para aplicar las sanciones dirigidas del Consejo de Seguridad de las Naciones

[41] El congelamiento de activos está regulado exclusivamente por la UIF, pero el país se encuentra en proceso de regular a nivel nacional todos los aspectos exigidos por la Recomendación 7 del GAFI.

Unidas, en buena medida en línea con la Recomendación 7 del GAFI. Del mismo modo, la mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT cuentan con marcos jurídicos para aplicar la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Evaluación y gestión de riesgos a nivel nacional en materia de financiamiento de la proliferación

96. Un componente importante de la aplicación de las medidas contra el financiamiento de la proliferación es la evaluación y la gestión de riesgos.[42] La encuesta base del proyecto, cuyo objetivo fue la obtención primaria de información regional, incluía preguntas que permitían obtener una idea de tres aspectos fundamentales: (1) la evaluación nacional del riesgo de financiamiento de la proliferación; (2) la obligación de las instituciones financieras de realizar evaluaciones del riesgo de proliferación, y (3) la aplicación efectiva de los controles sobre el financiamiento de la proliferación por parte de las instituciones financieras.

97. En lo que respecta a la ENR de FP, solo 9[43] jurisdicciones del GAFILAT —Argentina[44], Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Perú— llevaron a cabo evaluaciones nacionales de dicho riesgo. Tres jurisdicciones —Bolivia, Panamá y Paraguay— informaron que sus evaluaciones nacionales de riesgos se encontraban en curso. En el caso de Panamá, se encuentra en la fase final para que posteriormente sea aprobada por la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. A su vez, Ecuador reportó que, si bien su ENR no está concluida, se han iniciado procesos internos de diagnóstico para que dicha evaluación cuente con un componente de FP dentro de su elaboración. Cabe recordar que la Recomendación 1 revisada del GAFI exige a las jurisdicciones que lleven a cabo una evaluación nacional de riesgos en materia de FP (definido de forma restrictiva como la aplicación de SFD de la ONU, en línea con la Rec. 7). La Quinta ronda de evaluaciones mutuas, que se inició en 2024 siguiendo la Metodología y los Procedimientos revisados de 2022, analiza si un país ha cumplido todos los requisitos técnicos de cada una de las 40 Recomendaciones del GAFI en su legislación, normativa y demás instrumentos jurídicos, incluida la Recomendación 1 revisada del GAFI. La realización de evaluaciones nacionales del riesgo de proliferación debería considerarse una prioridad para los miembros del GAFILAT.

98. Dado que algunas jurisdicciones de la región aún no han completado su ENR de FP, la encuesta permitió a las delegaciones reflexionar sobre su percepción del nivel de riesgo. De las respuestas facilitadas se pueden extraer las siguientes tendencias. El riesgo percibido medio en la región es bajo. Esto nos lleva a hacer una advertencia, ya que dar por sentado que el riesgo es bajo puede generar una falsa sensación de seguridad. Las sofisticadas tácticas de evasión de los

[42] En línea con los párrafos 3 y 4 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 1 del GAFI.

[43] Costa Rica y Cuba no participaron directamente en la encuesta, ya que, en el momento de la redacción del presente informe (mayo de 2025), se encuentran inmersas en su proceso de evaluación mutua. No obstante, han llevado a cabo ENR de FP, de las cuales existe mayor detalle en el Anexo I.

[44] En 2019 se realizó la primera ENR de FP, la segunda en el año 2022 y actualmente, Argentina se encuentra en proceso de actualización de la tercera ENR en la materia.

proliferadores y el hecho de que las instituciones financieras puedan verse expuestas al FP, incluso cuando los bienes sensibles no procedan físicamente de sus territorios nacionales ni transiten por ellos, crean, por defecto, vulnerabilidades difíciles de cuantificar.

99. En la encuesta también se preguntó a las jurisdicciones del GAFILAT si las instituciones financieras estaban obligadas a realizar evaluaciones institucionales del riesgo de FP. Solo 10 jurisdicciones —Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay— indicaron que existe dicho requisito. A modo de recordatorio, la Nota Interpretativa 1 de la Recomendación 1 del GAFI establece lo siguiente: «Las instituciones financieras y las APNFD deben tener establecidos procesos para identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos de financiamiento de la proliferación».[45]

100. El objetivo de esta sección en la encuesta fue determinar qué sectores consideran las jurisdicciones del GAFILAT de alto riesgo en lo que respecta al FP, pidiéndoles que los señalaran. Muchos respondieron «ninguna» o dejaron las respuestas en blanco. Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay señalaron sectores específicos de alto riesgo; México y Paraguay identificaron áreas que suscitan preocupación o son vulnerables; y Guatemala señaló a los PSAV como un posible riesgo emergente. Colombia destacó por ofrecer la respuesta más matizada, basada en las respuestas de varias autoridades competentes.

101. Entre los sectores mencionados por las jurisdicciones que han respondido se encuentran los siguientes:

(1) Servicios financieros y monetarios (incluidas las empresas de transferencia de dinero y remesas, las oficinas de cambio y los intermediarios del mercado de divisas);

(2) PSAV;

(3) Sector del comercio, el transporte y la logística (incluidas las empresas de comercio exterior y de exportación e importación, los puertos, los aeropuertos, las zonas francas y las empresas de transporte);

(4) Sector manufacturero, industrial y de bienes (incluidas las industrias específicas relacionadas con los bienes y la tecnología de doble uso, como la industria química y biológica, el sector de alta tecnología, la extracción de minerales y los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas);

(5) Organización sin fines de lucro.

102. En el Anexo I con las respuestas íntegras de las delegaciones se mencionan varios sectores que se consideran de alto riesgo y que se describen detalladamente en este informe.

Capacitación y orientación

[45] Nota Interpretativa 1, las Recomendaciones del GAFI, modificadas en octubre de 2025, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2026/01/Recomendaciones-y-Metodologia-Diciembre-2025.pdf. Pág. 34.

103. La capacitación y la orientación que las autoridades competentes proporcionan a los organismos públicos y al sector privado son fundamentales para mejorar la aplicación de los controles sobre el FP. En la encuesta a los países se pidió a las jurisdicciones del GAFILAT que informaran sobre si las autoridades competentes ofrecen formación y orientación pertinentes.

104. 15 de las 16 jurisdicciones que facilitaron información indicaron que sus autoridades competentes imparten capacitación sobre el FP. Las encuestas nacionales ponen de manifiesto que GAFILAT y sus socios externos desempeñan un papel importante en la impartición de formación sobre el FP en la región, además de la formación que ofrecen las iniciativas puestas en marcha a nivel nacional.

105. La mayoría —11 de las 16 jurisdicciones que han facilitado información (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú)— ofrecen orientación (directrices, guías, lineamientos u otras formas de asistencia) sobre el tema. A continuación, se incluye un cuadro con algunos ejemplos seleccionados de las orientaciones que brindan en relación con el FP.

Cuadro 1. Ejemplos seleccionados de directrices sobre financiamiento de la proliferación

	País	Ejemplos seleccionados
1.	**Argentina**	• "La UIF difundió el «Informe del GAFI en la materia y destaca las principales deficiencias en la respuesta mundial al financiamiento de la proliferación y la evasión de sanciones. • En su condición de país productor y exportador responsable de material y tecnología sensitiva y de uso dual, la República Argentina incorpora de manera sistemática en sus actividades de divulgación y capacitación los riesgos asociados al financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), así como la importancia que el Estado Nacional asigna a su prevención y combate. En este sentido, dicha temática forma parte de los programas de todas las actividades de sensibilización y difusión organizadas por el Estado dirigidas al sector privado, la academia, instituciones y funcionarios públicos en materia de control de exportaciones de material y tecnología sensitiva, bélica y de uso dual. Entre ellas se destacan las jornadas de divulgación organizadas semestralmente por la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB), destinadas al sector productivo nacional. Asimismo, el financiamiento de la proliferación de ADM es abordado mediante paneles específicos a cargo de organismos y expertos competentes [Unidad de Información Financiera (UIF), Banco Central de la República Argentina (BCRA)] en las distintas instancias de cooperación internacional desarrolladas

		con socios extranjeros en materia de no proliferación y control de exportaciones. Ello incluye, entre otras, actividades organizadas conjuntamente con el Departamento de Energía de los Estados Unidos (DOE), el Programa de Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza (EXBS) del Gobierno de los Estados Unidos y la Oficina Federal de Economía y Control de las Exportaciones de Alemania (BAFA), las cuales cuentan, en determinadas oportunidades, con la participación de representantes del sector productivo y del ámbito académico.”
2.	**Bolivia**	▪ Instructivos específicos para sujetos obligados financieros y no financieros, con un enfoque en gestión de riesgos para la implementación de medidas preventivas en la lucha contra el lavado de productos ilícitos, FT y FP. ▪ Instructivos específicos para los sujetos obligados en la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ▪ Guía para la implementación de sanciones financieras dirigidas en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
3.	**Chile**	▪ La UAF ofrece contenidos de acceso público a las entidades reguladas y al público en general, por ejemplo, mediante la elaboración de un folleto y materiales audiovisuales relacionados con este tema, además de la publicación de la guía de señales de alerta de LA/FT/FP, entre otros materiales relacionados.
4.	**Colombia**	▪ La UIAF cuenta con la “Guía para la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de financiación al terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva”: https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/2024-06/Cartilla%20Sanciones%20Financieras%20Dirigidas%202018.pdf ▪ La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) cuenta con un video explicativo sobre el «Acuerdo de Cooperación Interadministrativa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Financiera y la Unidad de Inteligencia Financiera», para el cumplimiento de las Resoluciones 1267 de 1999, 1373 de 2001, 1988 de 2011 y 1737 de 2006, las Recomendaciones 6 y 7 del GAFI y el artículo 20 de la Ley 1121 (2006): https://www.youtube.com/watch?v=K5cNQjqtnk4 ▪ La siguiente información está a disposición de los sujetos obligados en el menú «Sanciones Financieras Dirigidas: Recomendaciones 6 y 7 del GAFI», del sitio web de la

		Superintendencia Financiera: https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10109831/industrias-supervisadas-sistema-de-administración-de-riesgo-de-lavado-de-activos-y-financiamiento-del-terrorismo-sanciones-financieras-dirigidas-recomendaciones-y-del-gafi-10109831/ ▪ La Superintendencia Financiera de Colombia publica en el siguiente vínculo de su página web, las siguientes guías de supervisión que contemplan temas relacionados con FP, con el objetivo de dar a conocer el enfoque de las metodologías implementadas por el supervisor y que deben ser atendidas por los sujetos obligados: https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10086577/industrias-supervisadassistema-de-administracion-de-riesgo-de-lavado-de-activos-y-financiacion-del-terrorismo-10086577/ Guías Publicadas: - Guía SARLAFT. - Guía de buenas prácticas para evaluar la calidad de los datos de los clientes de las entidades vigiladas por la SFC. - Guía para la evaluación de identificación de riesgos de LA/FT/FPADM de las entidades vigiladas por la SFC. o Anexo 1. Flujograma para la evaluación de causas LA/FT/FPADM. o Anexo 2. Flujograma para la evaluación de controles LA/FT/FPADM. - Guía perspectivas de las Personas Expuestas Políticamente -PEP- a partir del ejercicio de supervisión. - Guía para supervisar el proceso de identificación del beneficiario directo de la composición de capital social de los clientes de las entidades vigiladas por la SFC. - Marco conceptual para el monitoreo y evaluación del SARLAFT de las entidades vigiladas por la SFC. ▪ SuperSociedades (Superintendencia de Sociedades): se brinda orientación a través de capacitación, consultas legales

		sobre cumplimiento, eventos para la correcta implementación del SAGRILAFT (Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva) y respuesta a consultas/solicitudes presentadas por nuestros supervisores. La orientación se dirige principalmente al sector privado, real de la economía. ▪ La Secretaría de Defensa Nacional está desarrollando la «Estrategia Antiterrorista del Sector de Seguridad y Defensa» con el objetivo de prevenir y abordar diversas acciones terroristas, mitigar su impacto y contribuir a la protección de la población y el Estado colombianos.
5.	**El Salvador**	▪ La «Guía de señales de alerta y amenazas de FT/FP» se publica en el sitio web de la UIF y está dirigida principalmente al sector privado: https://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/2024/08/Senales-de-Alerta-para-Prevencion-de-LDA-FT-FPADM-2024.pdf ▪ La UIF es responsable de emitir guías y señales de alerta sobre estos temas.
6.	**Guatemala**	▪ A través de las normas dirigidas a los sujetos obligados, la IVE les impone la obligación específica de revisar constantemente sus bases de datos y otros registros para determinar si sus clientes, usuarios o personas con las que realizan negocios o contratan bienes o servicios, incluidas las transacciones intentadas, coinciden con las personas designadas por el CSNU. Si se detectan coincidencias, los sujetos obligados deben congelar inmediatamente cualquier propiedad, activo, fondo, valor, transferencia o cuenta que pueda pertenecer o estar controlada, directa o indirectamente, por los sujetos o entidades obligados, y deben informar a la «Fiscalía contra el Lavado de Dinero u Otros Activos». A este respecto, los procedimientos que deben seguir los sujetos obligados en estos casos están expresamente establecidos en las instrucciones emitidas por la IVE.
7.	**México**	▪ La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en el ejercicio de sus funciones, ha proporcionado orientación a los sujetos supervisados en relación con el FP, a través de grupos de trabajo y mediante la elaboración y publicación de la Guía sobre la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva en el territorio nacional. El objetivo de la Guía es proporcionar directrices, elementos y criterios que los sujetos supervisados puedan tener en cuenta en la implementación de políticas, criterios, medidas y procedimientos con el fin de prevenir y detectar actos,

		omisiones u operaciones que puedan favorecer o proporcionar ayuda, asistencia o cooperación o estar relacionados con el FP. Este documento se elaboró en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).
8.	**Nicaragua**	▪ Todos los supervisores de ALA/CFT/CFP proporcionan comentarios/orientación a sus sujetos obligados (circulares, directrices, manuales, resúmenes ejecutivos, etc.).
9.	**Panamá**	▪ La UAF publica en su página web un catálogo de tipologías, entre las que se incluyen las identificadas en relación con el financiamiento de la proliferación. El catálogo de tipologías identificadas está destinado a todos los sujetos obligados y dirigido principalmente al sector privado. Sin embargo, puede servir como fuente de referencia para las autoridades competentes en sus investigaciones relacionadas tanto con el LA/FT como con el FP. Este catálogo se puede consultar en: https://www.uaf.gob.pa/Catalogo-de-Tipologias-y-Senales-de-Alerta
10.	**Paraguay**	▪ Paraguay ofrece diversas formas de orientación sobre la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (FP), tanto a los sujetos obligados como a otras autoridades y partes interesadas. Entre estas herramientas se encuentra la Guía Protocolo para la Inmovilización de Activos, emitida por la SEPRELAD, que define claramente los procedimientos, los plazos, los criterios para identificar activos sospechosos y las responsabilidades de los sujetos obligados y los mecanismos de notificación en caso de coincidencias con personas o entidades vinculadas al FP. Este documento se ha elaborado sobre la base de la Ley N.º 6419/19 (que regula la inmovilización de activos relacionados con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva) y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ▪ Basándose en la Guía mencionada, la delegación proporciona asistencia proactiva y detallada en la inmovilización de activos asociados al FP; una estructura clara de pasos a seguir, con funciones y plazos definidos para los sujetos obligados; un marco que promueve el cumplimiento de la normativa nacional y las normas internacionales en la materia. ▪ Asimismo, Paraguay ha puesto a disposición el Procedimiento para solicitar la exclusión de la Lista de Sanciones 1718 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, implementado por la SEPRELAD, que constituye una guía específica para las personas físicas, jurídicas o los Estados que deseen solicitar la exclusión de un nombre de la lista de sanciones impuestas en virtud de dicha resolución.

		▪ También se han difundido materiales técnicos sobre temas relacionados con el FP dirigidos al sector privado. Por ejemplo, el Boletín N.º 2 promueve la realización de simulacros con listas y el Boletín N.º 20 sobre el riesgo regional de financiamiento del terrorismo y la evaluación del sistema ALA/CFT/CFP, ambos emitidos por el Banco Central del Paraguay. ▪ Además, en el marco de las supervisiones realizadas por la Superintendencia de Valores, se evalúa el cumplimiento de las obligaciones mediante listas de verificación, incluidas las emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), y se formulan recomendaciones para reforzar los controles aplicados por los sujetos obligados en este sentido. ▪ Siguiendo el mismo enfoque, la Superintendencia de Seguros brinda orientación a las compañías de seguros mediante comentarios por escrito y reuniones de aclaración, así como mediante sesiones de capacitación específicas cuando se identifican necesidades particulares.
11.	**Perú**	▪ Se ha publicado la Evaluación Nacional de Riesgo sobre FT y FP: https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/2024/ENR%20FT%20FPADM%202024.pdf ▪ Asimismo, se ha elaborado un kit de congelamiento para orientar a los sujetos obligados en el cumplimiento de las sanciones financieras dirigidas: https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/listas-de-interes

Supervisión y obligación de presentar ROS

106. Al momento de implementar controles sobre FP en la práctica, la supervisión y los requisitos relativos a los ROS son importantes. Es importante señalar que la obligación de reportar operaciones sospechosas relacionadas con la proliferación no está explícitamente contemplada en los Estándares del GAFI como un requisito independiente. Sin embargo, estas actividades pueden quedar comprendidas dentro de la noción de actividad delictiva subyacente. En este sentido, algunos países están adoptando un enfoque que va más allá de los requisitos mínimos del Estándar, lo cual resulta positivo.

107. Las autoridades de supervisión de 15 de las 16 jurisdicciones que enviaron respuestas —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— controlan o supervisan el cumplimiento por parte de las instituciones financieras de la aplicación de las SFD.

108. Catorce jurisdicciones —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paragua, República Dominicana y Uruguay— exigen

la presentación de ROS u otros tipos de reportes o avisos en relación con el FP o con SFD relacionadas.

Procedimientos de conozca a su cliente

109. En la encuesta a los países se preguntó a las jurisdicciones si los procedimientos de «conozca a su cliente» (KYC) aplicados por sus instituciones financieras incluyen un componente relativo al FP. Todas las jurisdicciones que participaron en la encuesta respondieron «Sí», aunque una de ellas dio una respuesta más matizada, indicando que la mayoría de las instituciones financieras —aunque no todas— incluye un componente de FP en sus procedimientos de «conozca a su cliente» (KYC).

110. La principal herramienta para aplicar sanciones financieras dirigidas es la verificación automática de los clientes frente a las listas de sanciones; todas las jurisdicciones participantes indicaron que la utilizan. Las instituciones financieras utilizan la lista consolidada de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en muchos casos, listas de terceras jurisdicciones (léase en línea con el párrafo 57), como las de la OFAC de EE. UU., la Unión Europea (UE) y el Reino Unido (*HM Treasury*). Varias jurisdicciones mencionaron a la Interpol, al FBI y otras listas. Las soluciones de verificación basadas en software se apoyan en diversos proveedores privados.[46]

111. Este núcleo de selección se complementa con herramientas más amplias de diligencia debida y gestión de riesgos. En la mayoría de los casos, las instituciones financieras combinan la verificación de listas con los procesos de DDC y KYC, mediante los cuales se recopila información sobre la actividad económica del cliente, su exposición geográfica, el origen de sus fondos y su condición de persona políticamente expuesta (PEP). Las instituciones financieras también hacen un seguimiento de las noticias negativas en los medios de comunicación.

112. La mayoría de las jurisdicciones que aportan información cuentan con procedimientos especiales para reducir los riesgos de evasión de sanciones y de FP a través de la financiación comercial. Un subconjunto de jurisdicciones con controles de exportación y controles de FP más avanzados describió el proceso de análisis de la documentación subyacente de las operaciones de comercio exterior —buques, rutas, puertos, compañías navieras, partidas arancelarias y descripciones de la carga—, así como la validación de los bienes de doble uso para identificar posibles usos finales militares.

113. Es importante señalar que las respuestas a la encuesta a los países sobre las herramientas de «conozca a su cliente» (*KYC*) utilizadas por las instituciones financieras se

[46] Entre los mencionados por las delegaciones se encuentran: LexisNexis Bridger Insight y su fuente de datos World Compliance, el sistema de verificación de sanciones y transacciones de SWIFT, World Check, los módulos de Monitor Plus, así como las herramientas de Safewatch y Moody's.

* Nota: los *softwares* y soluciones informáticas aquí presentadas corresponden únicamente a aquellos mencionados por las delegaciones en el cuestionario base del proyecto y no implican un respaldo o promoción en su uso por parte del GAFILAT.

basaron en una muestra de respuestas de los sujetos obligados que participaron en la encuesta y, por su propia naturaleza, no podían reflejar la situación regional en su totalidad. Es lógico suponer que algunas instituciones financieras con mayor capacidad cuentan con controles pertinentes más exhaustivos que, por ejemplo, las instituciones pequeñas o medianas. Dicho esto, el hecho de que las jurisdicciones hayan informado de que sus instituciones financieras utilizan herramientas que van más allá de la simple verificación de listas es un aspecto muy importante y positivo, ya que la mera verificación de listas no puede garantizar plenamente la aplicación de las SFD. Como se mencionó anteriormente, las entidades y personas designadas se esconden tras sociedades ficticias y pantalla y tras los nombres de sus socios.

114. Una tendencia que se desprende de las respuestas recibidas es que las instituciones financieras de la región aplican controles relacionados con las sanciones más amplios de lo que exige la legislación nacional. Por lo general, esto ocurre por dos motivos: (1) las filiales de bancos extranjeros con sede en EE. UU o en la UE se rigen por las normas de cumplimiento de sus sedes centrales; (2) las instituciones financieras están preocupadas por las posibles sanciones secundarias que podrían afectar a sus operaciones o a su acceso a la banca corresponsal. Representantes de varias instituciones financieras de la región del GAFILAT han confirmado que están respetando las listas de sanciones publicadas por terceros países (por ejemplo, EE. UU y la UE). A efectos de los controles sobre el FP, estas prácticas, que van más allá del cumplimiento a nivel de lo requerido por el Estándar del GAFI y aplicado a la normativa nacional, pueden resultar positivas. Sin embargo, a nivel jurisdiccional, esto puede generar tensiones entre los objetivos de la política exterior y los intereses del sector privado. Además, la aplicación desigual de los controles sobre el FP —ya que algunas instituciones financieras adoptan medidas más estrictas y otras menos estrictas en este ámbito— nos recuerda que la seguridad de una jurisdicción es tan sólida como su eslabón más débil.

Detección e investigación

115. La encuesta a los países contó con un componente diseñado para obtener una visión general de la detección y la lucha contra el FP en la región. A este respecto, se solicitaron datos sobre el número de ROS relevantes presentados y sobre las investigaciones iniciadas.

116. De las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 12 indicaron que no se había presentado ningún ROS relacionado con el FP. Tres jurisdicciones comunicaron que se habían presentado entre 1 y 6 ROS, y una jurisdicción calificó los datos de «confidenciales». Otra jurisdicción informó que no se habían presentado ROS, pero señaló que, durante el periodo 2022-2026, se identificaron 12 coincidencias con las listas de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de las cuales 8 resultaron ser falsos positivos y 4 dieron lugar al congelamiento de fondos.

117. En respuesta a la pregunta de si se habían iniciado investigaciones relacionadas con el FP en los últimos 10 años, 14 de las 16 jurisdicciones indicaron que no se había iniciado ninguna. Una jurisdicción respondió que sí. Además, la UIF de otra jurisdicción, que informó el congelamiento de fondos en 4 casos de coincidencias confirmadas con las listas de sanciones

del Consejo de Seguridad de la ONU, no pudo confirmar si otros organismos pertinentes habían tomado medidas adicionales tras dicho congelamiento.

118. A la vista de las respuestas, cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, las 4 jurisdicciones que respondieron a la pregunta sobre los ROS aportando datos (o una jurisdicción que respondió afirmativamente a una pregunta sobre una investigación relacionada con el FP) se encuentran entre los países con economías más avanzadas y con sistemas de control de las exportaciones y/o de FP más avanzados. Esto puede sugerir, aunque no demuestra, una correlación: los países con economías más avanzadas o que cuentan con importantes centros de tránsito o transbordo podrían estar más expuestos a los riesgos y, al mismo tiempo, sus sistemas de control son más avanzados y la mayor sensibilización del sector privado generan más oportunidades de detección. En segundo lugar, aunque la mayoría de las jurisdicciones no recibieron ningún ROS relacionado con el FP, esto no garantiza que no haya falsos negativos, dado que los responsables de la proliferación emplean técnicas de evasión extremadamente sofisticadas. Es fundamental seguir llevando a cabo actividades de divulgación y sensibilización dirigidas al sector privado para mitigar los riesgos.

Resumen

119. Según los estudios nacionales realizados en 16 jurisdicciones del GAFILAT, el panorama regional de las instituciones financieras se caracteriza en general por una sólida base jurídica, combinada con una aplicación de SFD en proceso de madurez. El marco jurídico-regulatorio para la implementación de SFD en consonancia con la aplicación de la Recomendación 7 del GAFI es robusto: 14 de las 16 jurisdicciones indican que cuentan con marcos normativos establecidos. Del mismo modo, en la mayor parte de la región también existen marcos jurídicos para la aplicación de la Resolución 1540 del CSNU. La supervisión es igualmente amplia, ya que 15 jurisdicciones supervisan el cumplimiento por parte de las instituciones financieras de las SFD y 14 exigen la presentación de ROS en relación con el FP.

120. Las ENR de FP están rezagada con respecto al marco jurídico. Solo 9 jurisdicciones han completado una evaluación nacional de este tipo o con este componente, y hay otras 3 en las que se está llevando a cabo dicha evaluación. Solo 10 delegaciones exigen a las instituciones financieras que realicen sus propias evaluaciones institucionales del riesgo de FP. Las evaluaciones de riesgos nacionales e institucionales en la materia figuran entre las obligaciones previstas en la Recomendación 1 revisada del GAFI que deben evaluarse en la Quinta ronda de Evaluaciones Mutuas, en curso desde 2024. El riesgo regional percibido es bajo, lo que puede generar una falsa sensación de seguridad. Es importante recordar que los proliferadores utilizan técnicas de evasión sofisticadas y que las instituciones financieras pueden estar expuestas a riesgos de FP incluso cuando los bienes sensibles no cruzan físicamente su territorio nacional.

121. En el ámbito de las instituciones financieras, todas las delegaciones reportaron que los controles se centran en la verificación automatizada de los clientes frente a las listas de sanciones, y se basan en la lista consolidada de la ONU en línea con el Estándar del GAFI y, con frecuencia, en otras listas unilaterales. El proceso de verificación se complementa con la debida diligencia del cliente, la identificación de personas políticamente expuestas (PEP), el

seguimiento de noticias negativas en los medios de comunicación y, en los sistemas más avanzados, la verificación de la documentación relacionada con la financiación comercial y la validación de bienes de doble uso.

122. Una tendencia destacada es el «cumplimiento excesivo»: muchas instituciones financieras, en particular las filiales de bancos estadounidenses, canadienses y de la UE, así como aquellas que temen las sanciones secundarias o la pérdida de sus relaciones con bancos corresponsales, aplican listas de terceros países que van más allá de los requisitos nacionales. Aunque esto resulta positivo para los controles sobre el FP, puede dar lugar a una aplicación desigual y a tensiones entre la cautela del sector privado y la política nacional.

123. La detección y la investigación del FP siguen siendo mínimas. Doce jurisdicciones señalaron que no habían recibido ningún ROS relacionado con el FP ni habían iniciado ninguna investigación, si bien se registró cierta actividad limitada en las economías más avanzadas —un indicador posible, aunque no confirmado, tanto de una mayor exposición como de una mayor capacidad de detección.

4.1.3. Señales de alerta clave para las instituciones financieras[47]

1. Exposición a partes designadas y sanciones

- **Coincidencia con una lista de sanciones:** un cliente, una contraparte, un beneficiario final o un firmante coincide, o comparte identificadores (dirección, teléfono, pasaporte, correo electrónico, dirección de moneda virtual) con un nombre que figura en las listas de sanciones de la ONU o en las listas de sanciones unilaterales (autónomas).
- **Vínculos con la RPDC o Irán:** conexión directa o indirecta, incluidas las operaciones en las que participen instituciones financieras o entidades estatales de la RPDC o de Irán.
- **Firmante común:** una misma persona desempeña funciones de directivo o firmante en varias empresas no relacionadas entre sí, lo que constituye un indicador conocido de la red de representantes de la RPDC.

2. Perfil del cliente y comercio de doble uso

- **Discrepancia en el perfil:** el volumen, la frecuencia o la ubicación geográfica de las operaciones no se ajustan a la actividad comercial o al sector que ha declarado el cliente.
- **Productos controlados no verificables:** comercio de bienes de doble uso o controlados sin un usuario final fiable, sin certificado de uso final ni licencia de exportación, o con respuestas evasivas ante las preguntas formuladas.
- **Sectores de alto riesgo:** defensa, sector aeroespacial, tecnología nuclear, productos químicos avanzados, electrónica de doble uso, fabricación de precisión o transporte marítimo.

[47] La lista consolidada de Alertas para las Instituciones Financieras se encuentra disponible en el Anexo II a). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II a), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

3. Opacidad en la titularidad y sociedades ficticias o de fachada

- **Estructuras opacas:** sociedades ficticias con estructura en capas, administradores ficticios o acuerdos que abarcan varias jurisdicciones sin una justificación comercial legítima.
- **Ubicación conjunta:** empresas sin relación entre sí comparten propietarios, direcciones, números de teléfono o personal, y realizan operaciones en circuitos cerrados.
- **Sociedades de reciente creación:** entidades constituidas recientemente, con escaso capital social y sin sede física, que afirman comercializar mercancías de gran valor o sensibles.

4. Geografía y rutas

- **Jurisdicciones de alto riesgo:** operaciones que tienen su origen en la RPDC, Irán o jurisdicciones incluidas en la lista gris o negra del GAFI, o que pasan por ellas o en las que participan dichas jurisdicciones.
- **Patrones de transbordo:** mercancías o fondos que pasan por jurisdicciones «puerta de entrada» conocidas, en las que se designan países intermedios como destinos finales, lo que no se ajusta a su capacidad comercial.

5. Anomalías en las operaciones y finanzas comerciales

- **Estructuración/estratificación:** múltiples operaciones por debajo del umbral de obligación de reporte, o flujos circulares que ocultan el origen y el destino.
- **Discrepancias en los documentos comerciales:** discrepancias en la descripción de las mercancías, el código del SA, la cantidad o el valor (sobrefacturación o subfacturación), o descripciones imprecisas («componentes electrónicos», «maquinaria», «productos químicos»).
- **Información faltante:** certificado del usuario final ausente o incompleto, o pagos de corresponsalía en los que faltan los datos del ordenante o del beneficiario.

6. Marítimo y naviero

- **Manipulación del AIS (sistema de identificación automática):** transpondedor apagado o falsificado, o datos de localización que no concuerdan con las escalas declaradas.
- **Trasvases de barco a barco:** trasvases en el mar o en zonas de libre comercio, especialmente de productos sujetos a sanciones de la ONU (en el caso de la RPDC: petróleo, carbón, mariscos, mineral de hierro).
- **Cambios de identidad:** cambios inexplicables en el nombre del buque, el pabellón, el propietario o el operador, especialmente cuando la identidad anterior estuviera relacionada con sanciones.

7. Activos virtuales, ciberseguridad y conducta de los clientes

- **Exposición a criptomonedas de origen ilícito:** monederos incluidos en la lista de la SDN o vinculados a grupos cibernéticos de la RPDC (APT38/Lazarus), o uso de mezcladores, *tumblers* o herramientas que mejoran el anonimato.
- **Anomalías en la ubicación digital:** direcciones IP de inicio de sesión o transacciones que no coinciden con la ubicación indicada o que están vinculadas a una jurisdicción sujeta a sanciones; patrones de pago que coinciden con las características típicas de los trabajadores de Tecnologías de Información (IT) de la RPDC en el extranjero.
- **Comportamiento evasivo:** respuestas contradictorias en el proceso de debida diligencia, urgencia injustificada o cierre repentino de una cuenta o transferencia de fondos inmediatamente después de una alerta de sanciones o una solicitud de debida diligencia intensificada.

4.2. Sector de bienes de doble uso

4.2.1. Riesgo global

124. El sector de bienes de doble uso engloba a los agentes que se dedican a la fabricación y el comercio de bienes y tecnologías con aplicaciones de doble uso. Los proliferadores no pueden comprar armas ya fabricadas en el mercado libre; en su lugar, adquieren bienes de doble uso que luego pueden emplear en sus programas de armamento.

125. La comunidad internacional ha establecido tratados internacionales y regímenes multilaterales de control de las exportaciones (RMCE) para impedir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores. El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP)[48], la Convención sobre Armas Biológicas y Toxínicas (CABT)[49] y la Convención sobre Armas Químicas (CAQ)[50] tienen por objeto impedir la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas. Estos instrumentos establecen diversas obligaciones y pautas para todos sus Estados Miembros.

126. Los regímenes multilaterales de control de las exportaciones coordinan la aplicación de los controles de exportación sobre los bienes y tecnologías de doble uso que se utilizan para desarrollar ADM, sistemas vectores y armas convencionales. Regímenes como el Grupo de Suministradores Nucleares (NSG), el Grupo de Australia, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR) y el Arreglo de Wassenaar elaboran listas de control, basadas en

[48] TNP: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140_sp.pdf

[49] CABT: https://disarmament.unoda.org/es/our-work/weapons-mass-destruction/biological-weapons/biological-weapons-convention

[50] CAQ: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_es.pdf

el consenso, de bienes de doble uso que los gobiernos deben procurar regular conforme a su legislación interna para prevenir la proliferación y adoptar las mejores prácticas en materia de control de las exportaciones. Los compromisos asumidos en estos regímenes multilaterales de control son de naturaleza política y no constituyen obligaciones jurídicas internacionales como las de un tratado. Como parte de los sistemas nacionales de control de las exportaciones, los países establecen listas nacionales de control, es decir, productos sujetos a requisitos de licencia (permiso). Las listas nacionales de control pueden basarse, total o parcialmente, en las listas de control asociadas a los tratados internacionales y a los regímenes multilaterales de control de las exportaciones. En los países que aplican controles a la exportación, las empresas deben solicitar a sus gobiernos una licencia (permiso) antes de realizar operaciones comerciales con productos sujetos a control. Globalmente, muchas jurisdicciones han adoptado las listas multilaterales de los regímenes de control de exportaciones incluso sin ser miembros de dichos regímenes.

127. Un ejemplo útil de una lista consolidada de bienes de doble uso lo encontramos en la Lista de control sobre artículos de doble uso de la UE[51]. Esta lista incorpora bienes contenidos en las cuatro MECRs citados en el párrafo anterior. La lista se encuentra organizada en 10 categorías (Categorías 0-9) y se actualiza regularmente para reflejar los cambios adoptados en los MECRs.

Cuadro 2. Ejemplos de bienes de uso dual contenidos en MECR[52]

1. Grupo de Suministradores Nucleares (NSG)

Berilio y sus aleaciones

Descargadores de chispas activados

Espectrómetros de masas por ionización térmica (TIMS)

[51] Anexo I del Reglamento de la EU 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso (versión refundida) , https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02021R0821-20230526

[52] Lista no limitativa y con propósitos ilustrativos únicamente.

2. Grupo de Australia

Fermentadores

Válvulas especiales

3. Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR)

Misiles de crucero

Vehículos aéreos no tripulados (VANT)

4. Arreglo de Wassenaar

Vehículos militares

Sistemas infrarrojos electro-ópticos militares

Productos avanzados para encriptación

128. Además, los regímenes de sanciones internacionales y unilaterales (autónomos) pueden prohibir el comercio de productos sensibles con determinadas jurisdicciones.

129. Los proliferadores y los agentes que actúan en su nombre, recurren a diversas tácticas para adquirir bienes y tecnología de doble uso, infringiendo así los controles de exportación y las sanciones. A continuación, se enumeran algunos de los métodos más habituales que se utilizan.

Cuadro 3. Métodos comunes de adquisición ilícita

Método habitual 1:

Los proliferadores pueden hacer creer que adquieren los productos para uso nacional. Cuando un fabricante recibe lo que parece ser un pedido nacional, no es necesario solicitar al gobierno una licencia (permiso) de exportación, con lo que los compradores evitan un control adicional de la transacción.

Método habitual 2:

Los proliferadores pueden falsificar el uso final, el usuario final y el destino. Por ejemplo, un comprador puede afirmar que un artículo está destinado a un laboratorio de investigación de una universidad de la jurisdicción A, cuando en realidad dicho artículo se transferirá de la jurisdicción A la jurisdicción B y será utilizado por una institución militar en un programa de ADM. En tal caso, el exportador solicitará una licencia (permiso) de exportación en la que se indique que las mercancías se utilizarán exclusivamente con fines civiles en la jurisdicción A.

Método habitual 3:

Los proliferadores también pueden optar por adquirir artículos que sean ligeramente inferiores desde el punto de vista técnico, cuyas especificaciones se sitúen por debajo del umbral de control y que, por lo tanto, no figuren en la lista nacional de control. Por ejemplo, una lista nacional de control incluye una herramienta mecánica con una velocidad máxima del rotor específicamente identificada. Un proliferador puede encargar una herramienta mecánica con una velocidad ligeramente inferior que no alcance el umbral de control y, por lo tanto, no esté sujeta al requisito de licencia (permiso) de exportación. En tal caso, el exportador no solicitará una licencia (permiso) de exportación.

Método habitual 4:

Los proliferadores recurren a empresas pantalla y agentes en terceros países para evadir las sanciones. Por ejemplo, un pedido de mercancías no se realizará a nombre de una entidad o persona designada. En su lugar, se utilizará el nombre de otra entidad o persona. Los proliferadores aprovechan las jurisdicciones con controles de exportación débiles como puntos de tránsito o transbordo para mercancías adquiridas de forma ilícita. También aprovechan las zonas de libre comercio (ZLC) (zonas económicas libres), ya que las disposiciones especiales para las ZLC, diseñadas para facilitar el flujo comercial, también pueden suponer una menor supervisión.

Método habitual 5:

Los agentes de compras también pueden adquirir equipos de segunda mano, sin pasar por los fabricantes, y dirigiéndose en su lugar a empresas que hayan utilizado ellos mismos los equipos o que se dediquen a su reventa.

Método habitual 6:

Los proliferadores pueden transferir tecnología, software y datos técnicos controlados de forma intangible. A diferencia del envío de hardware, la tecnología y el software pueden transferirse electrónicamente ya sea por correo electrónico, descarga de archivos, almacenamiento en la nube o acceso remoto a un servidor. Por ejemplo, un proliferador puede cargar especificaciones de diseño controladas, código fuente o datos de fabricación a un servidor en la nube y otorgar acceso a un destinatario en otra jurisdicción, o transmitir los archivos directamente por correo electrónico cifrado. La transferencia intangible también puede producirse mediante la prestación de asistencia técnica, capacitación o conocimientos especializados, incluso a ciudadanos extranjeros ubicados en el país proveedor modalidad comúnmente conocida como "exportación presunta" «*deemed export*» de esa forma el conocimiento técnico puede transferirse sin que ningún bien físico cruce jamás una frontera nacional.

130. Las instituciones financieras prestan servicio a una amplia gama de actores del sector de bienes de doble uso, entre los que se incluyen fabricantes, comerciantes, transportistas, intermediarios y otros. En los casos de adquisición ilícita de artículos sensibles, los fabricantes, comerciantes e intermediarios de bienes de doble uso, así como las instituciones financieras, se ven involucrados involuntariamente en planes de proliferación.

131. Además del reto que supone hacer frente a las técnicas de evasión de los proliferadores, las instituciones financieras se enfrentan a una grave limitación de capacidad a la hora de identificar operaciones financieras relacionadas con la adquisición ilícita de bienes y tecnología de doble uso. La información a la que tienen acceso las instituciones financieras, como parte de la descripción de la transferencia, solo ofrece una idea vaga de los productos en cuestión, tales como «piezas de recambio», «equipo de reparación», etc. Sin un análisis adicional, no queda claro si los productos en cuestión son sensibles, están sujetos a controles de exportación (si existen en una jurisdicción determinada) o forman parte de una operación comercial legítima. Incluso cuando se dispone de más información sobre un producto, los equipos de cumplimiento normativo, en la mayoría de los casos, no podrán determinar si se trata de un bien de doble uso debido a la falta de conocimientos técnicos especializados.

132. Las cantidades que usualmente suelen estar involucradas en el FP no implican un umbral monetario definido y son coherentes con el comercio legítimo. Esto significa que, a diferencia del lavado de activos, que suele implicar grandes cantidades, no existen umbrales de importe para la detección del FP.

4.2.2. Riesgo regional

133. 16 jurisdicciones del GAFILAT respondieron a la encuesta distribuida a los países. La encuesta incluía preguntas sobre el sector de bienes de doble uso, los sistemas de control de las exportaciones y las directrices sobre FP para los fabricantes de bienes de doble uso.

134. A partir de los datos recibidos, se observan las siguientes tendencias. La mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT no son grandes productoras de bienes y tecnología de doble uso. Se puede considerar que 4 jurisdicciones son usuarias significativas de bienes y tecnología de doble uso: Argentina, Brasil, Chile y México.[53] Todas las jurisdicciones están expuestas a algunos bienes y tecnologías de doble uso debido a que manipulan materiales radiactivos y nucleares, así como componentes químicos y biológicos. Estos artículos se utilizan en diversos sectores, como la ciencia nuclear, la medicina, la agricultura y otros.

135. Aunque la región no se encuentra entre los principales productores de bienes sensibles, persisten los riesgos y vulnerabilidades asociados a los bienes y tecnologías de doble uso. En primer lugar, todos los países de la región dependen de bienes y materiales de doble uso para diversos fines lícitos y deben producirlos o importarlos. Por lo tanto, los bienes sensibles están presentes en la región. En segundo lugar, varios países cuentan con sectores relevantes, y se prevé que la cuota del sector de producción de bienes de doble uso en la región aumente gradualmente. En tercer lugar, varias jurisdicciones son importantes centros de tránsito y transbordo, lo que significa que por sus territorios pasa un gran volumen de mercancías, incluidas mercancías sensibles. Por último, la presencia de numerosas ZLC (zonas francas o las zonas económicas especiales) aumenta la exposición al tráfico ilícito de mercancías.

Falta de sistemas de control de las exportaciones de bienes y tecnología de doble uso

136. Si bien algunos Estados miembros del GAFILAT han desarrollado sistemas de control de las exportaciones de material sensitivo y de uso dual sólidos, integrales y eficaces, estos continúan siendo la excepción en la región, ya que solo un número reducido de jurisdicciones ha establecido marcos de control con esas características.

137. El sistema argentino de control de exportaciones de material sensitivo, bélico y de uso dual se basa principalmente en el Decreto N.º 603/1992, que establece el Régimen de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico y define las funciones centrales de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico (CONCESYMB). Se trata de un órgano tripartito integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; y Economía, que cuenta con la participación de organismos técnicos especializados en cada una de las tecnologías controladas, así como de la autoridad aduanera. La Argentina exige la obtención de una licencia previa para las operaciones de exportación de productos sensibles. Asimismo, dado que es el único país en desarrollo que participa en los cinco principales regímenes multilaterales de control de exportaciones (el Grupo

[53] Ecuador y Honduras informaron de la existencia de un sector de bienes de doble uso limitado.

de Australia, el Grupo de Suministradores Nucleares, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, el Arreglo de Wassenaar y el Comité Zangger), sus listas nacionales de control reflejan las listas acordadas en dichos foros y se actualizan periódicamente.

138. El principal fundamento jurídico del sistema de control de exportaciones de Brasil es la Ley 9.112 (1995),[54] que estableció medidas que regulan la exportación de productos sensibles y tecnologías relacionadas, y creó la Comisión Interministerial para el Control de las Exportaciones de Productos Sensibles (CIBES). Brasil exige la obtención de una licencia para las operaciones de comercio exterior relacionadas con productos sensibles. Las normas de aplicación relativas a la expedición de licencias, permisos, certificados y otros documentos están codificadas en la *Resolución 40 (2025)*[55] de la CIBES. Las listas nacionales de control de Brasil se centran en los bienes abarcados por los convenios y los regímenes multilaterales de control de exportaciones de los que Brasil es parte: la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas, la Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas y Toxínicas, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles. Aunque Brasil no es miembro del Grupo de Australia, los bienes que figuran en la lista de control de ese grupo están incluidos en las listas de control nacionales creadas por Brasil. La lista del área biológica incluye microorganismos (microorganismos autóctonos añadidos) y equipos para la producción de armas biológicas y toxínicas, mientras que la lista del área química incluye equipos para la producción de sustancias químicas de doble uso. Dichos bienes no figuran en las listas de control de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas ni de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas y Toxínicas. En este sentido, las listas se crearon para cumplir con las disposiciones de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

139. México regula las exportaciones de bienes sensibles y de doble uso por vía administrativa a través de la Secretaría de Economía. En 2011, México adoptó un «Acuerdo» (*Acuerdo por el que se sujeta al requisito previo por parte de la Secretaría de Economía la exportación de armas convencionales, sus partes y componentes, bienes de uso dual, software y tecnologías susceptibles de desvío para la fabricación y proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva*)[56] que establece un sistema de control de las exportaciones de bienes sensibles. La lista nacional de control de México incluye productos de tres (de los cuatro) regímenes multilaterales de control de las exportaciones de los que México forma parte: el Arreglo de Wassenaar, el Grupo de Australia y el Grupo de Suministradores Nucleares. La autoridad encargada de conceder las licencias es la Secretaría de Economía de México.

---

[54] *Ley 9.112 (1995),* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9112.htm.

[55] *Resolución 40 (2025),* https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/Resolucao_Cibes_n_40_de_28042025.html.

[56] *Acuerdo por el que se sujeta al requisito previo por parte de la Secretaría de Economía la exportación de armas convencionales, sus partes y componentes, bienes de uso dual, software y tecnologías susceptibles de desvío para la fabricación y proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva (2011),* https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5196224.

140. Panamá ha elaborado y aprobado legislación para establecer un sistema de control de las exportaciones. El sistema de control de las exportaciones se basa en el *Decreto Ejecutivo 81 (2017)*,[57] que establece medidas para controlar el comercio y el transporte seguro de material de doble uso por motivos de seguridad nacional e internacional. Panamá también aprobó la *Resolución 001 (2018)*,[58] que incorpora la Lista de Control de Bienes de Doble Uso de la Unión Europea a la Lista Nacional Armonizada de Bienes de Doble Uso de Panamá. Por Decreto 81 (2017) se crearon el Consejo Nacional de Comercio y Transporte Seguro y el Comité Técnico de Comercio y Transporte Seguro, que establecieron medidas para controlar el comercio y el transporte seguro de materiales de doble uso por razones de seguridad nacional e internacional, de conformidad con la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

141. En Chile, el Congreso Nacional está tramitando actualmente el proyecto de ley correspondiente.

142. Todas las jurisdicciones cuentan con ciertos controles por motivos de seguridad y protección, principalmente sobre bienes y materiales que pueden considerarse riesgosos, como los materiales nucleares o radiactivos, los materiales químicos y biológicos, los explosivos, etc.

143. El ejemplo de El Salvador ilustra cómo, incluso cuando los países no cuentan con una ley específica dedicada al control de las exportaciones de bienes sensibles, es posible encontrar elementos de los controles pertinentes en diferentes textos legislativos y prácticas institucionales. En este sentido, por ejemplo, la *Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares*[59] regula la importación, exportación, fabricación y comercialización de armas de fuego, municiones y productos de uso similar destinados a fines militares o policiales. El *Reglamento de Estupefacientes, Psicotrópicos, Precursores, Sustancias y Productos Químicos y Agregados*[60] regula la importación y exportación de dichos productos. La *Ley de Protección a la Sanidad Vegetal, Salud Animal e Inocuidad de los Alimentos no Procesados de Origen Vegetal o Animal*[61] regula la entrada, el transporte y el movimiento de plantas, animales y sus productos y subproductos. *La Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario*[62] regula la importación y el transporte de fertilizantes. Varias normas legislativas relacionadas con las aduanas, como la *Ley de*

---

[57] *Decreto Ejecutivo 81 (2017),* https://www.amp.gob.pa/decreto-ejecutivo-81-de-2017/.

[58] *Resolución 001 (2018),* https://vlex.com.pa/vid/resolucion-n-001-adopta-737311125.

[59] *Ley de Control y Regulación de Armas, Municiones, Explosivos y Artículos Similares*, 1999, https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/1990-1999/1999/07/8889A.PDF.

[60] *Reglamento de Estupefacientes, Psicotrópicos, Precursores, Sustancias y Productos Químicos y Agregados*, 2013, https://www.srs.gob.sv/wp-content/uploads/2022/09/REGLAMENTO-DE-ESTUPEFACIENTES-PSICOTROPICOS-PRECURSORES-SUSTANCIAS-Y-PRODUCTOS-QUIMICOS-Y-AGREGADOS.pdf.

[61] *Ley de Protección a la Sanidad Vegetal, Salud Animal e Inocuidad de los Alimentos No Procesados de Origen Vegetal o Animal*, 2025, https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/2020-2029/2025/05/10A158.PDF.

[62] *Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario*, 1973, modificada, https://www.ecolex.org/es/details/legislation/decreto-legislativo-no-315-ley-sobre-control-de-pesticidas-fertilizantes-y-productos-para-uso-agropecuario-texto-refundido-lex-faoc105134/.

Simplificación Aduanera,[63] la *Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas*[64] y el *Código Aduanero Uniforme Centroamericano*,[65] establecen y regulan los procedimientos aduaneros y las normas de aplicación. Desde el punto de vista institucional, el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones del Banco Central de Reserva (CIEX) tramita los permisos de exportación e importación, incluidos los relativos a los bienes de doble uso. Aunque no existe una lista única de bienes de doble uso, el CIEX remite a las instituciones competentes en función de la naturaleza del producto. El Ministerio de Defensa autoriza la importación y exportación de armas, explosivos, municiones, equipo militar, bienes de doble uso, sustancias químicas o materiales peligrosos si están relacionados con un uso militar. La Superintendencia de Regulación Sanitaria expide permisos de importación y exportación para productos regulados, incluidos los productos químicos peligrosos. El Ministerio de Agricultura y Ganadería expide autorizaciones para la importación de productos agroquímicos biológicos.

144. Si bien algunas jurisdicciones del GAFILAT han desarrollado sistemas robustos e integrales de control de exportaciones de bienes y tecnología de uso dual, la ausencia de estos mecanismos, o su desarrollo aún incipiente en la mayoría de los países de la región puede constituir una vulnerabilidad de relevancia. En tales casos, la inexistencia de un sistema específico de control de exportaciones impide contar con una base jurídica para examinar, autorizar o denegar exportaciones, importaciones u otras operaciones relacionadas con bienes y tecnología de doble uso.

Registro de los productores de bienes y tecnología de doble uso

145. Una de las mejores prácticas para los sistemas nacionales de control de exportaciones consiste en exigir a los productores de bienes y tecnología de doble uso que se registren ante el gobierno. Este requisito es independiente de los requisitos de licencia (permiso) para las transacciones comerciales. La ausencia de registro de productores solo es relevante cuando existe una industria de bienes de doble uso real. En jurisdicciones donde la industria de bienes de doble uso es prácticamente inexistente o insignificante, dicha ausencia es previsible y no constituye una vulnerabilidad.

146. En la región del GAFILAT, solo Argentina[66], Brasil y México —tres jurisdicciones con importantes industrias de bienes de doble uso— exigen el registro de los productores de manera efectiva. Ecuador y la República Dominicana también indicaron que existe este requisito, aunque

[63] *Ley de Simplificación Aduanera*, 1999, https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/DC5117_36_Ley_de_Simplificacion_Aduanera.pdf.

[64] *Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas,* 2005, https://infotrade.minec.gob.sv/wp-content/uploads/48_Ley_Organica_de_la_Direccion_General_de_Aduanas.pdf.

[65] *Código Aduanero Uniforme Centroamericano*, 2008, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC5085_2_Codigo_Aduanero_Uniforme_Centroamericano_(CAUCA).pdf.

[66] En Argentina, los productores de las industrias de uso dual deben estar registrados y licenciados conforme a la tecnología de la que se trate, Nuclear (ARN) o Químico (REARQUIM).

ninguno de los dos cuenta con un sector de bienes de doble uso significativo. La mayoría de las jurisdicciones, incluyendo algunas jurisdicciones con industrias de doble uso significativas, indicaron que no existen requisitos de registro para los productores de bienes de doble uso, lo cual no resulta extraño dada la falta de sectores avanzados de bienes de doble uso y de sistemas de control de exportaciones. Algunas jurisdicciones indicaron que existen requisitos de registro que son parcialmente pertinentes. Por ejemplo, Bolivia exige a los importadores de materiales relacionados con productos de doble uso que se registren y soliciten una autorización de importación a la Secretaria Técnica Nacional de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (STN-OPAQ) y a la Autoridad de Fiscalización de Electricidad y Tecnología Nuclear (AETN). Honduras, al igual que otras jurisdicciones que carecen de sistemas avanzados de control de exportaciones de bienes y tecnología de doble uso, regula los precursores químicos, los materiales radiactivos y los equipos emisores de radiación, y ha informado de que las empresas que utilizan los artículos mencionados deben estar registradas ante el gobierno. Del mismo modo, Ecuador ha informado de requisitos de registro pertinentes que, dada la falta de un sistema integral de control de exportaciones de bienes y tecnología de doble uso, probablemente se apliquen a categorías específicas de bienes (por ejemplo, municiones).

Incomunicación entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros

147. Otro factor de vulnerabilidad radica en la desconexión entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros. En la región del GAFILAT, en la mayoría de los casos, no existen mecanismos formales de intercambio de información entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros. La brecha de comunicación eficiente entre estas autoridades puede ser multifactorial, destacando normativas de protección de información (caso del secreto bancario); la incompatibilidad tecnológica entre autoridades; la baja prioridad a nivel país o bien la inexistencia de procesos conjuntos en la materia.

148. La encuesta a los países indagó sobre los procedimientos, plataformas u otros mecanismos para el intercambio de información entre estas autoridades. Antes de evaluar las tendencias que se desprenden de las respuestas, conviene señalar que las plataformas para el intercambio periódico de información entre las autoridades aduaneras y financieras —por ejemplo, sobre declaraciones de importación y exportación— no son lo mismo que las herramientas específicas de intercambio de información diseñadas expresamente para combatir el FP y las infracciones de los controles de exportación.

149. Quince jurisdicciones respondieron a una pregunta sobre procedimientos, plataformas u otros mecanismos para el intercambio de información entre las autoridades de control de las exportaciones y las de prevención de delitos financieros.

150. En Argentina, la Dirección General de Aduanas (ARCA) es un sujeto obligado ante la Unidad de Información Financiera (UIF), de conformidad con el artículo 20 de la *Ley 25.246* y la *Resolución 38/2011* de la UIF; sin embargo, esto supone una obligación general de reporte de

las aduanas a la UIF, y no una plataforma específica para el intercambio de información sobre el control de las exportaciones y el FP.

151. En Bolivia existen varios acuerdos de cooperación interinstitucional que pueden facilitar el intercambio de información relevante, entre ellos: (1) un acuerdo entre la Dirección General de Aduanas y la Policía de Bolivia (Fuerza Antinarcóticos) que establece mecanismos de acceso e intercambio de información; (2) el acuerdo entre la Dirección General de Aduanas y la Policía de Bolivia (Fuerza Especial de Lucha contra el Delito) que cuenta con mecanismos de coordinación para el intercambio de información y la cooperación técnica y operativa; (3) un acuerdo interinstitucional entre la UIF y la Aduana que permite el acceso y el intercambio de datos de declaraciones de importación y exportación, formularios de declaración de mercancías e información de declaraciones juradas sobre movimientos transfronterizos de divisas; (4) un protocolo de acción conjunta entre la UIF y el Ministerio de Defensa que establece directrices y mecanismos de coordinación para el análisis de la información sobre el financiamiento del terrorismo y de la proliferación.

152. Brasil cuenta con un mecanismo que cumple el objetivo directo de compartir información entre las autoridades de control de las exportaciones y las encargadas de la prevención de delitos financieros. La Coordinación General de Bienes Sensibles (CGBS), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) y responsable de la política brasileña de control de las exportaciones de bienes sensibles, está autorizada a utilizar el Sistema de Intercambio Electrónico (SEI-C). Esta plataforma está gestionada por la COAF, la UIF de Brasil, vinculada administrativamente al Banco Central de Brasil. La plataforma permite compartir información de inteligencia financiera con las autoridades competentes, incluidos los funcionarios encargados del control de las exportaciones. Las disposiciones legales relativas al intercambio de información se basan en la *Ley 9.112/1995*, el *Decreto 4.214/2002* y la *Resolución 427/2024* del Banco Central de Brasil.

153. En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) mantiene una coordinación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), así como con otras autoridades competentes, a través de foros y mecanismos de cooperación nacional. La DIAN también se encuentra en proceso de implementar plataformas especializadas para la gestión segura de la información promovidas por la Organización Mundial de Aduanas, entre las que se incluye la RILO (Oficina Regional de Enlace de Inteligencia).

154. La República Dominicana cuenta con mecanismos de intercambio de información entre autoridades competentes en materia de ALA/CFT/CFPAM, particularmente a través de la coordinación de las autoridades competentes de exportación e importación. En términos generales, no existen procedimientos, plataformas o canales de comunicación directa entre los Sujetos Obligados y las autoridades encargadas del control de exportaciones de bienes tangibles o intangibles, dado que dicha coordinación se gestiona institucionalmente entre las autoridades competentes conforme al marco legal vigente, de ser necesario.

155. En Ecuador se están llevando a cabo mesas de trabajo con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) para establecer mecanismos formales de intercambio de información.

156. En El Salvador no existe una plataforma específica para el intercambio de información entre el control de las exportaciones y la lucha contra los delitos financieros. Sin embargo, al igual que en otras jurisdicciones, existen disposiciones legales pertinentes que sientan las bases para el intercambio de información relevante. Por ejemplo, el artículo 52 de la *Ley Especial para la Prevención, el Control y la Sanción del Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva* obliga a los organismos estatales a cooperar. Existe coordinación interinstitucional entre la Unidad de Inteligencia Financiera, la Fiscalía General, la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Dirección General de Aduanas, el Ministerio de Defensa Nacional, la Autoridad Marítima y el Centro Nacional de Registros (responsable de los registros inmobiliarios y de constitución de sociedades), así como con un organismo externo: la INTERPOL.

157. Guatemala no cuenta con un sistema específico de control de las exportaciones. Al igual que en otras jurisdicciones, en acuerdos específicos se pueden encontrar disposiciones legales para el intercambio de información relevante, aunque no exhaustiva. Por ejemplo, (1) la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la IVE (Intendencia de Verificación Especial) intercambian información de inteligencia en el marco de un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado el 26 de noviembre de 2004, que abarca la prevención de infracciones fiscales, el lavado de activos y los delitos relacionados; (2) un acuerdo del 18 de julio de 2023 entre el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), la Superintendencia de Bancos (SIB) y la SAT estableció mecanismos para compartir información a través de un sistema informático interconectado sobre las personas que transportan 10 000 dólares estadounidenses o más en efectivo. La IVE tiene competencia legal para solicitar información a cualquier entidad pública o privada en virtud de los artículos 28 y 34 de la *Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos*.

158. Honduras reportó la existencia de canales para compartir información entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros, aunque no se aportaron los detalles de los mismos.

159. México cuenta con un mecanismo que cumple el objetivo directo de compartir información entre las autoridades de control de las exportaciones y las encargadas de la prevención de delitos financieros. En virtud del acuerdo por el que se establece el CANDESTI (Comité Interinstitucional de Controles Estratégicos del Comercio, Terrorismo y Seguridad Internacional), una de las funciones del CANDESTI es establecer normas para el intercambio de informes, datos y cooperación técnica relevantes para las obligaciones internacionales de México en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacional. A través de los distintos grupos de trabajo de este comité, las diferentes agencias cuentan con procedimientos y plataformas para el intercambio de información entre las autoridades de control de las exportaciones y las de prevención de delitos financieros.

160. Nicaragua no produce bienes ni tecnología de doble uso. Sin embargo, cuenta con un mecanismo que puede utilizarse para el intercambio de información pertinente. En 2024, el Consejo Presidencial de Coordinación, Cooperación e Intercambio de Información —del que forman parte la Dirección General de Servicios Aduaneros, en calidad de organismo de control de las exportaciones, y la Policía Nacional, como autoridad encargada de la prevención de delitos financieros— firmó el *Acuerdo Interinstitucional 01-2024*. Se trata de un protocolo de coordinación, cooperación e intercambio de información para la prevención, la lucha y el procesamiento del crimen organizado, el tráfico de drogas, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de ADM y otros delitos relacionados.

161. Panamá cuenta con mecanismos que permiten la trazabilidad de las operaciones de exportación y reexportación mediante el Documento de Movimiento Comercial, cuyo seguimiento es realizado por la Autoridad Nacional de Aduanas. No obstante, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de intercambio de información y coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables del control de las exportaciones y las encargadas de la prevención de delitos financieros.

162. En Paraguay, los acuerdos interinstitucionales permiten el intercambio de información entre la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (Dirección General de Aduanas) y la SEPRELAD (UIF). La SEPRELAD tiene acceso a las bases de datos de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT) con fines de inteligencia, lo que permite filtrar información sobre personas, jurisdicciones, actividades y mercancías comercializadas. En lo que respecta específicamente a los productos nucleares y radiológicos, la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear mantiene una lista de materiales controlados que se comparte con la Aduana para ayudar a identificar materiales sensibles y tiene acceso al sistema de ventanilla única del importador.

163. En Perú, existe un mecanismo para que la Aduana comparta información con la UIF a través de los reportes de operaciones sospechosas (ROS), pero no hay una plataforma específica para el intercambio de información entre las autoridades de control de las exportaciones y las autoridades de prevención de delitos financieros. Los agentes de aduanas son sujetos obligados y pueden presentar reportes de operaciones sospechosas (ROS) a la UIF a través del portal PLAFT (Portal de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo). La UIF también puede solicitar información a los agentes de aduanas a través del mismo portal.

164. En Uruguay, el intercambio de información puede tener lugar en el marco del Grupo de Trabajo FT/FP, que se reúne semestralmente y celebra sesiones extraordinarias cuando surgen cuestiones de interés.

165. En resumen, la mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT carecen de procedimientos, plataformas o mecanismos específicos para el intercambio de información entre las autoridades de control de las exportaciones y las de prevención de delitos financieros. Incluso cuando existen acuerdos pertinentes, muchos se limitan a mecanismos generales de cooperación aduanera, en lugar de constituir marcos específicos para prevenir la adquisición y el movimiento ilícitos de

mercancías sensibles. Esta falta de coordinación puede generar una vulnerabilidad crítica: si una operación no activa una «señal de alerta» financiera, pero implica un producto sensible destinado a un destino sancionado o sensible desde el punto de vista de la proliferación, o viceversa, puede pasar desapercibida en ambos sistemas. La descoordinación entre estas autoridades clave del sistema CFP reduce la capacidad del Estado para detectar indicadores de proliferación que, considerados de manera aislada por cada autoridad, pueden no resultar suficientes para generar una intervención, pero que, analizados conjuntamente, revelarían un riesgo significativo.

166. Solo unas pocas jurisdicciones cuentan con procedimientos, plataformas o mecanismos específicos para el intercambio de información entre las autoridades de control de exportaciones y las autoridades de prevención de delitos financieros. Por regla general, estos existen en jurisdicciones que cuentan con sistemas integrales de control de exportaciones de bienes y tecnologías de doble uso.

167. Varias jurisdicciones informaron la existencia de requisitos legales, procedimientos y mecanismos que, aunque no estén diseñados específicamente para el intercambio de información entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros en relación con los bienes y tecnologías de doble uso, pueden servir de base para dicho intercambio de información si los gobiernos deciden llevarlo a cabo. Por ejemplo, varias jurisdicciones informaron de que contaban con mecanismos de intercambio de información de carácter más general, como los relativos a los movimientos de efectivo, obligaciones legales más amplias de cooperación para las autoridades pertinentes y requisitos legales para que los agentes de aduanas presenten reportes de actividades sospechosas.

168. La principal recomendación para las jurisdicciones del GAFILAT en este contexto es que consideren los controles de exportación y la prevención de la delincuencia financiera como sistemas que se refuerzan mutuamente y que se beneficiarían de procedimientos, mecanismos y plataformas claros para el intercambio de información.[67] Las jurisdicciones pueden estudiar cómo utilizar las disposiciones, los procedimientos, los mecanismos y las plataformas jurídicas existentes para dicho intercambio de información.

Factores geográficos

169. Hay un par de factores adicionales que también son relevantes para el análisis de las vulnerabilidades asociadas a los bienes y la tecnología de doble uso: (1) el volumen de carga que transita o se transborda a través de una jurisdicción; y (2) la presencia de ZLC. Aunque una jurisdicción no sea un gran productor de bienes y tecnología de doble uso, su territorio puede utilizarse para transferir bienes sensibles. Ambos factores son extremadamente relevantes para

[67] Togzhan Kassenova, *"Challenges with Implementing Proliferation Financing Controls: How Export Controls Can Help,"* [Retos en la implementación de los controles del financiamiento de la proliferación: el aporte de los controles de exportación] *World ECR: The Journal of Export Controls and Sanctions*, mayo de 2018, https://carnegieendowment.org/posts/2018/05/challenges-with-implementing-proliferation-financing-controls-how-export-controls-can-help.

el perfil de riesgo regional. La región del GAFILAT alberga importantes centros de tránsito y transbordo, así como numerosas ZLC. Este sector es especialmente vulnerable a ser aprovechado por los proliferadores para realizar transferencias ilícitas de mercancías. Estos factores se analizarán en detalle en las secciones siguientes del documento.

Resumen

170. En su mayor parte, la región no es un gran productor de bienes y tecnología de doble uso: solo cuatro jurisdicciones —Argentina, Brasil, Chile y México— pueden considerarse usuarios significativos, aunque todas las jurisdicciones tienen cierta exposición debido al manejo de material radiactivo y nuclear, así como de componentes químicos y biológicos, en sectores como la ciencia nuclear, la medicina y la agricultura. La ausencia de una producción importante no elimina el riesgo. Todos los países dependen de los bienes de doble uso y deben producirlos o importarlos, por lo que en toda la región hay artículos sensibles; varias jurisdicciones cuentan con sectores relevantes cuya cuota de producción se prevé que crezca gradualmente; y algunas actúan como importantes centros de tránsito y transbordo, lo que significa que por sus territorios pasan grandes volúmenes de carga, incluidos bienes sensibles. La presencia de numerosas ZLC aumenta aún más la exposición al movimiento ilícito de mercancías.

171. Si bien en la región existen algunos sistemas de control de las exportaciones de material sensitivo y de uso dual que presentan un grado de desarrollo y efectividad adecuados, solo un número limitado de jurisdicciones han establecido sistemas integrales de control de las exportaciones de productos de doble uso, mientras que todas las jurisdicciones mantienen algunos controles basados en la seguridad y la protección sobre mercancías peligrosas, como materiales nucleares, radiactivos, químicos y biológicos, así como explosivos. La ausencia o la fase incipiente de controles específicos de las exportaciones en la mayor parte de la región constituye una vulnerabilidad fundamental, ya que, sin dichos sistemas, no existe base jurídica para examinar, autorizar o denegar transacciones relacionadas con bienes de doble uso. Otra brecha relacionada es el registro de productores, una buena práctica reconocida: solo tres jurisdicciones lo exigen de forma efectiva.

172. Otro factor de vulnerabilidad radica en la desconexión entre las autoridades de control de exportaciones y las de prevención de delitos financieros. Solo Brasil y México cuentan con mecanismos creados específicamente para este fin —Brasil a través del Sistema de Intercambio Electrónico (SEI-C), gestionado por su UIF, la COAF, y México a través del comité interinstitucional CANDESTI y sus grupos de trabajo— y, por regla general, dichos mecanismos se dan en jurisdicciones que ya cuentan con sistemas integrales de control de exportaciones. En el resto de los casos, los mecanismos existentes son, en su mayoría, herramientas generales de cooperación aduanera o de notificación a las UIF —notificación de movimientos de efectivo, obligaciones legales generales de cooperación u obligaciones de reporte de operaciones sospechosas por parte de los agentes de aduanas—, en lugar de marcos diseñados para detectar la adquisición y el movimiento ilícitos de bienes sensibles. Esta falta de coordinación genera una vulnerabilidad importante, si una operación no activa una “señal de alerta financiera”, pero se encuentra relacionada con un producto sensible vinculado a un destino sancionado o

sensible desde el punto de vista de la proliferación o viceversa, puede pasar desapercibida en ambos sistemas. Estas vulnerabilidades se ven agravadas por factores geográficos: el papel de la región como sede de importantes centros de tránsito y transbordo, así como de numerosas ZLC, siendo estas últimas especialmente susceptibles de ser aprovechadas para transferencias ilícitas.

173. La recomendación principal es que las jurisdicciones consideren los controles a la exportación y la prevención de los delitos financieros como sistemas que se refuerzan mutuamente y establezcan procedimientos claros para el intercambio de información, basándose, en la medida de lo posible, en las disposiciones legales vigentes.

4.2.3. Señales de alerta clave que indican la adquisición ilícita de bienes sensibles[68]

1. Perfil del cliente y del usuario final

- El cliente, el destinatario o la dirección se asemejan mucho a una de las partes que figuran en una lista de partes restringidas (por ejemplo, lista de sanciones de la ONU, listas nacionales de denegación, lista de sanciones unilaterales, etc.)
- El uso final declarado es civil, pero el usuario final está vinculado al ejército, a la industria de defensa o a un organismo de investigación gubernamental; o bien se descubre que la dirección de un supuesto usuario final civil corresponde a una instalación militar o se encuentra en el mismo emplazamiento que instalaciones militares en un país que suscita preocupación.
- Empresa de reciente constitución, difícil de verificar en fuentes abiertas y con poca o ninguna presencia en la web, con sede en una jurisdicción conocida por ser de desvío o transbordo, que no está familiarizada con las características de rendimiento del producto pero que, aun así, lo desea.

2. Uso final y verosimilitud del uso final

- El uso final declarado no resulta verosímil, o bien el cliente ofrece una explicación poco convincente sobre el grado de sofisticación técnica de los artículos o sobre la medida en que son necesarios para su actividad comercial habitual.
- El pedido no se ajusta a las necesidades del cliente ni a la escala aparente de sus operaciones, o bien un pedido de «piezas» o «componentes» es suficiente para dar servicio a muchos más productos finales sujetos a control de los que se sabe que posee el destino.
- Se percibe o se sospecha un desvío del uso final declarado.

3. Incompatibilidad del artículo y de las especificaciones técnicas

- El artículo es incompatible con el nivel técnico del destino, o las prestaciones del producto no se ajustan al sector de actividad del comprador.

[68] La lista consolidada de Alertas para bienes de doble uso se encuentra disponible en el Anexo II b). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II b), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- El cliente solicita un producto con prestaciones excesivas para la aplicación indicada, o bien las peticiones de personalización o modificación inusuales suscitan dudas sobre las posibles aplicaciones del producto modificado.
- El artículo tiene aplicaciones conocidas de doble uso, militares o de otro tipo sensibles, o bien es un producto de vanguardia atractivo para los proliferadores (aún en fase de desarrollo, con pocos clientes nacionales o técnicamente superior a los competidores consolidados).

4. Transporte, rutas y logística

- El destinatario final, el destinatario de la mercancía o el cliente final del producto es una empresa de transporte de mercancías, o bien el usuario final indicado es una empresa comercial, un distribuidor o una entidad con sede en una zona de libre comercio, por lo que se desconoce el verdadero destino final.
- La ruta de envío es inusual para el producto y el destino; la transacción pasa por un tercer país que no está implicado de otro modo y que se conoce como punto de transbordo, o bien el pago procede de dicho país; o se produce un cambio de última hora en la ruta de envío o de pago previamente programada hacia o desde un país de interés.
- Las fechas de entrega son imprecisas o están previstas para destinos apartados; se rechazan los *incoterms* habituales, el precintado de contenedores o camiones, o la confirmación de recepción por parte del destinatario o del usuario final; o un cliente del sector marítimo utiliza corredores conocidos como rutas de transbordo.

5. Documentación, comportamiento y licencias

- Cuando se le pregunta, el comprador se muestra evasivo o poco claro sobre si el artículo está destinado al uso nacional, a la exportación o a la reexportación; rechaza la instalación, la formación o el mantenimiento habituales; o exige una confidencialidad inusual o excesiva en relación con los destinos, los clientes o las especificaciones del artículo.
- Existen acuerdos complejos o en varias capas que parecen diseñados para ocultar la participación de una de las partes o el destino final; por ejemplo, cartas de crédito en varias capas, empresas pantalla o intermediarios y corredores innecesarios.
- Existe incertidumbre sobre el historial de licencias de un artículo (no se obtuvo, o es poco probable que se obtenga, la licencia requerida), o se recibe una solicitud para realizar el mantenimiento, la instalación o la actualización de un artículo modificado tras su exportación con el fin de darle un uso final más avanzado que, normalmente, requeriría una licencia.

6. Vínculo entre propiedad, afiliación y la red de sanciones

- La alta dirección o el equipo técnico de un nuevo cliente coincide con el de una entidad incluida en una lista de partes sujetas a restricciones, o bien las contrapartes comparten ubicación física o propiedad con dicha parte.
- Un nuevo cliente solicita un artículo o servicio que fue diseñado o modificado originalmente para un cliente que ahora figura en la lista, lo que sugiere que el nuevo cliente ha asumido las operaciones de la entidad incluida en la lista.
- Una parte extranjera en la transacción tiene uno o más propietarios que figuran en la lista de partes restringidas, lo que da lugar a la obligación de determinar el porcentaje de propiedad.

7. Financiación y pago

- El cliente paga un importe considerablemente superior a los precios de mercado conocidos, se le ofrecen condiciones de pago inusualmente favorables o paga por adelantado, o bien paga en efectivo un artículo muy caro cuando las condiciones de venta normalmente requerirían una financiación.
- El pago lo realiza una parte distinta del cliente o del intermediario indicado, o bien una entidad de un tercer país que no es parte de la transacción; o se efectúan múltiples pagos de menor cuantía desde la cuenta bancaria en el extranjero de un único usuario final a varios proveedores similares.
- Se remite una compra realizada mediante una carta de crédito al banco emisor en lugar de al usuario final real, o los documentos justificativos no identifican al verdadero usuario final; o se utilizan cuentas abiertas o líneas de crédito en combinación con jurisdicciones conocidas por el transbordo de mercancías.

4.3. Industria marítima[69]

4.3.1. Riesgo global

174. El sector marítimo está expuesto a la proliferación de ADM y al FP. Los proliferadores utilizan el transporte marítimo para trasladar bienes sensibles destinados a la adquisición ilícita, y también transportan carga no sensible con fines de recaudación de fondos (venta de materias primas para generar fondos). El elevado tráfico de contenedores, las complejas cadenas logísticas y la gran dependencia de los intermediarios crean «lagunas en los controles» que pueden aprovechar los proliferadores y quienes evaden las sanciones y los controles de exportación. Los puertos marítimos son potencialmente atractivos para el lavado de activos basado en el comercio y, por extensión, para el FP. Las redes ilícitas pueden manipular los flujos comerciales mediante la sobrefacturación o la subfacturación, la facturación múltiple, los envíos ficticios y las rutas complejas, al tiempo que se aprovechan los ecosistemas permisivos que rodean a los puertos.

175. Alrededor del 80 % del comercio internacional se transporta por mar, lo que significa que la mayoría de los bienes sensibles obtenidos ilícitamente se transportan en buques. Los contenedores marítimos se utilizan con frecuencia para el tráfico ilícito, dado el volumen del comercio en contenedores y los bajos índices de inspección física. Entre las categorías

[69] Toda referencia que se realice a este término en este documento incluye a su vez al sector fluvial, incluidos los puertos interiores y las vías navegables.

documentadas se incluyen bienes sensibles y de doble uso, como precursores químicos, materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, y productos electrónicos avanzados sujetos a control.[70] El tráfico y otros movimientos no autorizados de material nuclear y otros materiales radiactivos a través de las fronteras se documentan y supervisan a nivel internacional.[71] La inspección física de toda la carga no es viable en ningún puerto marítimo del mundo, ya que paralizaría el comercio internacional.[72] Esto confiere una importancia fundamental al control previo: identificar la mercancía de alto riesgo mediante la debida diligencia, lo que incluye la comprobación de documentos, el análisis de las partes implicadas, los perfiles de los buques, etc.

176. La estructura global del sector marítimo complica los esfuerzos por gestionar estos riesgos. Los buques, los puertos, los agentes de carga y las aseguradoras suelen tener su sede en países diferentes, lo que dificulta la supervisión. La propiedad y la explotación de los buques suelen estar fragmentadas, lo que dificulta la identificación del verdadero beneficiario final. Un buque puede estar registrado bajo un pabellón, ser propiedad de una empresa de otra jurisdicción, estar gestionado en otro lugar y contar con una tripulación internacional. Además, las partes que controlan los buques, incluidos los países y entidades sancionados, pueden ocultar su participación mediante empresas pantalla, sociedades ficticias y testaferros para ocultar la propiedad del buque o los contratos de fletamento. El uso de registros abiertos o «banderas o pabellón de conveniencia», como se les conoce comúnmente, consiste en matricular un buque en un país distinto al del propietario, lo que añade un nivel adicional de anonimato. Por ejemplo, los buques controlados por la RPDC suelen enarbolar pabellones de otras jurisdicciones. Otras tácticas de evasión incluyen modificar el aspecto físico de los buques, falsificar o blanquear su identidad, o desactivar los sistemas de identificación automática (SIA).

177. Las instituciones financieras corren el riesgo de una exposición secundaria al FP a través de la tramitación de pagos por la compra de buques, combustible, tasas portuarias y otras transacciones. Cuando las instituciones financieras facilitan transacciones para buques que participan en la evasión de sanciones, contribuyen inadvertidamente al FP a través de la evasión de sanciones.

---

[70] Programa de Control de Contenedores (PCC) de la ONUDD y la OMA, ONUDD/Organización Mundial de Aduanas. El PCC se creó con el fin de reducir el riesgo de que los contenedores de transporte se utilizaran para el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada transnacional y otras formas de actividad en el mercado negro, y su ámbito temático se ha ampliado para incluir bienes de doble uso y estratégicos, materiales QBRN, armas y sus vectores de lanzamiento, así como precursores químicos de drogas y explosivos. https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/container-control-programme.html.

[71] Base de datos del OIEA sobre incidentes y tráfico ilícito (ITDB), OIEA. La ITDB es el sistema de información del OIEA sobre incidentes de tráfico ilícito y otras actividades no autorizadas relacionadas con material nuclear y otros materiales radiactivos que se encuentran fuera del control regulador; en ella se han registrado 4 243 incidentes entre 1993 y 2023, de los cuales una parte corresponde a casos confirmados o probables de tráfico o uso malintencionado, https://www.iaea.org/resources/databases/itdb.

[72] Por ejemplo, de acuerdo a publicaciones sobre comercio, los EE. UU inspecciona físicamente aproximadamente en Estados Unidos, solo se inspecciona físicamente alrededor del 3 % del tráfico comercial marítimo. "The Difference Between Cargo Screening VS. Inspection," November 22, 2019, https://www.greenworldwide.com/the-difference-between-cargo-screening-vs-inspection/

178. El GAFI señala específicamente la explotación del sector marítimo como una tipología de FP. En su informe de 2025 titulado *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes* [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones], el GAFI afirmó: «el sector marítimo se ha convertido en un objetivo principal utilizado por los actores ilícitos, que aprovechan su complejidad, su alcance internacional, el anonimato y los controles limitados en materia ALA/CFT/CFP».[73]

179. Incluso las jurisdicciones que no cuentan con grandes productores de bienes y tecnología de doble uso pueden verse expuestas a riesgos de proliferación si actúan como importantes centros de tránsito y transbordo. Los proliferadores suelen utilizar terceras jurisdicciones para el tránsito y el transbordo de bienes sensibles obtenidos de forma ilícita, especialmente si dichos centros no cuentan con sistemas exhaustivos de control de las exportaciones. Las jurisdicciones que carecen de sistemas de control de las exportaciones solo disponen de controles limitados sobre la mercancía sensible que transita por su territorio nacional.

4.3.2. Riesgo regional

180. La evaluación del riesgo regional en el ámbito marítimo se basa en los datos facilitados por las jurisdicciones en respuesta a las encuestas realizadas a los países y en el análisis de información de fuentes abiertas. La sección pertinente de la encuesta a los países se centró en determinar si las jurisdicciones eran importantes centros de tránsito o transbordo, la existencia de registros abiertos («bandera de conveniencia»), el número de buques registrados bajo el pabellón del país, la evaluación de riesgos relacionados con el FP y las sanciones durante el proceso de concesión de licencias, y la capacitación y guía que el Gobierno ofrece al sector marítimo sobre el FP y la evasión de sanciones.

181. El perfil de riesgo de la región del GAFILAT para el sector marítimo y las rutas de tránsito y transbordo es mixto. Por un lado, geográficamente, la región se encuentra más alejada de Estados clave en materia de proliferación, como la RPDC e Irán. Por otro lado, la región alberga algunos puertos marítimos importantes y varias jurisdicciones pueden clasificarse como importantes centros de tránsito y transbordo.

182. Los puertos de las jurisdicciones miembros del GAFILAT no se encuentran entre los más grandes del mundo, pero dan servicio a algunos de los corredores marítimos más transitados del Atlántico y el Pacífico. Por sus puertos transitan cantidades significativas de carga. Los puertos más grandes de la región se encuentran en Brasil, Panamá, México y Colombia. En 2024, el puerto de Santos, en Brasil, gestionó 5 484 829 TEU, lo que lo situó en el puesto n.º 37 de la clasificación mundial de puertos.[74] El puerto de Colón, en Panamá, gestionó 5 395 134

[73] *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes*, [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] GAFI, 2025, 46. https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf

[74] "37 – Santos (Brasil)," 19 de agosto de 2025, https://www.lloydslist.com/LL1154196/37-Santos-Brazil.

TEU en 2023, lo que lo situó en el puesto n.º 41 del mundo,[75] y su puerto de Balboa gestionó 4 013 685 TEU en 2024, situándose en el puesto n.º 50 del mundo.[76] El puerto de Manzanillo, en México, gestionó 3 924 501 TEU, lo que lo sitúa en el puesto n.º 52 a nivel mundial.[77] El puerto de Cartagena, en Colombia, gestionó 3 701 044 TEU en 2024, lo que lo sitúa en el puesto n.º 58 del mundo.[78] Lo importante es que, la mayoría de los puertos mencionados anteriormente mostraron una trayectoria ascendente en el volumen de carga gestionada. Es razonable suponer que el volumen total de carga que transita por los puertos de la región seguirá aumentando.

183. Varias jurisdicciones son importantes centros de tránsito o transbordo. Entre ellas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Uruguay es un centro regional de tránsito y transbordo. Guatemala, Honduras y El Salvador pueden considerarse centros de tránsito debido a la disponibilidad de corredores de tránsito terrestres. Bolivia y Nicaragua no registran un volumen de tránsito significativo.

184. Doce jurisdicciones respondieron a todas las preguntas sobre el sector marítimo en la encuesta a los países. Dos jurisdicciones respondieron a algunas preguntas.

185. Uno de los componentes del FP para el sector marítimo es la existencia de un registro abierto («bandera de conveniencia»). Este mecanismo permite que un buque se registre en un país distinto de aquel en el que reside su propietario o del que es ciudadano. La Federación Internacional de Trabajadores del Transporte y otras fuentes especializadas señalan que Bolivia, Honduras y Panamá cuentan con registros abiertos.[79]

186. Bolivia, la República Dominicana y Honduras respondieron «sí» a la pregunta de la encuesta sobre las banderas de conveniencia. Bolivia es un país sin litoral, lo que significa que sus buques que enarbolan una bandera de conveniencia operan íntegramente fuera de su territorio y de su supervisión física. Al mismo tiempo, la flota de Bolivia es relativamente pequeña y no se han notificado casos confirmados de uso indebido de la bandera boliviana para evadir sanciones. En 2024, el petrolero FT Island (HQAI6), con bandera de Honduras, fue incluido en una lista de sanciones autónomas por infringir las sanciones unilaterales impuestas a Irán.[80] .

187. El registro abierto de Panamá es denominado por el país como «Registro Internacional de Buques de Panamá». Esta jurisdicción, con su registro de 8 602 buques,[81] es un actor importante en el sistema marítimo mundial. En el pasado, se utilizaron buques con pabellón

[75] "41 – Colón (Panamá)," 12 de agosto de 2024, https://www.lloydslist.com/LL1149208/41-Coln-Panama.

[76] "50 – Balboa (Panamá)," 19 de agosto de 2025, https://www.lloydslist.com/LL1153978/50-Balboa-Panama.

[77] "52 – Manzanillo (México)," 19 de agosto de 2025, https://www.lloydslist.com/LL1153979/52-Manzanillo-Mexico.

[78] "58 – Cartagena (Colombia)," 19 de agosto de 2025, https://www.lloydslist.com/LL1154197/58-Cartagena-Colombia.

[79] «Registros actuales incluidos en la lista de BDC», Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, https://www.itfseafarers.org/es/issues/flags-of-convenience/current-registries-listed-focs.

[80] «Designaciones relacionadas con Irán», OFAC de EE. UU., 3 de diciembre de 2024, https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20241203.

[81] Panamá facilita esta cifra en su encuesta a los países.

panameño para evadir sanciones. Por citar un ejemplo, entre los casos de evasión de sanciones contra la RPDC, el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas documentó el caso del Dong Thanh, un buque con pabellón panameño utilizado para transportar ilícitamente carbón de la RPDC.[82] Panamá ha realizado importantes esfuerzos para proteger su pabellón, en este sentido, desde el año 2006, la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá adoptó la Resolución No. 106-36-DGMM, de 16 de noviembre de 2006, mediante la cual se dispuso acatar en todas sus partes la Resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como parte de esta medida, se estableció la negativa de toda solicitud de abanderamiento de naves procedentes de la República Popular Democrática de Corea (RPDC), así como de aquellas que enarbolaran su pabellón, constituyendo una de las primeras medidas adoptadas por Panamá para impedir que su registro marítimo fuera utilizado para facilitar actividades vinculadas con la RPDC. Desde el 2019, ha cancelado cientos de matriculaciones de buques.[83]

188. Es importante destacar que las jurisdicciones mencionadas anteriormente, con excepción de Bolivia, también albergan numerosas ZLC. La combinación del relativo anonimato marítimo que ofrecen los registros abiertos o banderas de conveniencia y la relativa opacidad que ofrecen las ZLC cuando no están debidamente reguladas y supervisadas agrava el riesgo general. Las mercancías pueden transportarse bajo un pabellón con una supervisión deficiente, transbordarse a través de una ZLC con un control reducido y reexportarse con documentación de origen y destino falsificada.

189. Al responder a la pregunta de si las autoridades marítimas llevan a cabo una evaluación de riesgos relacionados con el FP y las sanciones antes de conceder las licencias pertinentes, solo 4 jurisdicciones —Bolivia, República Dominicana, Honduras y Panamá— respondieron «Sí», si bien Bolivia aclaró que la formación impartida se centra en la clasificación de la carga y la manipulación portuaria, y no es específica en materia de FP. De las 4, solo Panamá proporcionó detalles sustanciales sobre cómo funciona en la práctica dicha evaluación de riesgos. Panamá describió sofisticados procedimientos de debida diligencia para la revisión eficaz de los antecedentes de todos los buques (incluidos sus propietarios, operadores y/o gestores) que estén registrados o en proceso de registro, y para identificar aquellos vinculados a actividades ilícitas, incluidos los buques a punto de llegar a puertos o aguas bajo la jurisdicción de Panamá. La verificación tiene en cuenta, entre otros aspectos, los cambios de pabellón, el historial de operaciones de las empresas, las zonas de operación del buque, si figura en listas de sanciones internacionales de diversas organizaciones (incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), los registros de escalas en puertos y los informes del país de la bandera.

[82] Informe del Grupo de Expertos de la ONU, S/2019/691, pág. 18.

[83] Elida Moreno, «Panamá retira más de 650 buques de su registro en medio de sanciones y normas más estrictas», *Reuters*, 2 de junio de 2025, https://www.reuters.com/world/americas/panama-removes-over-650-ships-registry-amid-sanctions-stricter-rules-2025-06-02/.

190. Además de los 4 países que respondieron «sí» a la pregunta sobre si las autoridades marítimas realizan controles de FP y sanciones, México informó de que su autoridad marítima — a través de la Unidad de la Autoridad Marítima Nacional— participa como miembro en el CANDESTI, donde se abordan situaciones relacionadas con el FP y las sanciones, pero no lleva a cabo evaluaciones por su cuenta, ya que no está facultada para ello.

191. El sector marítimo de la región del GAFILAT es el eslabón más débil en lo que respecta a la orientación o la capacitación sobre FP y sanciones impartidas por los gobiernos. Solo tres jurisdicciones —República Dominicana, Honduras y Panamá— respondieron «sí» a la pregunta de si sus gobiernos imparten formación sobre FP y sanciones al sector marítimo. Además, Bolivia informó de que ofrece formación sobre clasificación de la carga y manipulación portuaria, aunque no específica en materia de FP. Las 12 jurisdicciones restantes no respondieron o respondieron «No»; algunas con sectores marítimos importantes no ofrecen orientación ni formación a nivel sectorial.

192. En cuanto a si los supervisores del sector marítimo controlan o supervisan el cumplimiento de la aplicación de SFD, solo México y Panamá respondieron «Sí». Doce jurisdicciones respondieron «No», y las restantes no dieron respuesta.

193. Doce jurisdicciones del GAFILAT comunicaron el número total de buques que enarbolan su pabellón. El número más reducido de buques lo comunicó El Salvador, con 11; el mayor registro mercante internacional lo comunicó Panamá, con 8 602.[84] La amplia variación en el número de buques registrados bajo un pabellón Nacional refleja distintos niveles de exposición a los riesgos relacionados con el sector marítimo. Adicionalmente , también deben considerarse el volumen y la naturaleza de las cargas; la participación de la jurisdicción en corredores de tránsito, transbordo o reexportación; la existencia de puertos marítimos o fluviales; la dimensión de la flota mercante o fluvial; el uso de embarcaciones registradas en terceros países; y el grado de integración con cadenas logísticas internacionales Sin embargo, el riesgo residual está condicionado por la eficacia de las medidas de mitigación, los controles aplicados y la capacidad de supervisión de cada jurisdicción.

194. El sector marítimo se encuentra entre las industrias más vulnerables de la región del GAFILAT, y los datos recopilados indican que debería ser una prioridad en las evaluaciones nacionales de riesgos, las evaluaciones específicas de FP[85] y las iniciativas de divulgación del Gobierno.

---

[84] Argentina y México registraron cifras totales más elevadas de embarcaciones, que incluyen embarcaciones pequeñas y no mercantes.

[85] En el contexto de la Recomendación 1, «riesgo de financiamiento de la proliferación» hace referencia estricta y exclusivamente al posible incumplimiento, falta de implementación o evasión de las obligaciones relativas a las sanciones financieras dirigidas a las que se hace referencia en la Recomendación 7. Sin embargo, las guías del GAFI, como el informe de 2025 sobre *Complex Proliferation and Sanctions Evasion Schemes* [Esquemas complejos de proliferación y evasión de sanciones], señalan que el uso indebido de los sectores marítimo y naviero para eludir sanciones constituye una de las principales amenazas en materia de FP. Véase el párrafo 18, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf

Resumen

195. La región del GAFILAT presenta un perfil de riesgo marítimo mixto. Desde el punto de vista geográfico, se encuentra alejada de los principales Estados proliferadores —la RPDC e Irán—, lo que reduce su exposición directa; al mismo tiempo, alberga varios de los corredores marítimos más transitados del Atlántico y del Pacífico, así como una serie de importantes centros de tránsito y transbordo. Aunque los puertos de la región no se encuentran entre los más grandes del mundo, por ellos transitan importantes volúmenes de carga —los más grandes en la región por número de *containers* son el de Santos (Brasil), Colón y Balboa (Panamá), Manzanillo (México) y Cartagena (Colombia)— y, en su mayoría siguen una trayectoria ascendente en volúmenes operados, por lo que se espera que el volumen total de tráfico siga aumentando. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana son importantes centros de tránsito o transbordo. Uruguay es un centro regional de tránsito y transbordo. Guatemala, Honduras y El Salvador actúan como corredores de tránsito terrestres, mientras que Bolivia y Nicaragua tienen un volumen de tráfico mínimo.

196. Un factor de riesgo fundamental es la existencia de Registros Abiertos (banderas de conveniencia), como los que tienen 2 jurisdicciones de la región. La vulnerabilidad se ve potenciada, ya que en estas tres jurisdicciones también albergan numerosas ZLC, por lo que el relativo anonimato de un registro abierto puede combinarse con los controles menos estrictos de una ZLC para permitir que las mercancías se envíen, transborden y reexporten con documentación falsificada sobre su origen y destino.

197. La gobernanza y los controles en toda la región son desiguales y, en aspectos clave, insuficientes. Solo 4 jurisdicciones —Bolivia, Honduras, Panamá y República Dominicana— informaron que realizaban evaluaciones de riesgos relacionados con el FP y las sanciones durante la concesión de licencias a buques, y solo Panamá describió procedimientos sustanciales de debida diligencia en la práctica, que abarcaban los cambios de pabellón, el historial operativo, las zonas de operación, la verificación de listas de sanciones y los registros de escalas en puertos; México participa en el organismo interinstitucional CANDESTI, pero no está facultado para realizar evaluaciones por su cuenta.

198. La formación y la orientación proporcionadas por los gobiernos al sector marítimo constituyen el eslabón más débil, ya que solo las ofrecen la República Dominicana, Honduras y Panamá, mientras que las trece jurisdicciones restantes no respondieron o contestaron «No». La supervisión del cumplimiento de las SFD, según las respuestas a la encuesta, es igualmente limitada, ya que solo la han comunicado México y Panamá. Sin embargo, la cuarta ronda de IEM muestra avances en la aplicación del SFD, de conformidad con el Estándar del GAFI, en otras jurisdicciones como Bolivia, Costa Rica, Cuba, Brasil, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, con calificaciones que oscilan entre Cumplida y Mayoritariamente Cumplida.

199. En definitiva, el sector marítimo se encuentra entre las industrias más vulnerables de la región del GAFILAT y debería ser una prioridad para las evaluaciones de riesgo de FP a nivel nacional y específico, en línea con las guías del GAFI[86] en la materia y las iniciativas de divulgación de los gobiernos.

4.3.3. Señales de alerta clave para el sector marítimo[87]

1. SIA/datos de localización

El Sistema de Identificación Automática (SIA) «se apaga»: los buques que realizan trasvases ilícitos de barco a barco desactivan el SIA para evadir la detección; se registran largos periodos sin transmisión del SIA. Estas anomalías específicas son alertas que los regímenes de sanciones unilaterales suelen señalar a las aseguradoras para que estén atentas a ellas.

Falsificación o manipulación del SIA: manipulación de las señales del SIA para que un buque parezca estar en un lugar en el que no se encuentra (por ejemplo, aparentar estar en Dubái mientras se carga petróleo en Irán).

Manipulación de la Identidad del Servicio Móvil Marítimo (ISMM) y patrones anómalos: Manipulación de la ISMM para ocultar el nombre o la ubicación del buque, patrones anómalos de tráfico o de travesía, y actividad sospechosa concentrada en puntos conflictivos conocidos y estrechos marítimos.

2. Identificación del buque y pabellón

- **Alteración física de la identificación del buque:** pintar sobre los nombres y los números de la OMI para hacerse pasar por otros buques; el número de la OMI es permanente, independientemente de los cambios de nombre o de propiedad.
- **Banderas falsas y cambio de pabellón:** falsificar pabellones para encubrir el comercio ilícito, o registrar repetidamente buques con nuevos países de pabellón para evitar ser detectados; utilizar el pabellón de un país tras la baja en el registro, o reivindicar un pabellón sin la autorización correspondiente.
- **Cambios frecuentes de nombre e identidad:** una táctica habitual de la flota fantasma, junto con los cambios de propiedad, las banderas de conveniencia y la desaparición; los buques con pabellón falso suelen carecer de seguros válidos y certificados de navegabilidad.

3. Propiedad y gestión

- **Estructuras de propiedad y gestión complejas u opacas:** una de las principales prácticas engañosas del sector marítimo.

[86] Además de otros documentos especializados pertinentes, como el informe del GAFI de 2025 sobre *Complex Proliferation and Sanctions Evasion Schemes* [Esquemas complejos de proliferación y evasión de sanciones]. https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf

[87] La lista consolidada de Alertas para el sector marítimo se encuentra disponible en el Anexo II c). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II c), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- **Sociedades pantalla y ficticias:** distribuidas en varias jurisdicciones, con estructuras de propiedad de un solo buque y cambios frecuentes de propietario registrado, gestor u operador poco antes o después de la imposición de sanciones.
- **Características de la flota fantasma/oculta:** buques antiguos que no cumplen la normativa marítima estándar y recurren a registros de pabellón con menores estándares de debida diligencia; seguro contra riesgos de responsabilidad civil (P&I) poco claro o no verificable.

4. Viaje/Ruta

- **Trasvases de buque a buque (STS, por sus siglas en inglés):** se utilizan para ocultar el origen o el destino del petróleo, el carbón y otros materiales trasvasados de forma subrepticia, especialmente en aguas conocidas por los trasvases de carga sujeta a sanciones, o con un buque contraparte que no emite señales SIA.
- **Irregularidades en el viaje:** rutas indirectas, desvíos no programados o tránsito/transbordo de carga a través de terceros países para ocultar el destino o el origen finales.
- **Escalas en jurisdicciones sancionadas y permanencia en ellas:** escalas en puertos de jurisdicciones sancionadas seguidas de intentos de ocultarlas; permanencia en zonas conocidas por las transferencias STS sin un propósito comercial declarado.

5. Carga y documentación

- **Documentos falsificados relativos a la carga y al buque:** conocimientos de embarque, certificados de origen, facturas, listas de embalaje, comprobantes de seguro y listas de los últimos puertos de escala; las irregularidades pueden servir de base para retener un envío hasta que se valide su contenido.
- **Discrepancia entre origen y destino:** documentación que no refleja con exactitud el origen y el destino de la carga, especialmente cuando se trata de jurisdicciones que suelen figurar en la documentación falsificada o de aguas conocidas por los trasvases entre buques de petróleo sujeto a sanciones; discrepancias entre conocimientos de embarque, facturas y listas de embalaje.
- **Descripciones de carga de doble uso:** descripciones vagas o genéricas («piezas de maquinaria», «equipos electrónicos») que no se ajustan a la actividad comercial del destinatario, y transportistas que figuran como destino final.

6. Finanzas/Pagos

- **Canales de pago paralelos:** se utilizan para ocultar las rutas financieras, incluyendo a intermediarios en jurisdicciones con normativas financieras menos estrictas.
- **Pagos a terceros y fuera del mercado:** pagos procedentes de un tercero no identificado en la carta de crédito original ni en la documentación comercial, ubicado en una jurisdicción intermediaria o conocida por el transbordo de mercancías; pagos de flete, demoras o fletamentos canalizados a través de terceros no relacionados o casas de cambio, o que no se ajustan a los tipos de mercado vigentes.
- **Señales de alerta en materia de seguros:** solicitudes de cobertura con un historial del buque incompleto, negativa a facilitar detalles del viaje o cancelación de las solicitudes de cobertura una vez que se formulan preguntas.

4.4. Zonas de libre comercio

4.4.1. Riesgo global

200. Las zonas de libre comercio (ZLC) o regímenes similares, como las zonas económicas libres, las zonas francas o las zonas económicas especiales, entrañan un alto riesgo de evasión de los controles a la exportación y las sanciones y, en consecuencia, de FP. La supervisión de las mercancías que entran y salen de estas zonas es menor. Las exenciones a la normativa sobre propiedad comercial extranjera, los servicios independientes de constitución de sociedades y los controles menos rigurosos sobre el beneficiario final crean un régimen de supervisión más laxo. Las menores restricciones al comercio en las ZLC las convierten en un lugar atractivo tanto para las empresas legítimas como para las actividades ilícitas, incluida la evasión de sanciones.[88] Los elevados volúmenes de mercancías que transitan por estas zonas complican aún más la debida diligencia.

201. El GAFI evaluó explícitamente que las ZLC son vulnerables al FP y a la evasión de sanciones, ya que pueden reducir la visibilidad de las mercancías, las contrapartes y la documentación comercial. El informe del GAFI sobre el financiamiento complejo de la proliferación y la evasión de sanciones describe cómo las redes de adquisición canalizan mercancías a través de ZLC que «a menudo cuentan con una supervisión menos rigurosa» y pueden permitir «el reenvasado y la reexportación con nuevas etiquetas», junto con documentos de envío y comerciales falsificados destinados a ocultar el verdadero origen, el destino final, el usuario final o la naturaleza de la carga.[89] Las actividades de «fabricación ligera» que suelen

[88] Kenji Omi, "'Extraterritoriality' of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement," [La "extraterritorialidad" de las zonas francas: La necesidad de una mayor participación de las aduanas] 19, Documento de investigación de la OMA 47, 8; *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes*, [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] pág. 24-25.

[89] *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes*, [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] pág. 26.

permitirse en las ZLC pueden incluir el montaje, el envasado, el etiquetado y la creación de nuevos productos finales a partir de componentes importados a la ZLC. Esto puede ocultar la identidad de los productos antes de que estos salgan de la zona. Las ZLC suelen aparecer en casos de adquisición ilícita de bienes sensibles. Por ejemplo, una empresa con sede en la zona franca de los Emiratos Árabes Unidos intentó reexportar inversores de doble uso a Irán.[90]

4.4.2. Riesgo regional

202. En la región del GAFILAT, las ZLC (zonas económicas libres, zonas económicas especiales o cualquier otra denominación utilizada en la región) suelen estar ubicadas en corredores comerciales de gran volumen de tráfico (puertos, aeropuertos, fronteras terrestres). Están diseñadas para minimizar las barreras logísticas al comercio y son fundamentales para las economías de los países. Las mismas características que hacen que las ZLC de la región resulten atractivas para las empresas legítimas las hacen vulnerables a los actores que llevan a cabo actividades ilícitas. Como se ha mencionado anteriormente, los proliferadores pueden utilizar las ZLC para transportar mercancías, ya que la probabilidad de ser detectados es menor.

203. Para evaluar el riesgo regional relacionado con las ZLC, la encuesta a los países incluyó preguntas sobre el número de ZLC, la supervisión regulatoria, los casos de evasión de sanciones o de tránsito/transbordo ilícito vinculados a las ZLC, y el volumen de negocio.

204. Las 16 jurisdicciones del GAFILAT que participaron en la encuesta cuentan con ZLC. Dos jurisdicciones no participantes también cuentan con ZLC. Quince jurisdicciones —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— proporcionaron respuestas completas o parciales a las preguntas sobre las ZLC.

205. Cabe señalar que, al responder a la pregunta «¿Se reduce la supervisión regulatoria en las ZLC en comparación con otros territorios nacionales?», todas las jurisdicciones, salvo 1 (El Salvador), respondieron «No» o dejaron la respuesta en blanco. El hecho de que la mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT perciban la supervisión regulatoria como equivalente a la de otros territorios nacionales contrasta con el riesgo que muestran las tipologías internacionales en la materia sobre el sector, ya que suele haber menos supervisión regulatoria en las ZLC. Como se ha mencionado anteriormente, el GAFI advierte específicamente que las ZLC «a menudo cuentan con una supervisión menos rigurosa».[91]

206. La encuesta también incluyó una pregunta sobre los requisitos de transparencia para la constitución de sociedades en una ZLC. Los proliferadores y quienes evaden las sanciones suelen utilizar sociedades ficticias y otras personas jurídicas para ocultar su participación. La constitución de sociedades suele ser más sencilla en las ZLC. Por ello, era importante comprender qué requisitos de transparencia tienen establecidos las jurisdicciones del GAFILAT.

---

[90] Ibid., pág. 52.

[91] *Complex Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes*, [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones] pág. 26.

Once jurisdicciones —Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— proporcionaron respuestas sustantivas. Sin embargo, no se recibieron respuestas de jurisdicciones clave con una importancia relevante entre los principales usuarios de bienes y tecnología de doble uso de la región.

207. De los datos facilitados se desprendieron dos enfoques. En el primer grupo, se aplican a las ZLC las mismas normas que rigen la constitución de sociedades en el resto del territorio nacional, sin regímenes específicos para ellas: Bolivia y Uruguay indican que los requisitos son los mismos que en el resto del territorio nacional; Panamá señala que las empresas no se constituyen «en» la zona, sino a través del Registro Público de Panamá adicionalmente, están sujetas a la supervisión de un ente regulador competente, el cual, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos y formalidades legales aplicables, les otorga la resolución que las autoriza para operar.; y Perú informa de que no existe una normativa específica. En el segundo grupo, las empresas deben obtener la autorización de un organismo público designado antes de operar en una zona, presentando la documentación específica correspondiente. Pertenecen a este grupo las siguientes jurisdicciones: la República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador y Paraguay.

208. Solo 2 jurisdicciones del GAFILAT que participaron en la encuesta vincularon expresamente la constitución de sociedades en las ZLC con el beneficiario final y las obligaciones en materia ALA/CFT en sus respuestas sobre los requisitos de transparencia para la constitución de sociedades en las ZLC. Paraguay citó la *Ley 5895/17*,[92] modificada por la *Ley 6399/19*,[93] que introdujo obligaciones específicas para garantizar la identificación del beneficiario final de todas las personas jurídicas constituidas o registradas en Paraguay, prohibiendo el uso de acciones al portador y garantizando la trazabilidad de los accionistas mediante acciones nominativas. Además, la *Ley 6446/19*, relativa a la *creación del Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales*,[94] establece la obligación de inscribir y mantener actualizada la información relativa a la estructura de propiedad y al beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas constituidas o registradas en el país.

209. La República Dominicana señaló que en el marco de la Ley No. 155-17 contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, las autoridades competentes pueden requerir información sobre los accionistas y beneficiarios finales, así como la documentación necesaria para identificar la titularidad real del capital, en consonancia con los estándares internacionales a las empresas que operan en la ZLC, con el propósito de fortalecer la transparencia de la estructura societaria y prevenir el uso indebido de estas entidades para fines ilícitos.

---

[92] *Ley 5895/17*, 2017, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9118/ley-n-5895-establece-reglas-de-transparencia-en-el-regimen-de-las-sociedades-constituidas-por-acciones.

[93] *Ley 6399/19*, 2019, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9358/ley-n-6399--modifica-los-artculos-3-y-4-de-la-ley-n-58952017-que-establece-reglas-de-transparencia-en-el-rgimen-de-las-sociedades-constituidas-por-acciones-y-establece-medidas-transitorias.

[94] *Ley 6446/19*, 2019, https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9116/ley-n-6446-crea-el-registro-administrativo-de-personas-y-estructuras-juridicas-y-el-registro-administrativo-de-beneficiarios-finales-del-paraguay.

210. Ecuador se remitió a la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2023),[95] que parece ser más bien una ley de libertad de información que regula la forma en que el Gobierno divulga la información y cómo el público puede solicitarla, más que un marco de transparencia empresarial.

211. Chile delega los requisitos en los propios reglamentos de las empresas de gestión de las ZLC, lo que significa que las normas las establecen los operadores privados de las zonas.

212. La encuesta preguntó a las jurisdicciones del GAFILAT si se había notificado algún caso de evasión de sanciones o de tránsito o transbordo ilícito de bienes de doble uso relacionado con las ZLC. Las jurisdicciones miembros del GAFILAT respondieron «ninguno» o dejaron sus respuestas en blanco. La ausencia de casos notificados (o detectados) debe interpretarse en el contexto de la vulnerabilidad confirmada de las ZLC regionales frente a otras actividades ilícitas. Investigadores y organismos internacionales documentan habitualmente cómo se han utilizado las ZLC para el transbordo de armas, el lavado de activos mediante el comercio de materias primas y otras actividades ilícitas.

213. En la encuesta a los países se solicitaron datos sobre el volumen de comercio de las ZLC de la región del GAFILAT, que pueden consultarse en las matrices de cada país que figuran en el anexo I.

Resumen

214. Las ZLC deben considerarse un ámbito prioritario para la región del GAFILAT a la hora de minimizar los riesgos de FP y de evasión de sanciones. Aunque no se han notificado casos detectados de evasión de sanciones ni de infracciones del control de las exportaciones relacionadas con mercancías sensibles, esto no indica necesariamente que no exista riesgo. En primer lugar, la mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT carecen de sistemas integrales de control de las exportaciones de bienes y tecnología de doble uso, lo que reduce las posibilidades de detectar actividades ilícitas relacionadas con dichos bienes. En segundo lugar, los casos documentados de actividades ilícitas en las ZLC de la región o en zonas similares con una frontera de libre comercio y con facilidades fiscales como en la Triple Frontera confirman la existencia de un riesgo general.

215. Las jurisdicciones del GAFILAT emplean dos métodos distintos en lo que respecta a los requisitos de transparencia para la constitución de sociedades en las ZLC. Algunas jurisdicciones aplican las mismas normas que en el resto del territorio nacional, mientras que otras aplican regímenes específicos para las ZLC. Los requisitos relativos al beneficiario final también son relevantes en este contexto y se analizarán en detalle en la sección 4.5.2 Es importante destacar que dos jurisdicciones —Paraguay y la República Dominicana— mencionaron específicamente al beneficiario final y las obligaciones en materia ALA/CFT en sus respuestas sobre los requisitos de transparencia para la constitución de sociedades en las ZLC.

[95] *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 2023, https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-transparencia-acceso-informacion-publica-2.

216. En general, parece existir una percepción del riesgo de las ZLC inferior a la que merecen, ya que todas las jurisdicciones, salvo una, sugieren que la supervisión regulatoria es la misma que en el resto del territorio nacional.

4.4.3. Señales de alerta principales para las ZLC[96]

1. Supervisión y estructura de la zona

- **Supervisión deficiente de la zona:** las mercancías se transportan a través de una ZLC —o se almacenan en ella— conocida por su limitada inspección física de la carga, su supervisión deficiente o sus medidas de protección inadecuadas en materia ALA/CFT/CFP.
- **Brecha de supervisión entre la zona y las aduanas:** la autoridad de la ZLC y las aduanas nacionales carecen de una coordinación eficaz o de un intercambio de información, lo que crea una brecha de supervisión entre la zona y el territorio aduanero en general.
- **Aprovechamiento de la apertura de la zona:** se aprovecha la apertura de la zona, las exenciones fiscales y aduaneras y la reducción de los requisitos de información para estructurar transacciones transfronterizas con una transparencia limitada.

2. Mercancías, documentación y origen

- **Reembalaje y reetiquetado:** las mercancías se reembalan, reetiquetan, remarcan, refacturan, mezclan o ensamblan dentro de la zona de tal forma que se modifica su descripción aparente, clasificación, valor u origen antes de su reexportación.
- **Certificados de origen alterados:** los certificados de origen se expiden o se alteran dentro de la zona de tal forma que se oculta el verdadero país de origen de las mercancías.
- **Inflación del valor a través del tránsito:** el valor declarado de las mercancías aumenta sustancialmente a medida que transitan por la zona, lo que concuerda con la inflación del valor o el lavado de activos basado en el comercio a través del transbordo.

3. Entidades y propiedad

- **Entidades de «paso» o de «sustancia mínima»:** una entidad registrada en una ZLC tiene una presencia física mínima, un perfil dedicado exclusivamente al almacenamiento o de «paso», o unas operaciones que no se corresponden con los volúmenes comerciales declarados.
- **Concentración de sociedades ficticias y pantalla:** existe una concentración de sociedades ficticias o pantalla registradas en la zona o que realizan transacciones a través de ella, o bien se producen repetidos re-registros de entidades similares.

4. Geografía y logística

[96] La lista consolidada de Alertas para las Zonas de Libre Comercio se encuentra disponible en el Anexo II d). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II d), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- **Proximidad a jurisdicciones sancionadas:** la ZLC se encuentra muy cerca geográficamente de una jurisdicción sancionada o de un punto reconocido de desvío o transbordo, o mantiene vínculos comerciales con ellas.
- **Modificación de las instrucciones de envío:** las instrucciones de envío de un artículo se modifican al llegar a un agente de transporte o a una ZLC, sin conocimiento del exportador.
- **Consolidación de envíos pequeños:** los envíos pequeños y frecuentes se consolidan en un almacén de la ZLC antes de su transporte posterior.

4.5. APNFD relevantes: Proveedores de servicios fiduciarios y corporativos, Abogados, Notarios y Contadores

217. A efectos del presente informe, se han identificado varias categorías de APNFD como las más relevantes para el FP: Proveedores d servicios fiduciarios y corporativos (TCSPs); profesionales del derecho (abogados), notarios, contadores y comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas.

Generalidades del riesgo para las APNFD

218. Para comprender el riesgo regional en lo que respecta a las APNFD y las áreas susceptibles de mejora, la encuesta planteó tres preguntas: (1) ¿Existe la obligación de que las APNFD apliquen sanciones financieras dirigidas? (2) ¿Existe la obligación de que las APNFD apliquen controles de debida diligencia del cliente (DDC)? (3) ¿Hay sectores a los que no se apliquen las obligaciones de reporte?

219. En cuanto a la obligación de que las APNFD apliquen sanciones financieras dirigidas, de las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 13 —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana— indicaron que existe dicha obligación. Dos jurisdicciones —Colombia y Honduras— indicaron que no existe la obligación de que las APNFD apliquen sanciones financieras dirigidas. Uruguay no respondió a la pregunta; sin embargo, en su IEM de la 4.ª ronda de evaluaciones mutuas se les calificó como mayoritariamente cumplida respecto a la

Recomendación 7 y no se identificó ninguna deficiencia específica relacionada con la aplicación de las sanciones financieras dirigidas de las APNFD.

220. En respuesta a la pregunta sobre el requisito de que las APNFD apliquen controles de DDC de conformidad con la Recomendación 22 del GAFI, de las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 13 —Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana— respondieron que existe dicho requisito.

221. La primera categoría de APNFD relevantes para nuestro análisis son los denominados «*gatekeepers*». Estos profesionales ayudan a controlar el acceso al sistema financiero, ya que facilitan las transacciones corporativas, jurídicas y comerciales. Su posición estratégica los convierte en la primera línea de defensa para bloquear los fondos ilícitos, incluidos los derivados del FP. Entre estas APNFD se incluyen los TCSPs, así como abogados, notarios y contadores.

4.5.1. Riesgo global

222. El objetivo principal de los proliferadores es ocultar el uso final, el usuario final y el destino final de los bienes sensibles. Para ello, utilizan todos los métodos a su alcance con el fin de ocultar dicha información. Con ese objetivo en mente, los proliferadores recurren a empresas pantalla, sociedades ficticias, empresas conjuntas y estructuras de propiedad complejas y opacas. Los TCSPs, así como los abogados, notarios y contadores, pueden actuar como facilitadores, otorgando una legitimidad aparente a las estructuras corporativas ilícitas.

223. Los TCSPs crean y administran personas jurídicas, fideicomisos, acuerdos de titularidad ficticia y estructuras corporativas. En algunas jurisdicciones, estos proveedores ofrecen «sociedades en suspenso», es decir, empresas ya creadas y registradas, pero que permanecen inactivas. Los TCSPs pueden proporcionar accionistas y consejeros ficticios, lo que facilita camuflar a los verdaderos beneficiarios finales. La ocultación del beneficiario final es una de las principales tipologías utilizadas en el FP y la evasión de sanciones. Los proliferadores y los evasores de sanciones pueden constituir empresas pantalla, incluidas sociedades ficticias, en terceros países con la ayuda de empresas locales.[97]

224. Los proliferadores, incluidas las entidades y personas sujetas a sanciones, pueden utilizar los TCSPs para crear empresas ficticias y pantalla con el fin de llevarlas a cabo actividades ilícitas. Tal y como se refleja en el informe del GAFI titulado Complex *Proliferation Financing and Sanctions Evasion Schemes* [Esquemas complejos de financiación de la proliferación y evasión de sanciones]:

> *«Las empresas pantalla son un medio habitual para ocultar el recorrido de los bienes de doble uso con aplicaciones en el armamento militar o el sector de la defensa. Los actores ilícitos emplean este tipo de mecanismos complejos para frenar el avance de las*

[97] GAFI, "*Complex Proliferation Financing and Sanction Evasion Schemes*," [Esquemas complejos de financiamiento de la proliferación y evasión de sanciones], pág. 21, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Complex-PF-Sanctions-Evasions-Schemes.pdf.coredownload.inline.pdf.

investigaciones destinadas a descubrir la posible evasión de sanciones o evadir los controles de exportación relacionados con bienes sensibles».[98]

225. Existen numerosos casos de FP y evasión de sanciones en los que están implicados la RPDC e Irán que confirman que no se trata de una amenaza teórica, sino de un riesgo real. La RPDC e Irán recurren con frecuencia a empresas pantalla, sociedades ficticias, empresas conjuntas y estructuras de propiedad complejas para evadir las sanciones. Por ejemplo, el *Foreign Trade Bank*, un banco norcoreano sancionado por EE. UU. desde 2013 y por la ONU desde 2017, se valió de más de 250 empresas pantalla. Los directivos del banco establecieron sucursales en diferentes países de todo el mundo y llevaron a cabo transacciones ilícitas por un valor total de al menos 2.5 mil millones de dólares.[99]

226. Los TCSPs pueden utilizarse indebidamente para facilitar a entidades y personas sancionadas el acceso al sistema financiero mundial, algo que, de otro modo, les resultaría muy complicado conseguir. Los TCSPs, incluidas las sociedades de cartera, las fundaciones y los fideicomisos, pueden abrir cuentas bancarias, celebrar contratos comerciales, participar en operaciones de financiación del comercio y realizar transferencias electrónicas en nombre de entidades y personas sancionadas.

227. El GAFI reconoce la vulnerabilidad inherente de los TCSPs y menciona específicamente a los TCSPs entre las instituciones del sector privado a la hora de realizar la evaluación de riesgos de FP.[100] De acuerdo con las Recomendaciones del GAFI, los TCSPs deben verificar a todos los clientes, tanto en el momento de la incorporación como de forma continua, cotejándolos con las listas de sanciones aplicables del CSNU, para congelar los activos inmediatamente en caso de coincidencia positiva y notificar cualquier coincidencia a la unidad de inteligencia financiera.

228. Los abogados, notarios y contadores también son indispensables para crear estructuras societarias destinadas a operaciones comerciales, incluidas las ilícitas. Los actores ilícitos recurren a los servicios de los profesionales del derecho porque estos son necesarios en determinadas categorías de operaciones.

229. El GAFI y el Grupo Egmont reconocen las vulnerabilidades que plantean los profesionales del derecho.[101] La participación de estos profesionales ofrece a los actores ilícitos una apariencia

---

[98] Ibid., pág. 23.

[99] *US Charges North Korean Bank Officials in Sanctions Case*, [Estados Unidos imputa a responsables bancarios norcoreanos en un caso de sanciones], Voice of America, Associated Press, 28 de mayo de 2020. https://www.voanews.com/a/usa_us-charges-north-korean-bank-officials-sanctions-case/6190090.html.

[100] GAFI, *Guía para la evaluación y mitigación de riesgo de financiamiento de la proliferación,* pág. 12.

[101] "Ocultación de la identidad de los beneficiarios finales," GAFI y Grupo Egmont, julio de 2018, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/SPANISH-FATF-Egmont-Concealment-Beneficial-Ownership.pdf; *Guidance for a Risk-Based Approach Legal professionals* [Guía para un enfoque basado en el riesgo: para los profesionales del derecho], julio de 2019, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf; *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, [Vulnerabilidades de los profesionales del derecho ante el lavado de activos y el financiamiento del

de respetabilidad y legitimidad que podría disuadir a las instituciones financieras de plantear preguntas o sospechas. Del mismo modo, el secreto profesional entre abogado y cliente, protegido por la ley, puede utilizarse indebidamente para proteger las transacciones ilícitas de las investigaciones de las instituciones financieras.

230. Aunque no existen publicaciones detalladas que analicen la relación entre las profesiones jurídicas y el FP, los datos disponibles y las guías del GAFI y de determinados gobiernos sobre temas afines ayudan a comprender los riesgos. Por ejemplo, la UIF de Canadá —FINTRAC— publicó guías específicas dirigidas al sector privado sobre el uso de la profesión jurídica en el lavado de activos y la evasión de sanciones.[102] La evasión de sanciones guarda una relación directa con el FP. Además, FINTRAC destaca específicamente el papel de los profesionales del derecho en la creación, gestión y uso de sociedades y fideicomisos. Esto guarda una relación directa con el FP, ya que los proliferadores se ocultan ampliamente tras sociedades ficticias y pantalla.

231. La alerta de FinCEN de 2026 sobre el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (IRGC) señala que las redes petroleras y bancarias paralelas recurren a TCSPs para evadir las sanciones de EE. UU.[103]

4.5.2. Riesgo regional

232. El contexto general de opacidad corporativa en el que operan los TCSPs es importante para nuestro análisis. Para comprender mejor el contexto, la encuesta realizada a cada país incluyó una solicitud de información sobre lo siguiente: (1) si se permiten las empresas fantasmas; (2) si existen requisitos de transparencia sobre el beneficiario final; (3) si existe un registro de beneficiario final. 12 de las 16 jurisdicciones participantes respondieron "No" a la pregunta sobre si se permiten las empresas fantasmas; 4 jurisdicciones no proporcionaron respuesta. 12 jurisdicciones (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú) informaron sobre la existencia de requisitos de transparencia sobre beneficiario final; 4 jurisdicciones no respondieron. 11 de las 16 jurisdicciones (Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) informaron tener registros de beneficio final.

---

terrorismo], junio de 2013, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html.

[102] *Special Bulletin on the Use of the Legal Profession in Money Laundering and Sanctions Evasion*, [Boletín especial sobre el uso de los profesionales del derecho en el lavado de activos y la evasión de sanciones], FINTRAC-2024-SB0003, octubre de 2024, https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/legal-juridique-eng.

[103] *FinCEN Alert on the Use of Front Companies, Financial Facilitators, and Digital Asset Infrastructure by Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps to Evade Sanctions and Launder Proceeds,* [Alerta de la FinCEN sobre el uso de empresas pantalla, facilitadores financieros e infraestructura de activos digitales por parte del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán para eludir sanciones y lavar fondos], FinCEN, 11 de mayo de 2026,

https://www.fincen.gov/system/files/2026-05/FinCEN-Alert-IRGC.pdf, p. 4.

233. México señaló que, si bien el país no cuenta con un registro de beneficiarios finales, dispone de mecanismos que permiten a las autoridades nacionales competentes acceder a información oportuna, precisa y actualizada sobre el beneficiario final de personas jurídicas y estructuras. Brasil informó que la creación del registro de beneficiarios finales estaba en marcha. La información de fuentes abiertas sugiere que la autoridad tributaria brasileña recopila datos sobre beneficiarios finales y que, incluso en 2026, Brasil reforzó aún más los requisitos en este ámbito[104]. Guatemala informó que su proyecto de ley sobre beneficiarios finales está pendiente. Chile y Honduras no reportaron la existencia de registros de beneficiarios finales.

234. Para recabar el perfil de riesgo regional específico de los TCSPs, se incluyeron dos preguntas específicas sobre los mismos en la encuesta a los países.

235. La primera pregunta se formuló de la siguiente manera: «¿Los supervisores proporcionan guías sobre el FP a los TCSPs? De las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 9 —Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— respondieron «Sí».

236. La segunda pregunta se formuló de la siguiente manera: «¿Los supervisores de los [TCSPs] monitorean o supervisan el cumplimiento de la aplicación de sanciones financieras dirigidas por parte de los Sujetos Obligados?» De las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 10 —Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay— respondieron «Sí». 6 —Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, México y Paraguay— respondieron «No».

237. Las respuestas proporcionadas ponen de manifiesto una supervisión desigual de los TCSPs en la región. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad inherente de los TCSPs, unos requisitos de seguimiento y supervisión más estrictos para estos, en consonancia con los estándares del GAFI, aumentarán la capacidad de las jurisdicciones para minimizar la exposición al FP.

4.5.3. Señales de alerta principales para los TCSPs, abogados, notarios y contadores[105]

1. Titularidad oculta y personas interpuestas

[104] "Brasil refuerza los requisitos para el reporte de Beneficiario Finales (UBO), Martinelli Advogados, Marzo 10, 2026, https://www.martinelli.adv.br/en/brazil-enhances-beneficial-ownership-ubo-reporting-requirements/.

[105] La lista consolidada de Alertas para los TCSPs, abogados, notarios y contadores se encuentra disponible en el Anexo II e). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II e), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- **Personas interpuestas y apoderados:** personas interpuestas formales, informales, «masivas» o familiares/asociados, o instrucciones transmitidas a través de apoderados, utilizadas para distanciar al verdadero propietario del activo
- **Control retenido a pesar de la «desinversión»:** una escritura de fideicomiso o un acuerdo similar permite que una persona designada parezca desinvertir, al tiempo que mantiene el control o el beneficio indirecto
- **Reestructuración sincronizada con las sanciones:** la titularidad se transfiere a asociados no sancionados en torno a una fecha de designación, o se organiza de manera que la participación se mantenga por debajo del umbral de control del 50 %
- **Complejidad injustificada:** estructuras de titularidad complejas o circulares que abarcan varias jurisdicciones y carecen de sentido comercial

2. Sociedades pantalla y ficticias

- **Ausencia de sustento:** carece de presencia real, empleados o huella digital a pesar de una actividad significativa; a menudo, el domicilio social o el apartado de correos del intermediario es su única presencia
- **Vehículos «fabricados en serie»:** empresas prefabricadas o de paso, y grupos de entidades constituidas por el mismo agente en una misma dirección
- **Pantalla para mercancías sensibles:** una empresa fantasma o pantalla que comercia con bienes de doble uso o sensibles desde el punto de vista de la proliferación, sin relación con su actividad declarada

3. Comportamiento del cliente y control de acceso

- **Opacidad:** el cliente no puede o no quiere explicar su actividad empresarial, quién es el beneficiario final o el origen de los fondos
- **Secreto y atajos:** énfasis en el secreto, falta de justificación de la estructura o presión para actuar con una rapidez inusual
- **Pago sin justificación:** disposición a pagar honorarios a cambio de poco o ningún trabajo profesional real

4. Transacciones y movimiento de activos

- **La cuenta como escudo:** los fondos se mueven a través de la cuenta del cliente del intermediario o de una cuenta mancomunada, de modo que las contrapartes solo ven al intermediario, no a la parte subyacente
- **Fuga de valor:** activos vendidos o transferidos con pérdidas, o retirados y cuentas cerradas, en torno a una designación de sanciones
- **Rutas opacas:** pagos canalizados a través de jurisdicciones con una aplicación laxa de la normativa, o mediante activos virtuales o *hawala*, para ocultar a las partes

5. Vínculo entre proliferación y sanciones

- **Vínculo con entidades designadas o de interés:** el cliente o la contraparte está vinculado a una jurisdicción sancionada o a una jurisdicción relacionada con el desvío o la proliferación
- **Lista de ADM e indicadores militares:** un nombre o una dirección que se asemeje a una entidad incluida en la lista de proliferación, o que comparta ubicación con una instalación militar en un país de interés

- **Adquisiciones en varias capas:** envíos, comunicaciones y transacciones financieras canalizados a través de múltiples intermediarios —incluidas redes de la RPDC o de Irán— para ocultar al usuario final
- **Constitución tras la designación:** una empresa constituida poco después de la fecha de imposición de sanciones en una jurisdicción no perteneciente a la coalición, dedicada al comercio de productos de defensa o de doble uso

6. Indicadores específicos de la profesión

- **Abogados:** uso indebido de cuentas de clientes sin trabajo jurídico genuino, litigios ficticios o el uso del secreto profesional o de dictámenes jurídicos para ocultar la titularidad o el origen de los fondos
- **Notarios:** poderes notariales que ceden el control a testaferros, transferencias de bienes ajenas al mercado o el sello notarial que confiere una legitimidad injustificada
- **Contadores:** estados financieros falsos o «ficticios» que simulan sustancia, o contratos de servicios destinados principalmente a conferir legitimidad
- **Proveedores de servicios fiduciarios o corporativos:** servicios de titulares nominales, de domicilio social o de fideicomisarios —o suministro de sociedades inactivas— prestados sin conocer al cliente ni su finalidad

4.6. APNFD relevantes: Comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas

4.6.1. Riesgo global

238. En la actualidad, la mayoría de los pagos para la adquisición de bienes y tecnología de doble uso se realizan a través de instituciones financieras formales. No obstante, los metales preciosos y las piedras preciosas son relevantes para el FP, ya que constituyen instrumentos para transferir valor a través de las fronteras. Los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas pueden ser objeto de explotación en el marco del FP, especialmente a través de mecanismos de evasión de sanciones. Los metales preciosos y las piedras preciosas son activos de gran valor y fácilmente transportables que proporcionan un medio rápido y discreto para llevar a cabo grandes transacciones internacionales.

239. El oro, en particular, resulta atractivo porque es líquido, su precio se fija a nivel mundial y es fácil de utilizar como instrumento de pago. Puede servir para liquidar transacciones comerciales al margen del sistema bancario, transportarse físicamente o monetizarse a través de intermediarios en los centros regionales de comercio de lingotes.

240. Los diplomáticos de la RPDC han contrabandeado oro a través de las fronteras.[106] En un caso especialmente llamativo, un diplomático de la RPDC fue sorprendido transportando 1,7 millones de dólares en oro en el aeropuerto internacional de Daca, en Bangladés.[107]

241. Irán ha utilizado el oro para mitigar las restricciones impuestas por la ONU y los regímenes de sanciones unilaterales, como el acceso limitado a la banca corresponsal, a los dólares estadounidenses y a los euros, así como las limitaciones en las transferencias transfronterizas habituales. El mejor ejemplo ilustrativo del uso que hace Irán del oro es el caso del *Halkbank*. Según las autoridades de orden público estadounidenses, una trama de conspiración en la que participaron directivos del *Halkbank* contribuyó a convertir los ingresos de Irán procedentes del petróleo y el gas en oro, utilizando empresas ficticias e información falsificada.[108]

242. De acuerdo con las Recomendaciones del GAFI, los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas se consideran APNFD, por lo que están obligados a aplicar medidas de debida diligencia del cliente y a reportar operaciones sospechosas y que superen el umbral en efectivo establecido.

4.6.2 Riesgo regional

243. De las 18 jurisdicciones del GAFILAT, en 17 —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay— los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas son sujetos obligados. Existen dos enfoques en la región: (1) la inclusión directa de los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas como sujetos obligados a informar en el marco de las APNFD; (2) la inclusión en función de alcanzar determinados umbrales en las transacciones.

244. La principal vulnerabilidad de la región del GAFILAT en lo que respecta a los metales preciosos y las piedras preciosas se deriva de la magnitud de la extracción ilegal de oro y de su vinculación con actividades delictivas. La extracción ilegal de oro es una de las formas más fáciles y rentables de obtener fondos procedentes de actividades delictivas, incluido el tráfico de drogas.

---

[106] Chad O'Carroll, N*orth Korean Diplomats Regularly Flew on Emirates to Smuggle Gold and Cash* [Diplomáticos norcoreanos volaban habitualmente con Emirates para contrabandear oro y efectivo], NK Pro, 13 de abril de 2021.

[107] *Bangladesh Seizes Gold from North Korean* Diplomat [Bangladesh incauta oro a un diplomático norcoreano], BBC, 6 de marzo de 2015, https://www.bbc.com/news/world-asia-31768756.

[108] *Turkish Bank Charged In Manhattan Federal Court For Its Participation In A Multibillion-Dollar Iranian Sanctions Evasion Scheme* [Un banco turco acusado ante el Tribunal Federal de Manhattan por su participación en una trama de evasión de sanciones iraníes por valor de miles de millones de dólares], Fiscalía de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, comunicado de prensa, 15 de octubre de 2019, https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/turkish-bank-charged-manhattan-federal-court-its-participation-multibillion-dollar.

245. Los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas sirven de vehículo para convertir el oro extraído ilícitamente en metal «limpio». En un caso emblemático de aplicación de la ley ocurrido en 2018, tres operadores de NTR *Metals* —la filial en Miami de la refinería *Elemetal*, con sede en Dallas— se declararon culpables de una trama de lavado de activos basada en oro extraído ilegalmente e introducido de contrabando desde la región. *Elemetal* se declaró culpable de no haber mantenido un programa ALA adecuado.[109] Durante años, Elemetal importó oro extraído ilegalmente de Perú en enormes cantidades.[110] Como parte del acuerdo de declaración de culpabilidad y decomiso, Elemetal aceptó entregar 15 000 000 de dólares a los Estados Unidos y someterse a un periodo de libertad condicional de cinco años durante el cual no podrá adquirir oro extranjero.[111] Perú y otros países de la región han intensificado la lucha contra la minería ilegal y el contrabando. En el ejemplo más reciente, de abril de 2026, que pone de manifiesto tanto la vulnerabilidad como los esfuerzos para combatir las operaciones ilícitas, la policía de carreteras brasileña incautó 13 kilogramos de oro ilegal por un valor de al menos 2 millones de dólares estadounidenses.[112]

246. Los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas deberían considerarse una categoría de alto riesgo, especialmente en los estados productores de oro de Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Brasil, y, en general, en toda la región.

4.6.3. Señales de alerta para los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas[113]

1. Identidad y comportamiento del cliente

- **Evasión de la identidad:** el cliente no puede identificarse adecuadamente, se niega a facilitar información sobre su identidad o beneficiario final, o bien proporciona datos vagos, falsos o contradictorios; utiliza alias o variaciones de su nombre, o modifica la transacción cuando se le solicita un documento de identidad

[109] Seth Robbins, *Peru Targets Multinationals Linked to Sale of Illegal Gold*, [Perú pone en el punto de mira a las multinacionales vinculadas a la venta de oro ilegal], InSight Crime, 10 de abril de 2019, https://insightcrime.org/news/peru-targets-multinationals-illegal-gold/.

[110] Leonardo Goi, *Peru-US Gold Case Shows How Importer Shifted Gears*, [El caso del oro entre Perú y EE. UU. muestra cómo el importador cambió de estrategia] 22 de mayo de 2017, https://insightcrime.org/news/analysis/peru-us-gold-case-shows-how-importer-shifted-gears/.

[111] *U.S. Gold Refinery Pleads Guilty to Charge of Failure to Maintain Adequate Anti-Money Launderung Program*, [Una refinería de oro estadounidense se declara culpable del cargo de no haber mantenido un programa adecuado contra el lavado de activos] Fiscalía de los Estados Unidos, Distrito Sur de Florida, comunicado de prensa, 16 de marzo de 2018, https://www.justice.gov/usao-sdfl/pr/us-gold-refinery-pleads-guilty-charge-failure-maintain-adequate-anti-money-laundering. https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.flsd.523146/gov.uscourts.flsd.523146.3.0.pdf

[112] *Operation Leads to Major Gold Seizure in the Amazon Region*, [Una operación da lugar a una importante incautación de oro en la región amazónica], ONUDD, 25 de mayo de 2026, https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2026/June/operation-leads-to-major-gold-seizure-in-the-brazilian-amazon.html.

[113] La lista consolidada de Alertas para los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas se encuentra disponible en el Anexo II f). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II f), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- **Secreto y opacidad sobre el origen de los fondos:** reticencia a explicar el origen de los fondos, solicitud de que no se mantengan los registros comerciales habituales, o una actitud defensiva ante preguntas rutinarias
- **Discrepancia en el perfil:** una compra o venta incompatible con la profesión, los ingresos o el perfil financiero conocidos del cliente, o un cambio repentino en su patrón de actividad
- **Compras indiscriminadas:** el cliente compra mercancía sin tener en cuenta el valor, la talla o el color, o no regatea ni solicita el descuento habitual en artículos de alto valor

2. Efectivo y pagos

- **Cantidades de efectivo elevadas o inusuales:** joyas de gran valor o lingotes pagados exclusivamente en efectivo, o efectivo que huele a humedad, está sucio o se empaqueta y transporta de forma poco habitual
- **Estructuración:** transacciones divididas en importes, días, ubicaciones o personal para mantenerse por debajo de los umbrales de identificación o reporte, o un cliente que demuestre conocer dichos umbrales
- **Instrumentos atípicos o pagos a través de terceros:** giros postales con numeración secuencial, cheques de viaje o de caja, cheques de terceros o tarjetas de crédito, o pagos procedentes de partes no relacionadas
- **Blanqueo mediante reembolsos o cancelaciones:** un pedido pagado en efectivo que luego se cancela para obtener un reembolso elevado, o la devolución de mercancías a cambio de un cheque, especialmente uno pagadero a un tercero

3. Transacción y producto

- **Falta de sentido económico:** la transacción carece de finalidad comercial o económica, es innecesariamente compleja o no se ajusta a las prácticas habituales del sector
- **Reventa rápida y transferencia de valor:** metales preciosos o piedras preciosas comprados y revendidos rápidamente, o lingotes y joyas utilizados como reserva de valor fácilmente transportable
- **La actividad comercial no se ajusta al negocio:** una entidad cuya actividad principal no guarda relación (por ejemplo, un concesionario de automóviles que comercia con metales preciosos), o volúmenes muy por encima de su línea habitual

4. Valoración y documentación comercial

- **Facturación excesiva o insuficiente:** joyas o piedras facturadas por encima o por debajo de su valor real para desviar valor u ocultar ingresos, o solicitudes repetidas y múltiples de facturas
- **Descripciones erróneas y formularios de contrabando:** mercancías declaradas con un valor falso, o transportadas en forma de lingotes, chatarra, joyas u objetos para ocultar su origen

5. Partes, estructura e intermediarios

- **Entidades ficticias e identificadores compartidos:** una entidad presuntamente ficticia sin finalidad económica, direcciones o números de teléfono comunes utilizados por varios clientes no relacionados entre sí, o varias entidades en una misma dirección con los mismos administradores
- **Terceros y «guardianes»:** un cliente que actúa en nombre de una parte no relacionada o bajo sus instrucciones, o un «guardián» (abogado o contador) que oculta al cliente o acelera la operación
- **Comerciantes informales y cadenas de intermediarios:** cadenas de intermediarios o comerciantes informales que dificultan el rastreo del origen y la titularidad de los bienes y fondos

6. Geografía, sanciones y proliferación

- **Jurisdicciones de alto riesgo:** fondos, suministro o contrapartes vinculados a jurisdicciones de interés —zonas de conflicto, jurisdicciones con medidas ALA deficientes o con alto nivel de confidencialidad, o países incluidos en la lista del GAFI
- **Oro de origen ilícito:** oro de origen minero incierto o ilegal, o cadenas de suministro utilizadas para lavar ganancias o financiar conflictos y actores sancionados
- **Sanciones y nexo con FP:** contrapartes, proveedores o sucursales en jurisdicciones sancionadas, o metales preciosos (en particular, el oro) utilizados como transferencia de valor para evadir sanciones

4.7. Proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV)

4.7.1. Riesgo global

247. La mayoría de los pagos por bienes y tecnología de doble uso se realizan actualmente a través de instituciones financieras formales. No obstante, el papel de las criptomonedas en el FP y la evasión de sanciones ha crecido de forma exponencial. Los proliferadores recurren cada vez más al ámbito de las criptomonedas para generar, lavar y transferir fondos. Los activos virtuales (AV) permiten transferencias rápidas de fondos, incluidas las transferencias transfronterizas. Los sofisticados métodos de ofuscación —como los mezcladores, los protocolos DeFi, el salto de cadena (*chain-hopping*) y las transferencias rápidas a través de numerosas carteras de un solo uso— permiten a los actores maliciosos utilizar los AV para actividades ilegales sin ser detectados.

248. El robo, la minería de criptomonedas y el lavado de criptomonedas se han convertido en algunas de las fuentes de ingresos más rentables de la RPDC. Los fondos generados en el ámbito virtual financian directamente al régimen de la RPDC y a sus programas nucleares y de misiles. Los hackers norcoreanos han estado robando fondos de plataformas de intercambio de criptomonedas y otras plataformas de cadena de bloques. Según *Chainalysis*, agentes norcoreanos robaron hasta 1.1 mil millones de dólares en AV en 2022, 660.5 millones de dólares en 2023 y 1.34 mil millones de dólares en 2024.[114] El informe de 2024 del Grupo de Expertos de

[114] «Se robaron 2.2 mil millones de dólares de plataformas de criptomonedas en 2024, pero los volúmenes de los ataques se estancaron hacia finales de año, ya que la RPDC redujo su actividad a partir de julio», Chainalysis, 19 de diciembre de 2024.

la ONU señaló que, entre 2017 y 2023, la RPDC llevó a cabo 58 ciberataques, que dieron lugar al robo de aproximadamente 3 000 millones de dólares en criptomonedas.[115] En 2025, la RPDC robó 2.02 mil millones de dólares en criptomonedas.[116] La RPDC también genera fondos adicionales mediante la minería de criptomonedas —que consiste en verificar transacciones a cambio de criptomonedas— y el *criptojacking*, en el que se utiliza la capacidad informática de víctimas desprevenidas para minar criptomonedas. Los hackers de la RPDC también recaudan fondos instalando *ransomware* —software malicioso que cifra los datos de las víctimas— y exigiendo el pago en criptomonedas a cambio de la clave de descifrado.

249. Las criptomonedas también desempeñan un papel importante en el ecosistema de pagos de Irán. *Nobitex*, la principal plataforma de intercambio de criptomonedas de Irán, cuenta con 11 millones de usuarios y es utilizada por el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI) para mover millones de dólares.[117] Irán utiliza las criptomonedas para eludir las sanciones y adquirir bienes sensibles. Las entidades y personas directamente implicadas en los programas nucleares y de misiles de Irán utilizan criptomonedas. Como mínimo, algunos proveedores están dispuestos a vender productos a Irán a cambio de criptomonedas. Según TRM, una empresa especializada en soluciones tecnológicas para combatir la delincuencia financiera, las empresas chinas suministran a Irán piezas para drones, hardware de inteligencia artificial y otros componentes electrónicos pagados con criptomonedas.[118]

250. Una de las vulnerabilidades de los PSAV es que, en muchas jurisdicciones de todo el mundo, o bien no están regulados o bien se encuentran en las primeras fases de regulación. Una plataforma típica de intercambio de criptomonedas no sigue los mismos procedimientos de «conozca a su cliente» (KYC) que un banco convencional.

251. El GAFI reconoce los riesgos inherentes a los AV y, a través de la Recomendación 15 y su Nota Interpretativa, establece la norma pertinente (tal y como se analiza en la sección 3.3.). El GAFI insta a las jurisdicciones a evaluar los riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación que presenta el sector de los PSAV, y a exigir que los PSAV estén registrados y supervisados. Cuando esté permitido, los PSAV deben estar sujetos a las mismas medidas preventivas que las instituciones financieras en lo que respecta a la DDC, la conservación de registros y los ROS. Una obligación importante es la «regla de viaje» prevista en la Recomendación 16 del GAFI. Los PSAV deben obtener, conservar y transmitir de

[115] Panel de Expertos, de las Naciones Unidas, *Informe final S/2024/215*, pág. 557–558.

[116] «Corea del Norte protagoniza un año récord con robos de criptomonedas por valor de 2.000 millones de dólares, lo que eleva el total histórico a 6.750 millones de dólares», Chainalysis, 18 de diciembre de 2025, https://www.chainalysis.com/blog/crypto-hacking-stolen-funds-2026/ .

[117] Gavin Finch, Allison Martell, Denise Ajiri, James Pearson and Elizabeth Howcroft, «Una de las familias más poderosas de Irán fundó su mayor plataforma de intercambio de criptomonedas. El CGRI la utiliza para mover millones». Reuters, 1 de mayo de 2026, https://www.reuters.com/investigations/one-irans-most-powerful-families-founded-its-largest-crypto-exchange-its-used-by-2026-05-01/.

[118] «La criptoeconomía de Irán en 2025: Volúmenes a la baja, tensiones en aumento y cambios en la confianza», TRM Blog, 26 de agosto de 2025.

forma segura la información del ordenante y del beneficiario al realizar transferencias que superen un umbral de 1 000 USD/EUR.[119]

252. En los últimos años, el GAFI ha animado a los gobiernos a regular de forma más eficaz a los PSAV, haciendo hincapié en que las deficiencias normativas en una jurisdicción pueden tener consecuencias a escala mundial.[120]

4.7.2. Riesgo regional

253. Reconociendo la creciente importancia de los PSAV en el ámbito del FP y la evasión de sanciones, la encuesta a los países incluyó varios componentes específicos de los PSAV: regulación, supervisión y número de PSAV, obligaciones en materia de KYC y ROS, y formación sobre FP y sanciones. La encuesta también preguntó a las jurisdicciones si se había notificado algún ciberataque contra los PSAV.

254. Para obtener una visión general completa y actualizada (2025) de la evaluación de riesgos de lavado de activos y FT en relación con los AV y los PSAV en la región, véase el documento de evaluación regional de riesgos del GAFILAT.[121] Asimismo, en el párrafo 65 de este documento puede apreciarse el nivel de cumplimiento regional a la Rec. 15 en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT.

255. Los datos de las jurisdicciones participantes revelaron las siguientes tendencias regionales. Se han producido avances significativos en el desarrollo de un marco jurídico y normativo para los PSAV durante los últimos cinco años, de 2020 a 2025. Esta tendencia sugiere que las jurisdicciones están siguiendo las Recomendaciones del GAFI y reconociendo la importancia de regular los AV. Al mismo tiempo, los sistemas jurídicos y normativos relativamente recientes para los PSAV no siempre están plenamente operativos. Por ejemplo, en varias jurisdicciones se ha aprobado la legislación primaria, pero la legislación secundaria (normas de aplicación) aún se encuentra en fase de elaboración. Es importante destacar que, incluso durante el periodo de este proyecto, se han producido avances positivos sustanciales, con la entrada en vigor de nueva legislación entre el momento en que las jurisdicciones participaron en las encuestas y la elaboración del informe final.

---

[119] Recomendación 16, Recomendaciones del GAFI, en su versión modificada de junio de 2026, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2026/01/Recomendaciones-y-Metodologia-Diciembre-2025.pdf ; «Modificaciones de las normas del GAFI», GAFI, 18 de junio de 2025, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2026/01/Recomendaciones-y-Metodologia-Diciembre-2025.pdf; «Nota explicativa sobre la R.16 revisada», GAFI, https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Explanatory%20Note%20for%20Revised%20R.16.pdf.coredownload.pdf.

[120] *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Assets Service Provides* [Actualización específica sobre la aplicación de las normas del GAFI relativas a los activos virtuales y a los PSAV], GAFI, junio de 2025.

[121] *«Evaluación sectorial de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de los activos virtuales y los proveedores de servicios de activos virtuales de los países del GAFILAT»,* GAFILAT, 2025, https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2025/08/EvaluacionsectorialderiesgosdeAVyPSAVregionaldelGAFILAT.pdf

256. De las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 11 —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú— regulan a los PSAV. En México, los PSAV están regulados en el ámbito de las APNFD.

257. Uruguay ha aprobado la Ley 20.345 (sobre activos virtuales), que otorga al Banco Central de Uruguay (BCU) la facultad de regular a las entidades que prestan determinados servicios relacionados con los AV y amplía la legislación del mercado de valores a los valores de gestión descentralizada que se emiten, almacenan, transfieren y negocian electrónicamente mediante tecnologías de contabilidad distribuida. Actualmente se están elaborando los reglamentos de aplicación.

258. Brasil es la jurisdicción con los cambios legislativos más recientes. Brasil, que ya contaba con una ley marco —la Ley 14.478/2022, sobre Activos Virtuales, adoptó nuevas resoluciones de aplicación para completar el marco jurídico-reglamentario de los PSAV. En noviembre de 2025, el Banco Central de Brasil publicó las Resoluciones 519, 520 y 521, en virtud de las cuales los PSAV deben obtener autorización del BCB para ejercer sus actividades. En consecuencia, pasan a estar sujetos a la supervisión del BCB, al igual que las demás instituciones autorizadas a funcionar por el Banco Central.

259. La República Dominicana carece actualmente de una base jurídica para regular los PSAV, pero ha informado que se está llevando a cabo una evaluación del sector de los AV. El Banco Central de la República Dominicana no respalda los AV. Guatemala, Honduras y Panamá también han informado la ausencia de una base jurídica para regular los PSAV. La falta de regulación de los PSAV podría tener consecuencias especialmente para la República Dominicana y Panamá, ya que se encuentran entre los principales centros financieros de la región.

260. El número de PSAV registrados en las jurisdicciones del GAFILAT que cuentan con legislación reguladora vigente hasta 2025, según la información de la encuesta, oscila entre cero y cientos (las cifras exactas para cada jurisdicción figuran en el Anexo I).[122]

261. Es importante señalar que el número de PSAV registrados no refleja el alcance total de la actividad relacionada con los AV. Por ejemplo, Brasil, donde la normativa relativa a los PSAV entró en vigor este mismo año, es el quinto país más grande del mundo en términos de adopción popular de las criptomonedas y, en el año hasta junio de 2025, recibió 318.8 mil millones de dólares en valor de criptomonedas.[123] México, hasta junio de 2025, registró un volumen de operaciones con criptomonedas de unos 71.2 mil millones de dólares, ocupando el tercer lugar

[122] Anexo confidencial disponible exclusivamente para las Coordinaciones Nacionales de GAFILAT.

[123] «El Índice de Adopción Global de 2025 India y Estados Unidos lideran la adopción de criptomonedas», Chainalysis, 2 de septiembre de 2025,

https://www.chainalysis.com/blog/2025-global-crypto-adoption-index/.

en América Latina, por detrás de Brasil y Argentina.[124] Bolivia, que ha adoptado recientemente la legislación pertinente y donde aún se están redactando los reglamentos de aplicación, experimentó un aumento del volumen de transacciones con criptomonedas de aproximadamente el 630 % en los seis meses posteriores al levantamiento de la prohibición de los PSAV (Resolución 082/2024).[125] Incluso las jurisdicciones que declaran no tener ningún PSAV registrado pueden seguir teniendo una actividad significativa en materia de activos virtuales dentro de su territorio, ya que la población puede recurrir a proveedores extranjeros y extraterritoriales. De hecho, la actividad de los PSAV extraterritoriales o sin licencia es motivo de preocupación para el GAFI debido a una laguna en la supervisión. En marzo de 2026, el GAFI publicó un informe en el que se ponía de relieve dicha laguna y se recomendaban las mejores prácticas.[126]

262. Para evaluar si las jurisdicciones ya han aplicado las Recomendaciones del GAFI de someter a los PSAV a las mismas medidas preventivas que a las instituciones financieras, en los cuestionarios por países se planteó la siguiente pregunta: «¿Se aplican a los PSAV las mismas normas de KYC que a las instituciones financieras?» De las 16 jurisdicciones que participaron en la encuesta, 9 respondieron «sí»; 4 respondieron «no» o «N/C» debido a la falta de normativa; y 3 se consideraron «en proceso», a la espera de la aprobación de la normativa de aplicación pertinente. Debido a los avances que se han producido desde el momento de la recopilación de datos y teniendo en cuenta la adopción por parte de Brasil de resoluciones reguladoras, las cifras revisadas deberían ser las siguientes: 10 jurisdicciones: «sí» (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México a nivel de las APNFD, Nicaragua, Paraguay y Perú); 4: «no» (Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana), y 2: «en curso» (Bolivia y Uruguay). En Bolivia, se está procediendo a la adopción de la normativa de aplicación. En Uruguay, el proyecto de reglamento estipula que los PSAV que operen con AV financieros y los PSAV que compren y vendan AV no financieros estarán sujetos a las mismas normas que otros sujetos supervisados en este ámbito.

263. La Recomendación 15 del GAFI se refiere al requisito de que los PSAV presenten ROS. De las 16 jurisdicciones participantes, 10 indicaron que exigen a los PSAV la presentación de ROS u otros reportes relacionados con el FP. Cabe suponer que el número total asciende ahora a 11, tras la reciente adopción de la normativa en Brasil. En Uruguay, el proyecto de reglamento de aplicación de la Ley 20.345 establece que los PSAV, en el marco de las políticas y procedimientos de debida diligencia, reportarán las actividades sospechosas (ROS) a la Unidad de Información y Análisis Financiero.

---

[124] «América Latina se perfila como una potencia en el ámbito de las criptomonedas en medio de un crecimiento volátil», Chainalysis, https://www.chainalysis.com/blog/latin-america-crypto-adoption-2025/.

125 "En un año las operaciones en activos virtuales crecieron en más del 630 % y llegaron a $us430 millones," Banco Central de Bolivia, 25 de junio de 2025, https://www.bcb.gob.bo/webdocs/files_noticias/CP-24_Un%20año%20AV%20FINAL%2027jun25.pdf.

[126] *Understanding and Mitigating the Risks of Offshore Virtual Asset Service Providers*, [Comprensión y mitigación de los riesgos de los proveedores de servicios de activos virtuales en el extranjero], GAFI, marzo de 2026, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Virtualassets/Understanding-Mitigating-Risks-Offshore-VASPs.html.

264. Las áreas que requieren mayores mejoras son la formación y la supervisión en materia de FP. De las 16 jurisdicciones, solo 8 indicaron que sus gobiernos imparten formación a los PSAV sobre la aplicación de sanciones y el FP. De las 16 jurisdicciones, solo 8 indicaron que los supervisores evalúan a los PSAV en cuanto al cumplimiento de la aplicación de sanciones; y Brasil, como jurisdicción con una legislación reguladora de reciente adopción, puede considerarse «en proceso» en este ámbito. Estos datos reafirman la evaluación realizada en la Evaluación Regional de Riesgos del GAFILAT de 2025 sobre los AV y los PSAV en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, que identificó la falta de una supervisión eficaz de los PSAV en la región como una de las principales vulnerabilidades del sector.[127]

Resumen

265. En conjunto, el panorama regional del sector de AV se caracteriza por una regulación rápida, aunque desigual y aún en fase de maduración. Entre 2020 y 2025, la mayoría de las jurisdicciones del GAFILAT adoptaron medidas para integrar a los PSAV en sus marcos ALA/CFT/CFP, de conformidad con la Recomendación 15 del GAFI, y varias de ellas reforzaron aún más dichos marcos durante la vigencia de este proyecto, sobre todo Brasil, que equiparó las obligaciones de «conozca a su cliente» (KYC) y de ROS de los PSAV a las de las instituciones financieras, con efecto a partir de 2026. Sin embargo, la adopción de la legislación primaria ha ido siempre por delante de los reglamentos de aplicación necesarios para hacerla operativa, y el registro ha ido por delante de la supervisión. La cobertura sigue teniendo desafíos: Honduras, Panamá y la República Dominicana aún carecen de una base jurídica integral para regular el sector, una laguna que podría tener consecuencias especialmente para la República Dominicana y Panamá, dado su peso como centros financieros regionales. Guatemala por su parte, aprobó recientemente el Decreto Número 15-2026 sobre la Ley Integral para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero u Otros Activos y del Financiamiento del Terrorismo; incluyendo al régimen de personas obligadas a los PSAV como parte de la arquitectura de prevención.

266. A estos desafíos se suma que el número de PSAV registrados subestima considerablemente la verdadera exposición de la región, ya que los residentes de jurisdicciones con pocos o ningún proveedor autorizado siguen realizando operaciones a través de plataformas extranjeras y extraterritoriales que quedan fuera de la supervisión nacional, precisamente la laguna de supervisión que el GAFI subrayó en su informe de 2026.

267. Estas deficiencias regionales se traducen en una vulnerabilidad concreta frente al FP y la evasión de sanciones, ya que existen pruebas consistentes de que la RPDC e Irán utilizan los AV para actividades ilícitas. Las deficiencias más graves no residen en la existencia o no de normas, sino en su aplicación: la formación y la supervisión en materia de FP y la aplicación de sanciones siguen siendo los elementos más débiles del régimen regional, ya que solo la mitad de las jurisdicciones participantes imparten dicha formación o evalúan el cumplimiento por parte

[127] Evaluación Sectorial de Riesgos de LA/FT de los Activos Virtuales y los PSAV de los países del GAFILAT, *GAFILAT, julio de 2025, pág. 8.*

de los PSAV de la aplicación de las sanciones. Por lo tanto, la valoración general es que el principal riesgo de la región relacionado con los PSAV ya no es la ausencia de regulación, sino la ausencia de una supervisión eficaz y basada en el riesgo, junto con la persistencia de actividades extraterritoriales sin licencia que quedan fuera del alcance de dicha supervisión.

268. De entre todos los sectores de alto riesgo analizados en este informe, el sector de los AV es el de más rápido crecimiento y el más difícil de regular, al tiempo que cobra cada vez más importancia para prevenir el FP y la evasión de sanciones. La puesta en práctica de los marcos jurídico-normativos recientemente promulgados, la introducción de legislación en las jurisdicciones que carecen de ella y la inversión en supervisión y formación deberían ser una prioridad para la región.

269. Más allá de los riesgos específicos de FP y evasión de sanciones en los que se centra el informe, es importante señalar que los AV también pueden utilizarse para otros delitos financieros y actividades ilícitas, como el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, la trata de personas y otros delitos.

4.7.3. Señales de alerta para PSAV[128]

1. Clientes e incorporación

- **Evasión de identidad:** datos de KYC falsos, incoherentes o robados, documentos falsificados o incorporación mediante identidades prestadas y perfiles inventados
- **Discrepancia en el perfil:** actividad de alto valor o gran volumen incompatible con la ocupación, los ingresos o el perfil declarados por el cliente
- **Vínculo con entidades designadas o de interés:** el cliente o la contraparte se encuentra en una jurisdicción sancionada (p. ej., la RPDC, Irán) o en una jurisdicción que suscita preocupación por la proliferación o el desvío, o está vinculado a ellas

2. Anonimato y ofuscación

- Herramientas de anonimato: uso de mezcladores o «*tumblers*» (incluidos los sancionados), monedas de privacidad o carteras no alojadas y plataformas P2P con controles ALA débiles
- **Salto de cadena y estratificación:** movimiento rápido a través de múltiples cadenas de bloques o puentes, o fondos que pasan por numerosas carteras de un solo uso, sin justificación comercial
- Servicios anidados: uso de plataformas de intercambio anidadas o intercambiadores instantáneos que operan dentro de plataformas más grandes para eludir los controles

3. Operaciones y estructuración

- **Estructuración:** operaciones divididas en pequeñas cantidades, o en cantidades ligeramente inferiores a los umbrales de registro, reporte o de la «regla de viajes»

[128] La lista consolidada de Alertas para los PSAV se encuentra disponible en el Anexo II g). La lista de señales de alerta clave es indicativa y no exhaustiva (incluyendo la del Anexo II g), lo anterior teniendo en cuenta que las tipologías y métodos están en constante evolución.

- **Entradas y salidas rápidas:** transferencia inmediata de los activos depositados sin periodo de retención, seguida de un movimiento transfronterizo hacia PSAV extranjeros
- **Actividad sincronizada con eventos:** operaciones programadas para coincidir con un "golpe" o una designación de sanciones, o la disposición a realizar operaciones con pérdidas para actuar con rapidez

4. Exposición en cadena y origen de los fondos

- **Exposición a direcciones ilícitas:** exposición directa o indirecta a direcciones atribuidas a la RPDC, mezcladores sancionados, mercados de la darknet, *ransomware* o incidentes de robo
- **Filtrado de direcciones:** exposición por envío o recepción a direcciones incluidas en las listas de sanciones, incluyendo un análisis retrospectivo tras la inclusión de una nueva dirección en la lista
- **Productos del ciberrobo:** fondos rastreables hasta *hackeos* de plataformas de intercambio, vulnerabilidades de DeFi o ataques a puentes de intercambio

5. Específico de la evasión de sanciones

- **Plataformas de intercambio sancionadas o no reguladas:** transacciones con plataformas de intercambio designadas o que facilitan el incumplimiento de sanciones, o el uso de plataformas no reguladas para retirar fondos
- ***Tokens* de evasión y testaferros:** *tokens* creados a medida para la evasión transfronteriza, o cuentas mantenidas a través de testaferros y empresas ficticias para ocultar a un titular sancionado
- **Banca paralela y nexo con las materias primas:** AV utilizados en redes de hawala o de banca paralela para liquidar ventas de petróleo o materias primas para actores sancionados (p. ej., el CGRI)

6. Específicos del financiamiento de la proliferación

- **Flujos de ingresos de la RPDC:** fondos vinculados a golpes tipo Lazarus, ingresos de trabajadores de TI convertidos a criptomonedas, o minería y *ransomware* vinculados al Estado que financian programas de ADM y misiles
- **Adquisición de bienes sensibles:** Pagos de AV a proveedores de bienes de doble uso o sensibles desde el punto de vista de la proliferación (p. ej., piezas de drones, hardware de IA, productos electrónicos) para programas iraníes o de la RPDC
- **Vínculo con programas designados:** contrapartes vinculadas a entidades o personas físicas en programas nucleares, de misiles o militares que realizan transacciones con AV

7. Vulnerabilidades a nivel de los PSAV

- **KYC deficiente o inexistente:** el PSAV aplica una debida diligencia del cliente menos rigurosa que la de una institución financiera, o ninguna, y permite cuentas no verificadas
- **Contrapartes no reguladas o extraterritoriales:** PSAV contrapartes que carecen de licencia, no aplican la «regla de viaje» o son extraterritoriales y están fuera de cualquier supervisión
- **Compromiso operativo:** ingeniería social o *phishing* dirigido al personal del PSAV, o cambios inesperados en la infraestructura de firma de carteras —indicadores de una intrusión por parte de un actor estatal.

CAPÍTULO 5

Riesgo general de proliferación de ADM y FP en la región de GAFILAT

5. Riesgo general de proliferación de ADM y de financiamiento de la proliferación en la región de GAFILAT

270. La exposición general de la región del GAFILAT a la proliferación de ADM es baja o moderada en comparación con los principales países proveedores de adquisición y fabricación y con los principales centros de tránsito y transbordo. Estados Unidos, Europa y Asia siguen siendo los principales objetivos para la adquisición ilícita de bienes sensibles debido a la concentración de industrias avanzadas de alta tecnología en esas regiones. En lo que respecta a las actividades de proliferación relacionadas con la RPDC e Irán, Asia, Medio Oriente y la región del Golfo son los principales puntos de tránsito y transbordo. En comparación con las regiones mencionadas anteriormente, la región del GAFILAT no supone una preocupación principal en materia de proliferación de ADM. No obstante, está lejos de estar aislada de los riesgos de proliferación. La evaluación de los sectores de alto riesgo realizada para este informe permite trazar un panorama regional.

271. La región sigue expuesta a riesgos derivados del tránsito, el transbordo, la reexportación, el desvío y la intermediación de bienes y tecnologías sensibles. Aunque la mayoría de los países de la región carecen de industrias propias avanzadas de doble uso, todos dependen de bienes y tecnologías de doble uso en diversos sectores, incluidos la agricultura y la medicina.

272. Varios países han logrado desarrollar con éxito industrias autóctonas de alta tecnología y programas nucleares pacíficos avanzados. Argentina cuenta con un programa nuclear con fines pacíficos avanzado, que incluye tecnología para la producción de reactores nucleares, así como una industria de satélites. Brasil cuenta con un programa nuclear con fines pacíficos avanzado, una industria aeroespacial y de defensa avanzada, y una infraestructura de lanzamiento espacial. México cuenta con clústeres de fabricación aeroespacial. Brasil cuenta

con una industria de semiconductores consolidada y en crecimiento, mientras que el sector de los semiconductores de México —centrado en el montaje, las pruebas, el embalaje y el diseño— también se está expandiendo rápidamente.

273. Varios países de GAFILAT cuentan con industrias emergentes de doble uso; señal de desarrollo industrial y progreso tecnológico en línea con lo analizado en la sección 4.2.2 de este documento. Cabe recordar que la existencia de estas industrias no implica que sean ilícitas, sino que, en ausencia de controles y mecanismos de supervisión adecuados, el riesgo de proliferación de ADM y su financiamiento podría incrementarse. Por ejemplo, Chile ha estado trabajando en un programa de satélites. Colombia está desarrollando capacidad industrial aeroespacial centrada en los vehículos aéreos no tripulados (VANT). Costa Rica es un actor emergente en la industria de los semiconductores. En la región existe presencia de líneas de desarrollo tecnológico sensibles, que pudieran escalar en la medida en que las economías nacionales avancen hacia modelos productivos de mayor complejidad. Perú produce radioisótopos nucleares para aplicaciones médicas, industriales y de investigación. Uruguay se está convirtiendo en un centro regional para la biotecnología y la genómica. Cuba cuenta con un sector biofarmacéutico y de vacunas bien consolidado. La República Dominicana lleva tiempo fabricando dispositivos médicos, productos farmacéuticos y componentes químicos. Bolivia ha adoptado medidas para industrializar su sector del litio. Por lo tanto, los bienes y la tecnología sensibles están presentes en toda la región, y se prevé que esa presencia aumente a medida que las economías nacionales avancen hacia economías de alta tecnología. Este aspecto amerita seguimiento desde el punto de vista de riesgos potenciales de PADM y su financiamiento.

274. El movimiento físico de mercancías agrava el riesgo. La región es vulnerable como posible punto de tránsito y transbordo de mercancías adquiridas ilícitamente debido a la presencia de importantes puertos marítimos y centros logísticos aéreos. Las ZLC de la región, fundamentales para su perfil económico y su comercio, también la exponen a vulnerabilidades adicionales, ya que permiten el almacenamiento, la consolidación, la «fabricación ligera» y el reenvío con distintos niveles de supervisión. Los servicios de corretaje e intermediación que ofrecen las empresas comerciales y los agentes pueden facilitar la venta o el envío de bienes sensibles sin que estos se manipulen a nivel local. Otra fuente de exposición proviene del mercado de equipos industriales de segunda mano o de excedentes; por ejemplo, en casos de jurisdicciones cuyos sistemas nacionales de control de exportaciones no exigen los compromisos correspondientes, una empresa local de la región podría vender bienes sensibles importados a un tercero en el extranjero sin solicitar un permiso (licencia) o una autorización para reexportar. También existe el riesgo de desvío de materiales peligrosos regulados, como las fuentes radiactivas utilizadas con fines industriales y médicos o los productos químicos controlados, a través del robo o la pérdida. Si bien algunos Estados de GAFILAT han desarrollado sistemas de control de las exportaciones de material sensitivo y de uso dual sólidos, integrales y eficaces, la mayoría de los países de GAFILAT carecen aún de sistemas integrales de control de exportaciones para supervisar los bienes sensibles, lo que aumenta su vulnerabilidad.

275. En lo que respecta a las relaciones con la RPDC e Irán, se presenta el siguiente panorama. Ocho jurisdicciones —Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua y República Dominicana[129]— mantienen relaciones diplomáticas con la RPDC. En lo que respecta a Irán, la situación es diferente. Un mayor número de jurisdicciones, trece en total —Argentina[130], Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana[131]— mantienen relaciones diplomáticas con Irán.[132] Es importante recordar que los regímenes de sanciones impuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a estas dos jurisdicciones, no suponen una prohibición a mantener relaciones diplomáticas con dichos Estados, pero la Rec. 19 del GAFI sobre los países de mayor riesgo exige medidas reforzadas o contramedidas contra algunos Estados, incluyendo estos.

276. Las encuestas a los países incluyen preguntas sobre los volúmenes comerciales con la RPDC e Irán. Solo unas pocas jurisdicciones facilitaron datos comerciales, por lo que no se dispone de una visión completa. A juzgar por los datos presentados por algunas jurisdicciones, cabe concluir de manera general que el comercio con la RPDC es inexistente o insignificante. Por su parte, el comercio con Irán —un país más integrado en la economía mundial que la RPDC, sometida a fuertes sanciones— tiene mayor presencia en la región. Aunque Brasil no informó sobre su comercio con Irán, la información de fuentes abiertas sugiere que la mayor parte de las exportaciones de la región a Irán procede de Brasil (alrededor del 88 % de todas las exportaciones de América Latina, por un valor aproximado de 3 000 millones de dólares estadounidenses) y consiste principalmente en maíz, soja, café, azúcar, carne de vacuno y aves de corral.[133] En 2025, Irán fue el principal comprador de maíz brasileño.[134] Brasil importa principalmente fertilizantes de Irán, pero el volumen de las importaciones es significativamente inferior al de las exportaciones. Tanto Brasil como Irán son miembros del BRICS.

277. Argentina, calificó su comercio con Irán como «reducido». Perú declaró importaciones procedentes de Irán durante el periodo 2021-2025 por un total de 4,7 millones de dólares estadounidenses y exportaciones a Irán durante el mismo periodo por un total de 3,2 millones de dólares estadounidenses. Uruguay declaró exportaciones a Irán, cuyo volumen descendió de 2,1 millones de dólares estadounidenses en 2020 a 29 311 dólares estadounidenses en 2025.

---

[129] Las relaciones diplomáticas de esta delegación tienen un carácter “no residente” conforme a lo informado.

[130] La relación diplomática de Argentina e Irán no es significativa y se encuentra basada en una encargaduría de negocios.

[131] Las relaciones diplomáticas de esta delegación tienen un carácter “no residente” conforme a lo informado.

[132] Esta lista se basa en la información facilitada por las propias jurisdicciones, sometida a verificación externa.

[133] Chase Harrison, *Explainer*: *Iran’s Relationship with Latin America*, [Explainer: La relación de Irán con América Latina], 1 de abril de 2026, https://www.as-coa.org/articles/explainer-irans-relationship-latin-america.

[134] *From Soybeans to Coffee: Brazil Accounts for Most of Latin America’s Trade With Iran*, [De la soja al café: Brasil concentra la mayor parte del comercio de América Latina con Irán], Datamar News,12 de marzo de 2026, https://datamarnews.com/noticias/from-soybeans-to-coffee-brazil-accounts-for-most-of-latin-americas-trade-with-iran/.

Panorama regional desigual

278. Las jurisdicciones difieren tanto en su exposición al riesgo como en su capacidad para mitigarlo. El riesgo en la región es específico de cada sector y de cada jurisdicción, y no se distribuye de manera uniforme. Por ejemplo, una categoría de exposición tiene que ver con la presencia de economías de mayor capacidad y mayor exposición, como Argentina, Brasil, Chile, y México, que combinan industrias de doble uso, puertos importantes y volúmenes comerciales significativos. Una segunda categoría de exposición se centra en los centros financieros y logísticos de la región, en particular Panamá y la República Dominicana. Una tercera categoría de exposición proviene de flujos de valor y fondos no monetarios, como el oro y las criptomonedas. La extracción ilícita de oro está directamente vinculada a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, y las mismas redes pueden utilizarse para emplear el oro en esquemas de evasión de sanciones. Esta exposición es especialmente relevante para las jurisdicciones productoras de oro como: Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Brasil. Las vulnerabilidades inherentes a los AV constituyen un vector de riesgo que crece exponencialmente, ya que los proliferadores y quienes evaden las sanciones recurren cada vez más al ámbito de las criptomonedas para financiar sus actividades ilícitas.

279. La capacidad para mitigar el riesgo también es desigual. En la mayoría de los casos, existe una correlación entre el tamaño de la economía, la cuota del sector de bienes de doble uso y otros tipos de alta exposición (como los riesgos relacionados con la industria marítima) y la respuesta nacional. Por ejemplo, las jurisdicciones con una mayor proporción del sector de doble uso suelen contar con controles de exportación más exhaustivos (p. ej., Brasil, Argentina y México). Del mismo modo, Panamá dada la relevancia de su sector marítimo y su papel como centro de tránsito y trasbordo internacional, ha realizado importantes inversiones en los últimos años para fortalecer las medidas destinadas a mitigar los riesgos asociados a esta industria.

280. La correlación abordada en el párrafo anterior, no siempre tiene lugar y, como muestra el análisis sector por sector, la respuesta nacional a veces no es proporcional al nivel de exposición al riesgo (uno de los mejores ejemplos de ello es el sector de los AV).

281. Esta disparidad da lugar a dos observaciones. En primer lugar, no existe un enfoque único aplicable a todas las jurisdicciones de la región, ya que cada una de ellas se enfrenta a combinaciones únicas de riesgos; por lo tanto, las ENR de FP son fundamentales. En segundo lugar, las asimetrías regionales pueden ser explotadas por actores proliferantes y, por ello, sería conveniente promover un fortalecimiento generalizado de las capacidades nacionales en la región.

El papel central de las instituciones financieras

282. Las instituciones financieras se encuentran en la encrucijada de todas las aristas analizadas en este informe: la adquisición de bienes sensibles, la recaudación de fondos y la prestación de servicios a otros sectores de alto riesgo. Esto las sitúa en una posición de máxima exposición y, al mismo tiempo, las convierte en una línea de defensa adicional contra el FP y la evasión de sanciones. Tal y como ha puesto de manifiesto el análisis de este informe, el sector

financiero va por delante de otros sectores en lo que respecta a las medidas para detectar y desarticular el FP y la evasión de sanciones. El sector financiero cuenta con medidas KYC más exhaustivas, una supervisión y un seguimiento más rigurosos, y más oportunidades de formación que otros sectores. Al mismo tiempo, existen algunas lagunas graves y discrepancias entre las distintas jurisdicciones.

283. Desde el punto de vista operativo, las instituciones financieras deben ser conscientes de las limitaciones del control de listas como principal herramienta de KYC, ya que los proliferadores y los evasores de sanciones recurren a tácticas engañosas y, en la mayoría de los casos, no serán detectados únicamente mediante la revisión de listas. La mayoría de las jurisdicciones indicaron que utilizan herramientas de KYC además de la revisión de listas, y es importante reiterar el valor de estas herramientas adicionales.

Una falsa sensación de seguridad y una falta de coordinación interinstitucional para la aplicación sobre el terreno

284. Un tema recurrente es la discrepancia entre el riesgo percibido y el riesgo real. Casi todas las jurisdicciones informaron que la supervisión reguladora dentro de sus zonas de libre comercio no es menos estricta que en el resto de su territorio, lo que justifica un análisis más detallado, ya que se acepta comúnmente que dichas zonas suelen operar bajo una supervisión menos rigurosa y cuentan con regímenes comerciales más permisivos. Del mismo modo, la discrepancia entre los PSAV registrados y la actividad significativa global relacionada con AV a través de PSAV extraterritoriales es otro ejemplo de cómo los datos oficiales podrían diferir con la situación real sobre el terreno. En general, la mayoría de las jurisdicciones perciben su exposición al FP como baja. La mayoría de las jurisdicciones no han registrado ROS relacionados con el FP ni han iniciado investigaciones al respecto, lo que puede indicar una exposición realmente baja, una escasa capacidad de detección o una combinación de ambas cosas. En cualquier caso, es prudente que la región no se deje llevar por una falsa sensación de seguridad.

285. Si bien las jurisdicciones han demostrado, en la mayoría de los casos, motivos suficientes para la cooperación y la coordinación interinstitucionales en el desarrollo de políticas, parece haber una cooperación y coordinación insuficiente a nivel operativo en lo que respecta a los controles del FP. Existe una falta de procedimientos, plataformas y herramientas para compartir información sobre el FP de manera eficaz y en tiempo real, especialmente para integrar los controles de exportación y los controles del FP como herramientas contra un problema común (la proliferación).

De las leyes sobre el papel a su aplicación en la vida real y las perspectivas de futuro

286. Se observa una tendencia general positiva en la región para mejorar los marcos jurídico-normativos en materia de FP. La legislación para la aplicación de SFD en general es sólida en toda la región, pero el historial de aplicación es más desafiante. Como se ha mencionado anteriormente, solo se han registrado un puñado de ROS y de investigaciones relacionadas con el FP, lo que podría indicar una capacidad de detección deficiente. La supervisión de los sectores

vulnerables —proveedores de servicios fiduciarios y corporativos, PSAV y comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas— es desigual, ya que aproximadamente, según la encuesta aplicada, la mitad de las jurisdicciones supervisan el cumplimiento de la aplicación de SFD en un sector determinado. En algunas jurisdicciones en las que se han aprobado leyes primarias de control de las exportaciones, la aplicación aún no ha comenzado debido a la falta de marcos de aplicación.

287. Los sectores de bienes de doble uso de la región están creciendo, el volumen de carga que transita por sus puertos también está aumentando y la adopción de AV se está expandiendo. La exposición al FP aumentará, en lugar de disminuir, en los próximos años. Adoptar medidas y crear sistemas para minimizar los riesgos sin demora es fundamental para la seguridad regional e internacional. En la siguiente sección se proponen algunas recomendaciones para las próximas etapas.

CAPÍTULO 6

Recomendaciones de políticas

6. Recomendaciones de políticas[135]

(1) Desarrollar/ Finalizar y poner en práctica las Evaluaciones Nacionales de Riesgo de Financiamiento de la Proliferación

288. Una de las necesidades inmediatas de la región es iniciar, continuar con el desarrollo o en su caso finalizar las Evaluaciones Nacionales de Riesgo de FP (según la etapa aplicable) en las jurisdicciones del GAFILAT y dar seguimiento a los planes de acción respectivos. Como mínimo, en línea con el Estándar del GAFI, las ENR deberían analizar el riesgo en lo que respecta a la aplicación de SFD. Aunque se encuentre por fuera del Estándar del GAFI, una evaluación más amplia del riesgo de FP más amplia será de gran valor para la región.[136] Los gobiernos también deberían alentar a las instituciones financieras a cumplir con sus evaluaciones institucionales del riesgo de FP.

[135] Para un análisis más detallado de recomendaciones políticas pertinentes, véase también Togzhan Kassenova, Bryan R. Early, Countering Proliferation Financing, Center for Policy Research, University at Albany (SUNY), 2023, https://www.albany.edu/rockefeller/news/2023-countering-challenges-proliferation-financing.

[136] Para más información, véase la «*Guía para la evaluación y mitigación de riesgo de financiamiento de la proliferación*», GAFI, 2021; Aaron Arnold y David Salisbury, *Guide to Conducting National Proliferation Financing Risk Assessment: 2024*, [Guía para la realización de la evaluación nacional del riesgo de financiamiento de la proliferación: 2024], RUSI, https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/guide-conducting-national-proliferation-financing-risk-assessment-2024.

(2) Subsanar las lagunas jurídicas pendientes

289. Esta evaluación ha puesto de manifiesto algunas lagunas jurídicas pendientes que deben subsanarse. Entre los ámbitos prioritarios se incluyen, entre otros:

- la obligación de que las APNFD apliquen las SFD y lleven a cabo políticas de KYC en materia de FP y sanciones;
- la obligación de que el sector marítimo aplique las SFD y lleve a cabo políticas de KYC en materia de FP y sanciones;
- marcos jurídico-normativos exhaustivos para los PSAV;
- fundamento jurídico para el intercambio de información entre organismos sobre el FP y la evasión de sanciones a nivel de aplicación (y no solo a nivel de políticas).

(3) Reforzar la capacidad de detección

290. La ausencia casi total de ROS relacionados con el FP y de investigaciones en este ámbito, refleja tanto una capacidad de detección limitada como un bajo nivel de actividad subyacente. El refuerzo de la capacidad de detección dependerá, por ejemplo: de la introducción de canales específicos para reportar ROS de FP (por ejemplo, en algunas jurisdicciones, esto implica exigir a los sujetos obligados que añadan códigos específicos para el FP a los reportes a fin de priorizar su revisión) y de ciclos de retroalimentación estructurados hacia los sujetos obligados y de la capacidad analítica de la UIF. En cuanto a esto último, la capacidad analítica de la UIF depende del acceso a los datos de aduanas, comercio y controles de exportación. Las autoridades competentes deberían capacitar y emprender acciones de concientización; así como difundir tipologías de FP y listas de señales de alerta. Como siguiente paso, las jurisdicciones deberían invertir en el desarrollo de la capacidad procesal, garantizando que los fiscales cuenten con los conocimientos especializados suficientes para gestionar los casos de FP (la falta de capacidad procesal específica en materia de FP es un problema universal para muchas jurisdicciones de la Red Global del GAFI).

(4) Reforzar los controles de exportación de bienes y tecnología de doble uso y reducir al mínimo la segmentación entre los organismos encargados de la prevención de la delincuencia financiera y los de control de las exportaciones

291. Las jurisdicciones que no cuenten con regímenes integrales de control de las exportaciones deberían proponerse desarrollar, en medida de lo posible, regímenes de concesión de licencias (permisos), listas nacionales de control y sistemas de verificación del uso final y del usuario final. Teniendo en cuenta el perfil de riesgo de la región, debería prestarse especial atención a los riesgos relacionados con el tránsito, el transbordo, la reexportación y la intermediación.

292. Las jurisdicciones deberían considerar los controles de exportación y los controles del FP como herramientas que se refuerzan mutuamente para hacer frente a la proliferación. En la práctica, esto implica desarrollar plataformas (o explotar las existentes) y procedimientos para el intercambio de información, así como oportunidades de formación en las que participen tanto las autoridades de control de las exportaciones como las de prevención de delitos financieros.

(5) Fomentar la gestión de riesgos centrada en el FP por parte de todas las instituciones financieras

293. Las jurisdicciones deberían incentivar a las instituciones financieras a pasar de la mera comprobación de listas a la detección del FP basada en las operaciones comerciales y en el comportamiento, lo cual requiere herramientas adicionales de gestión de riesgos. Si bien las instituciones financieras más grandes ya emplean herramientas adicionales, cabe suponer que las instituciones más pequeñas, con menor capacidad, se basan principalmente en la comprobación de listas. Las instituciones financieras también se beneficiarán del desarrollo de capacidades de detección de bienes de doble uso. Es importante mencionar que no se espera que las instituciones financieras desarrollen una profunda experiencia técnica en materia de bienes y tecnología de doble uso, pero como mínimo deberían comprender qué son, qué deben buscar y dónde acudir en busca de asesoramiento técnico si fuera necesario.

(6) Conciliar las prioridades nacionales con los objetivos del sector privado

294. Algunas instituciones financieras cumplen con los requisitos de forma excesiva y reducen el riesgo (*de*-risking) debido a la preocupación por las sanciones secundarias. En determinadas circunstancias, esto puede generar tensiones entre la política nacional y el comportamiento del sector privado sobre el terreno. Las jurisdicciones se beneficiarían de reconocer esta tensión y de adoptar las decisiones políticas adecuadas si se considera necesario.

(7) Reforzar la supervisión de las ZLC y ofrecer formación a las empresas que operan en ellas

295. Las jurisdicciones deben garantizar que la supervisión, la transparencia sobre los beneficiarios finales y los requisitos de constitución de sociedades se ajusten a los perfiles de riesgo de las ZLC, especialmente aquellas con un elevado volumen de tráfico. Las autoridades competentes deben ofrecer formación y orientación a las empresas que operan en las ZLC sobre los riesgos de FP y evasión de sanciones, ya que las ZLC suelen ser utilizadas por proliferadores y evasores de sanciones.

(8) Reforzar la supervisión y ofrecer formación al sector marítimo

296. Las jurisdicciones deberían reforzar la debida diligencia en sus registros de buques e incorporar la detección de FP y de sanciones en el proceso de registro y concesión de licencias, prestando especial atención a los registros abiertos y a los puertos de gran volumen de tráfico. El ejemplo de Panamá, con las medidas recientemente aplicadas, puede servir como modelo de buenas prácticas para la región.

297. Las autoridades competentes deberían ofrecer formación y orientación sobre FP y sanciones al sector marítimo, que parece ser el menos cubierto.

(9) Reforzar la supervisión y ofrecer capacitación a las APNFD de alto riesgo

298. Las jurisdicciones en las que los supervisores no controlan ni supervisan el cumplimiento de las SFD por parte de los proveedores de servicios fiduciarios y corporativos (TCSPs) y los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas deberían plantearse reforzar sus

medidas. La extracción ilegal de oro debe considerarse una vulnerabilidad relevante y relacionada con el uso del oro para el FP y la evasión de sanciones.

299. Las APNFD de alto riesgo también se beneficiarán de la orientación y la formación sobre el FP y la evasión de sanciones.

(10) Reforzar la supervisión y ofrecer capacitación a los PSAV

300. Las jurisdicciones deben poner en práctica los marcos jurídicos y normativos recientemente adoptados o que se adoptarán en breve en la materia, y reforzar la supervisión de los PSAV. Es fundamental imponer a los PSAV los mismos requisitos de KYC y de ROS que a las instituciones financieras en línea con la Rec. 15 del GAFI, y garantizar su cumplimiento, dada la creciente dependencia de los proliferadores y los evasores de sanciones respecto a los AV para llevar a cabo actividades ilícitas.

301. Las jurisdicciones también deberían abordar el vacío de supervisión creado por la dependencia de los residentes respecto a los PSAV extranjeros y extraterritoriales.

302. Las autoridades competentes deberían ofrecer formación y orientación a los PSAV en materia de FP y sanciones.

(11) Aprender de los pares regionales

303. Aunque el enfoque de una jurisdicción no puede aplicarse directamente a otra, actualmente existe una creciente experiencia en toda la región en relación con los distintos componentes de las medidas relacionadas con el FP. Las jurisdicciones pueden compartir su experiencia (tanto los resultados positivos como los retos a los que se han enfrentado) con sus pares, contribuyendo así al progreso general de la región. Incluso dentro de las limitaciones de este informe, las jurisdicciones tienen acceso a una gran cantidad de información. Por ejemplo, pueden consultar los ejemplos de formación y orientación proporcionados por sus pares (véase la tabla «Ejemplos seleccionados de directrices sobre financiamiento de la proliferación» en la sección 4.1.2.) o analizar ejemplos de legislación (véanse las matrices por países en el Anexo I).

CAPÍTULO 7

Anexos

7. Anexos

(ver en documentos separados)

Anexo I. Compilado de matrices de situación regional CFP (confidencial)

- Modelo de encuesta
- Respuestas por país

Anexo II. Señales de alerta detalladas para sectores de alto riesgo

- Anexo II (a) Lista consolidada de señales de alerta para Instituciones Financieras
- Anexo II (b) Lista consolidada de señales de alerta para el sector de bienes de doble uso
- Anexo II (c) Lista consolidada de señales de alerta para el sector marítimo
- Anexo II (d) Lista consolidada de señales de alerta para las zonas de libre comercio
- Anexo II (e) Lista consolidada de señales de alerta para los intermediarios profesionales (proveedores de servicios fiduciarios y corporativos) y profesionales del derecho [abogados], contadores y notarios)
- Anexo II (f) Lista consolidada de señales de alerta para los comerciantes de metales preciosos y piedras preciosas
- Anexo II (g) Lista consolidada de señales de alerta para PSAV

Anexo III. Ejercicio interactivo de ejemplo con fines de capacitación

Anexo IV. Lista de recursos relevantes