

ESTRATEGIA



EU AML / CFT
GLOBAL FACILITY

METODOLOGÍA DE LA EU GLOBAL FACILITY SOBRE ACTIVOS VIRTUALES

MARCO INTEGRAL CONTRA EL LAVADO
DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO
DEL TERRORISMO

FEBRERO DE 2026



Financiado por
la Unión Europea

E EXPERTISE
FRANCE
GROUPE AFD

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Descargo de responsabilidad:

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Global Facility de la UE sobre ALA/CFT y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Para más información, póngase en contacto con:

info@global-amlcft.eu

www.global-amlcft.eu

© **Créditos visuales:** Imágenes bajo licencia de Envato. Algunos elementos gráficos han sido creados con asistencia de Midjourney y Adobe Photoshop.

ÍNDICE

Acrónimos	4
Resumen ejecutivo	5
EU Global Facility: Metodología sobre activos virtuales	6
Introducción: La evolución de los activos virtuales	7
Parte I: Marco regulatorio del GAFI para los activos virtuales	9
Parte II: Marco de decisión estratégica: prohibición frente a regulación	12
Parte III: Marco integral de evaluación de riesgos	17
Parte IV: Marco de supervisión de los proveedores de servicios de activos virtuales	20
Parte V: Capacidades de investigación e identificación	23
Parte VI: Incautación, decomiso y gestión de activos	27
Parte VII: Lucha contra el financiamiento de la proliferación y la evasión de sanciones	30
Parte VIII: Hoja de ruta para la implementación y desarrollo de capacidades	33
Conclusión: Hacia un marco integral para los activos virtuales	35

ACRÓNIMOS

ALA/CFT	Lucha contra el lavado de activoslavado de activos y la financiación del terrorismo
EU Global Facility	Mecanismo Global de la UE sobre ALA/CFT
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
DeFii	Finanzas descentralizadas (siglas en inglés)
RPDC	República Popular Democrática de Corea
NFT	Tokens no fungibles (siglas en inglés)
OSINT	Inteligencia de fuentes abiertas (siglas en inglés)
AV	Activos virtuales
PSAV	Proveedores de servicios de activos virtuales

RESUMEN EJECUTIVO

El ecosistema de los activos virtuales ha experimentado una profunda transformación desde que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) abordó por primera vez los riesgos de las criptomonedas en 2014. Lo que comenzó como una tecnología nicho ha evolucionado hasta convertirse en un complejo ecosistema financiero que abarca no solo las criptomonedas tradicionales, sino también las monedas estables, los protocolos financieros descentralizados, los tokens no fungibles y los puentes entre cadenas. Esta evolución exige un avance correspondiente en los marcos normativos y las metodologías de supervisión.

El Mecanismo Global de la UE contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (en lo sucesivo, "EU Global Facility") reconoce que una regulación eficaz de los activos virtuales requiere un enfoque integral que aborde tanto los intercambios centralizados tradicionales como el ecosistema descentralizado emergente. Esta metodología mejorada¹ proporciona a los países herramientas y marcos prácticos para evaluar los riesgos, aplicar la supervisión, llevar a cabo investigaciones y gestionar los activos incautados en todo el espectro de actividades relacionadas con los activos virtuales.

¹ [Una primera versión de esta metodología se publicó en abril de 2023.](#)

EU GLOBAL FACILITY

METODOLOGÍA SOBRE ACTIVOS VIRTUALES



01

Decisión estratégica

Orientación sobre el espectro «prohibición frente a regulación». Realización de evaluaciones diagnósticas, consultas con las partes interesadas y formulación inicial de políticas.



02

Evaluación de riesgos

Identificación de amenazas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo específicas de la jurisdicción. Módulos especializados para DeFi, monedas estables y vulnerabilidades del mercado de los NFT.



03

Supervisión de los PSAV

Desarrollo de capacidades para la concesión de licencias y la supervisión continua. Elaboración de manuales de supervisión y formación en análisis de blockchains para los reguladores.



04

Investigación y rastreo

Dotación de herramientas avanzadas a las fuerzas del orden. Análisis forense entre blockchains, técnicas de desanonimización y atribución de flujos ilícitos.



05

Incautación y confiscación

Gestión de activos virtuales desde la incautación hasta la liquidación. Protocolos de custodia segura, gestión de claves y estrategias de realización de valor.



06

Financiamiento de la proliferación

Lucha contra la evasión de sanciones patrocinadas por Estados. Atribución avanzada de amenazas de Corea del Norte/Irán, análisis de mezcladores y contramedidas.



EU AML/CFT
GLOBAL FACILITY

INTRODUCCIÓN



Financiado por
la Unión Europea

INTRODUCCIÓN:

LA EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS VIRTUALES

El panorama de las criptomonedas ha evolucionado drásticamente más allá de los simples sistemas de dinero electrónico entre pares, tal y como quería Satoshi Nakamoto en su histórico libro blanco *Bitcoin: Peer-to-Peer Electronic Cash System* (Bitcoin: sistema de dinero electrónico entre pares). El ecosistema actual de los activos virtuales (AV) abarca diversas tecnologías y modelos de negocio que presentan tanto oportunidades para la innovación financiera como retos para la supervisión regulatoria. El auge de las criptomonedas con mayor anonimato, los servicios de mezclado, los intercambios descentralizados, los monederos privados y los puentes entre cadenas ha creado un entorno en el que los enfoques reguladores tradicionales requieren una adaptación sustancial.

La aparición de protocolos financieros descentralizados ha alterado fundamentalmente el funcionamiento de los servicios financieros en el ámbito digital. Estos protocolos permiten prestar, pedir prestado, negociar y generar rendimientos sin los intermediarios tradicionales, lo que plantea retos normativos, ya que ninguna entidad controla estos sistemas. Del mismo modo, la explosión de los tokens no fungibles ha creado nuevas vías para la transferencia de valor que pueden quedar fuera de las definiciones tradicionales de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), mientras que las monedas estables se han convertido en el medio dominante tanto para el comercio legítimo como para las finanzas ilícitas en el ecosistema criptográfico.

Ante esta rápida evolución, el GAFI reconoció la necesidad de establecer normas exhaustivas que pudieran adaptarse a la innovación tecnológica y, al mismo tiempo, mantener su eficacia frente a los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT). La aplicación global de estas normas garantiza que las tecnologías de activos virtuales puedan seguir innovando de forma responsable, al tiempo que se evita su explotación por parte de delincuentes y terroristas que buscan jurisdicciones con una supervisión débil.



EU AML / CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE I: MARCO REGULATORIO del GAFI PARA los ACTIVOS VIRTUALES



**Financiado por
la Unión Europea**

PARTE I: MARCO REGULATORIO del GAFI PARA LOS ACTIVOS VIRTUALES

I Evolución histórica y normas actuales

La implicación del GAFI con los activos virtuales comenzó en junio de 2014 con la publicación de «Monedas virtuales: definiciones clave y riesgos potenciales de ALA/CFT», que representó el primer intento sistemático de comprender y categorizar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo asociados a los mecanismos de pago con criptomonedas. Este marco inicial sentó las bases para comprender cómo se podía transmitir valor a través de Internet fuera de los sistemas financieros tradicionales.

El momento crucial en la regulación de los activos virtuales se produjo en octubre de 2018, cuando el GAFI adoptó definiciones formales de «activo virtual» y «proveedor de servicios de activos virtuales». Estas definiciones establecieron que los activos virtuales constituyen una representación digital de valor que puede negociarse o transferirse digitalmente y utilizarse con fines de pago o inversión, excluyendo explícitamente las representaciones digitales de monedas fiduciarias y valores ya cubiertos por las recomendaciones existentes. Los PSAV se definieron de manera que abarcaran a cualquier persona física o jurídica que realizara servicios de cambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias, intercambios entre diferentes AV, transferencias de AV, servicios de custodia y administración, o participación en servicios financieros relacionados con ofertas iniciales de monedas.

I Recomendación 15 y su aplicación

La enmienda de 2019 a la Recomendación 15 del GAFI marcó un punto de inflexión en la regulación de los activos virtuales, al establecer que los PSAV deben estar sujetos a las mismas obligaciones en materia de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo que las instituciones financieras tradicionales. Esta recomendación exige a los países que se aseguren de que los PSAV lleven a cabo una diligencia debida exhaustiva con respecto a sus clientes, implementen sistemas de supervisión de transacciones, mantengan registros y comuniquen las actividades sospechosas a las autoridades pertinentes, etc.

La aplicación de la Recomendación 15 exige a los países que establezcan requisitos de licencia o registro para los PSAV que operan dentro de su jurisdicción. Esto incluye requisitos para estructuras de gobernanza adecuadas, sistemas de gestión de riesgos y controles internos que puedan identificar y mitigar eficazmente los riesgos de LA/FT. La recomendación también hace hincapié en la importancia de la cooperación internacional y el intercambio de información, reconociendo que los AV operan a través de las fronteras y requieren respuestas regulatorias coordinadas.

Los países que aplican la Recomendación 15 se enfrentan a la decisión fundamental de prohibir o regular las actividades de los AV. Los que opten por



la prohibición deberán evaluar los riesgos asociados a los activos virtuales y mantener las herramientas y las autoridades necesarias para hacer cumplir la prohibición de manera eficaz. Los países que opten por la regulación deberán desarrollar marcos integrales que aborden toda la gama de actividades relacionadas con los activos virtuales, sin dejar de adaptarse a la innovación tecnológica.

■ La norma de viaje y los retos transfronterizos

La aplicación de la norma de viaje a las transferencias de activos virtuales representa uno de los retos de implementación más importantes. Este requisito obliga a los proveedores de servicios de AV a obtener, conservar y transmitir la información necesaria sobre el ordenante y el beneficiario de las transferencias que superen los umbrales designados. La implementación técnica de este requisito ha resultado compleja, ya que requiere el desarrollo de nuevos protocolos y normas para el intercambio de información entre los PSAV de diferentes jurisdicciones y plataformas tecnológicas.

■ Retos y estado de la implementación (2024-2025)

La implementación de la Recomendación 15 ha supuesto un gran reto para muchos países, especialmente para aquellos con economías emergentes o sistemas reguladores más débiles. La actualización específica de 2024 del GAFI reveló que la implementación global sigue estando muy rezagada. En 2024, el 75% de las jurisdicciones solo cumplían parcialmente o no cumplían los requisitos del GAFI, una estadística que ha mostrado una mejora insignificante con respecto a años anteriores.

En abril de 2025, se evaluó el cumplimiento de las normas del GAFI para los AV y los PSAV en 138 jurisdicciones, y los datos reflejan las calificaciones relacionadas con el cumplimiento técnico de los requisitos del GAFI, tal como se establece en la Recomendación 15 y su Nota Interpretativa. Si bien la proporción de jurisdicciones que cumplen parcialmente con la Recomendación 15 revisada sigue siendo similar (49%; 68 de 138 jurisdicciones) a los resultados de 2024 (50%; 65 de 130 jurisdicciones), la implementación global ha mejorado ligeramente. El 29 % de las jurisdicciones (40 de 138 jurisdicciones) cumplen ahora en gran medida los requisitos del GAFI para los AV/PSAV (25%; 32 de 130 jurisdicciones en 2024). La proporción de jurisdicciones que no cumplen los requisitos ha disminuido del 25% al 21%. Solo hay un país que ha obtenido una calificación de “cumplida”.

■ Finanzas descentralizadas (DeFi) y monederos no alojados

El GAFI ha abordado explícitamente el auge de las DeFi (por sus siglas en inglés) y los monederos no alojados. Si bien la «verdadera» descentralización podría, en teoría, situar un protocolo fuera del ámbito de aplicación de las definiciones de PSAV, el GAFI aplica un enfoque de «prevalencia de la sustancia sobre la forma». Si un acuerdo de DeFi involucra a personas con control o influencia suficiente sobre el protocolo, como los titulares de claves administrativas o tokens de gobernanza, estas pueden entrar en la definición de PSAV y, por lo tanto, estar sujetas a las obligaciones de ALA/CFT. La estrategia de la EU Global Facility hace hincapié en que la «descentralización» no es un escudo contra la regulación, y los supervisores deben estar equipados para identificar las entidades centralizadas que a menudo se esconden detrás de arquitecturas descentralizadas.





EU AML / CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE II: MARCO de decisión ESTRATÉGICA: prohibición FRENTE A REGULACIÓN



Financiado por
la Unión Europea

PARTE II: MARCO DE DECISIÓN ESTRATÉGICA: PROHIBICIÓN FRENTE A REGULACIÓN

I Comprender el espectro regulatorio

Los países que se plantean regular los activos virtuales deben considerar cuidadosamente su posición en el espectro entre la prohibición total y la regulación integral. Esta decisión debe basarse en una evaluación exhaustiva de los riesgos, la consideración de las circunstancias nacionales (económicas y sociales) y la evaluación de la capacidad de aplicación. La elección no es meramente binaria; muchas jurisdicciones adoptan enfoques híbridos que regulan determinadas actividades y prohíben otras, o que introducen gradualmente requisitos reglamentarios a medida que se desarrolla la capacidad.

La decisión de regular los AV ofrece varias ventajas convincentes. Los mecanismos de protección del consumidor pueden prevenir el fraude y garantizar que las plataformas de intercambio y los proveedores de monederos mantengan unos niveles de seguridad y una resiliencia operativa adecuados. Los requisitos en materia de ALA/CFT permiten a las autoridades prevenir la explotación delictiva de los AV, al tiempo que preservan los casos de uso legítimos. Los marcos fiscales garantizan que las transacciones de activos virtuales contribuyan adecuadamente a los ingresos públicos, abordando las preocupaciones sobre la evasión fiscal a través de las transacciones con criptomonedas. Quizás lo más importante es que unos marcos normativos claros pueden impulsar la confianza del mercado al proporcionar seguridad jurídica a las empresas y los inversores que operan en el ámbito de los activos virtuales.

Por el contrario, algunas jurisdicciones han llegado a la conclusión de que la prohibición representa la respuesta más adecuada a los riesgos de los AV. Las preocupaciones sobre la actividad delictiva, incluidos LA/FT, y los pagos de rescates por ransomware, impulsan muchas decisiones de prohibición. La percepción de la falta de herramientas regulatorias eficaces, combinada con la volatilidad de los mercados de AV y las preocupaciones medioambientales sobre las operaciones mineras que consumen mucha energía, lleva a algunos países a concluir que los riesgos superan los posibles beneficios. Otros países citan la fuga de capitales, la e-dolarización y la desestabilización de los tipos de cambio o la exclusión bancaria como otras razones puramente económicas para la prohibición.

I Consideraciones de implementación para ambos enfoques

Los países que optan por la prohibición deben reconocer que declarar ilegales los activos virtuales no elimina su uso. Una prohibición eficaz requiere mecanismos de aplicación sólidos, incluida la capacidad técnica para detectar las transacciones de AV, marcos jurídicos que permitan el enjuiciamiento de las infracciones y la cooperación internacional para hacer frente a las actividades transfronterizas. El requisito de evaluación de riesgos de la Recomendación 15 se aplica igualmente a los países que prohíben, ya que comprender los riesgos es esencial para una aplicación eficaz.

Para los países que optan por la regulación, el proceso de implementación requiere una mirada de medidas regulatorias. Los pasos iniciales suelen incluir el establecimiento de definiciones legales y el alcance de la regulación, seguidos de requisitos de licencia o registro para los PSAV. A medida que se desarrolla la capacidad reguladora, los países pueden implementar requisitos más sofisticados para la supervisión de transacciones, la notificación de actividades sospechosas y el cumplimiento de normas internacionales como la Travel Rule o Norma de Viaje.

No deben subestimarse los recursos necesarios para cualquiera de los dos enfoques. La prohibición requiere inversiones en capacidad de aplicación, incluida la formación de las fuerzas del orden, los fiscales y los jueces. La regulación exige el desarrollo de conocimientos especializados en materia de supervisión, infraestructura tecnológica para supervisar el cumplimiento y una colaboración continua con un sector en rápida evolución. Ambos enfoques se benefician de las asociaciones público-privadas que aprovechan los conocimientos especializados del sector, al tiempo que mantienen la independencia regulatoria adecuada.

I Opciones más allá de la elección binaria

Aunque el debate se plantea a menudo como «prohibir o regular», en realidad los países han adoptado diversos enfoques intermedios que reflejan sus circunstancias y preocupaciones específicas. La EU Global Facility sobre ALA/CFT ayuda a los países a comprender todo el espectro de opciones políticas.

La regulación integral representa un extremo del espectro, que implica la plena aplicación de las recomendaciones del GAFI con la concesión de licencias o el registro de todos los PSAV, obligaciones integrales en materia de ALA/CFT comparables a las de las instituciones financieras tradicionales, una supervisión y aplicación activas, y un marco jurídico propicio para las empresas de AV. Este enfoque es el más adecuado para los países con una actividad significativa en materia de AV, una capacidad reguladora adecuada, el deseo de fomentar la innovación dentro de un marco controlado y el compromiso de invertir recursos de forma sostenida.

La regulación restringida representa un enfoque intermedio, que implica permitir algunas actividades de AV y prohibir otras. Por ejemplo, un país podría permitir los servicios de intercambio y custodia de AV por parte de entidades autorizadas, al tiempo que prohíbe las plataformas de intercambio entre pares o las criptomonedas con mayor privacidad. Este enfoque permite centrar la regulación en actividades específicas de mayor riesgo, al tiempo que limita la exposición a áreas en las que la supervisión sería más difícil. El enfoque requiere una definición cuidadosa de las actividades permitidas frente a las prohibidas y la aplicación de la ley contra las actividades no autorizadas.

La estrategia de «observar y esperar» representa otro enfoque intermedio, que implica la prohibición o restricción temporal mientras se desarrolla la capacidad y se elaboran marcos normativos, se supervisan activamente la evolución y los riesgos de los AV, se ponen en marcha programas piloto o entornos de pruebas normativas para evaluar los enfoques y, finalmente, se pasa a una regulación exhaustiva o a una prohibición a más largo plazo basada en la experiencia. Este enfoque es adecuado para los países que se enfrentan a una gran incertidumbre sobre los riesgos y beneficios, que necesitan tiempo para desarrollar la capacidad institucional y que desean aprender de la experiencia internacional antes de comprometerse con un enfoque permanente.

La prohibición total representa el otro extremo del espectro, e implica la prohibición de todas las actividades relacionadas con los AV, incluidos el intercambio, la custodia, la minería y el uso para pagos, sanciones por infracciones y el bloqueo del acceso a plataformas extranjeras de AV. Este enfoque es el más adecuado para los países con una actividad mínima actual en materia de AV, limitaciones de capacidad para una regulación eficaz y preocupaciones agudas sobre la fuga de capitales o la estabilidad monetaria.

ENFOQUES NORMATIVOS DE LOS ACTIVOS VIRTUALES

ESPECTRO DE POLÍTICAS: DE LA PROHIBICIÓN A LA REGULACIÓN INTEGRAL



01

Prohibición total

Prohibición de todas las actividades relacionadas con los AV, incluyendo el intercambio, la custodia, la minería y su uso para pagos.

MEDIDAS CLAVE

- Sanciones estrictas por infracciones
- Bloqueo del acceso a plataformas extranjeras
- Prohibición de la integración bancaria

MÁS ADECUADO PARA

Países con una actividad mínima de AV, riesgos agudos de fuga de capitales o limitaciones de capacidad que impiden una regulación eficaz.



02

Observar y esperar

Restricción o prohibición temporal mientras se desarrolla la capacidad institucional y se monitorean los riesgos del mercado.

MEDIDAS CLAVE

- Entornos controlados de pruebas/Proyectos piloto
- Supervisión activa de riesgos
- Desarrollo de marcos jurídicos

MÁS ADECUADO PARA

Jurisdicciones que se enfrentan a la incertidumbre y necesitan tiempo para aprender de la experiencia internacional antes de comprometerse.



03

Regulación restringida

Un enfoque intermedio que permite actividades específicas y prohíbe las de mayor riesgo.

MEDIDAS CLAVE

- Prohibición de las monedas privadas/P2P
- Custodia y plataforma de cambio con licencia
- Enfoque estratégico específico

MÁS ADECUADO PARA

Centrar los recursos en riesgos gestionables, limitando la exposición a áreas donde la supervisión es difícil.



04

Regulación integral

Aplicación de las normas del GAFI con un régimen completo de concesión de licencias y supervisión.

MEDIDAS CLAVE

- Obligaciones ALA/CFT completas
- Aplicación activa
- Fomento de la innovación controlada

MÁS ADECUADO PARA

Países con una actividad significativa de AV, una elevada capacidad reguladora y recursos para una inversión sostenida.



■ Proceso de toma de decisiones y participación de las partes interesadas

La EU Global Facility sobre ALA/CFT guía a los países a través de un proceso de toma de decisiones estructurado que garantiza que se tengan en cuenta todas las perspectivas pertinentes y que las decisiones se tomen con conocimiento de causa. Este proceso suele constar de varias etapas.

La fase de diagnóstico inicial consiste en recopilar información de referencia sobre la actividad de los activos virtuales, las amenazas y la capacidad. Esto incluye encuestas a las instituciones financieras sobre la actividad de sus clientes en materia de AV, entrevistas con las fuerzas del orden sobre el uso delictivo de los activos virtuales, la evaluación del marco jurídico actual en relación con la situación de los activos virtuales, la evaluación de la capacidad reguladora y supervisora, y la identificación preliminar de amenazas y riesgos. Este diagnóstico proporciona la base factual para el análisis posterior.

La fase de consulta a las partes interesadas garantiza que la decisión se base en perspectivas diversas. Entre las partes interesadas clave se encuentran representantes del sector financiero que comprenden la demanda legítima de servicios de activos virtuales y las implicaciones operativas de los diferentes enfoques, las fuerzas del orden y los fiscales que comprenden la explotación delictiva de los AV y la viabilidad de su aplicación. Las consultas estructuradas a través de talleres, el trabajo de inteligencia de fuentes abiertas

(OSINT), las presentaciones escritas y los comités consultivos permiten a los países comprender las implicaciones de los diferentes enfoques desde múltiples ángulos.

La EU Global Facility sobre ALA/CFT proporciona facilitación, orientación metodológica y ejemplos de mejores prácticas internacionales para apoyar este análisis. Los países examinan cada dimensión a fondo, documentando sus conclusiones y razonamientos. Este análisis revela a menudo que el enfoque óptimo no es obvio, sino que implica concesiones entre consideraciones contrapuestas. La fase analítica da lugar a un informe exhaustivo que documenta el análisis y presenta las opciones con sus respectivas ventajas, desventajas y requisitos de aplicación.

La EU Global Facility sobre ALA/CFT no aboga por resultados concretos, sino que garantiza que los responsables de la toma de decisiones dispongan de información clara y completa para fundamentar sus elecciones. Las decisiones deben documentarse en declaraciones políticas o planes estratégicos que proporcionen transparencia sobre los fundamentos y el enfoque previsto.

I Apoyo a la coordinación regional

Los activos virtuales no respetan las fronteras nacionales, por lo que la coordinación regional es valiosa para mejorar la eficacia y reducir el arbitraje regulatorio perjudicial. La EU Global Facility sobre ALA/CFT facilita los diálogos regionales en los que los países pueden debatir sus enfoques, compartir experiencias e identificar oportunidades de coordinación. La coordinación regional puede incluir marcos normativos armonizados que reduzcan los costes de cumplimiento para las empresas que operan en varios países, el reconocimiento mutuo de las licencias de los PSAV que operan a nivel regional, colegios de supervisores coordinados para los grupos regionales de PSAV, acuerdos de intercambio de información para la aplicación transfronteriza, iniciativas conjuntas de formación y desarrollo de capacidades, y campañas coordinadas de sensibilización pública.

Los enfoques regionales son especialmente valiosos cuando los países de una región tienen una estrecha integración económica, un importante movimiento transfronterizo de personas y capitales, infraestructuras compartidas, como los sistemas de pago, y tradiciones jurídicas similares que facilitan la armonización normativa. La EU Global Facility sobre ALA/CFT ha apoyado los diálogos regionales, que suelen llevarse a cabo a través de organismos regionales similares al GAFI, en múltiples regiones, lo que ha permitido a los países aprender de las experiencias de los demás y desarrollar enfoques coordinados que mejoran la eficacia colectiva, respetando al mismo tiempo la soberanía nacional.

I Vinculación con otros pilares

La decisión estratégica de prohibir o regular los activos virtuales determina fundamentalmente la forma en que los países se comprometen con los otros cinco pilares del marco de la EU Global Facility sobre ALA/CFT. Los países que optan por enfoques de prohibición siguen necesitando capacidad para evaluar los riesgos a fin de comprender las amenazas en constante evolución, investigar y rastrear para detectar actividades prohibidas y perseguir a los infractores, incautar y decomisar para privar a los infractores de los productos ilícitos, y prestar atención al financiamiento de la proliferación y la evasión de sanciones que pueden producirse a través de activos virtuales a pesar de la prohibición. Sin embargo, el pilar de supervisión pierde relevancia en el marco de la prohibición, mientras que la represión de las actividades no autorizadas cobra una importancia primordial.

Los países que optan por enfoques reguladores deben comprometerse de manera integral con los seis pilares, incluida la evaluación de riesgos para informar las prioridades de supervisión y los ajustes regulatorios, la supervisión de los PSAV como mecanismo central para garantizar el cumplimiento, la investigación y la identificación para abordar el uso indebido con fines delictivos a pesar de la regulación, la incautación y decomiso para la aplicación de la ley y la recuperación de activos, y el financiamiento de la proliferación, la evasión de sanciones y la respuesta a amenazas emergentes. Por lo tanto, la decisión estratégica establece las bases sobre las que se construye todo el marco de AV.



Decisión estratégica

Orientación sobre el espectro «prohibición frente a regulación»

- Evaluaciones diagnósticas de la actividad y capacidades nacionales sobre activos virtuales.
- Talleres de consulta con las partes interesadas (públicas y privadas).
- Análisis jurídico y económico (coste-beneficio).
- Facilitación de la coordinación regional.
- Talleres de toma de decisiones políticas para altos funcionarios.





EU AML/CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE III: MARCO INTEGRAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS



Financiado por
la Unión Europea

PARTE III: MARCO INTEGRAL DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

I Evolución del panorama de amenazas (2024-2025)

La metodología de evaluación de riesgos se ha actualizado para reflejar la rápida evolución del panorama de amenazas. El enfoque inicial en Bitcoin ha cambiado. En 2024 y 2025, las monedas estables representaron más del 60% del volumen total de transacciones ilícitas, superando al bitcoin. Los delincuentes las prefieren por las mismas razones que los usuarios legítimos: la estabilidad de los precios y la facilidad de transferencia. Este cambio requiere que las evaluaciones de riesgos se centren en gran medida en los emisores de monedas estables y en los puntos de «reembolso» en los que estos tokens interactúan con el sistema bancario.

vinculadas a monedas fiduciarias pueden facilitar tipologías de financiamiento ilícito diferentes a las de las criptomonedas volátiles.

Para identificar a los PSAV que operan dentro de una jurisdicción o prestan servicios en ella, es necesario ir más allá de las bases de datos tradicionales de registro de empresas. Muchas empresas de AV operan íntegramente en línea, sin presencia física, y prestan servicios a clientes de todo el mundo a través de plataformas digitales. La evaluación debe tener en cuenta no solo a los proveedores registrados en el país, sino también a los proveedores extranjeros que ofrecen servicios a los residentes locales, las plataformas de comercio entre pares, las bolsas descentralizadas accesibles a los usuarios locales y los sistemas informales de transferencia de valor que utilizan AV.

I Metodología para la evaluación de riesgos de los activos virtuales

La base de cualquier régimen regulatorio eficaz de los AV reside en una evaluación de riesgos exhaustiva que identifique, comprenda y evalúe los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo asociados a las actividades con activos virtuales. Esta evaluación debe ir más allá del análisis superficial para examinar las características específicas de los diferentes tipos de activos virtuales, los diversos modelos de negocio que operan en el ecosistema y la intersección entre los AV y los sistemas financieros tradicionales.

El proceso de evaluación de riesgos comienza con la elaboración de un mapa del panorama de los AV dentro de una jurisdicción. Esto incluye la identificación de los tipos de AV en circulación, desde las criptomonedas establecidas como Bitcoin y Ethereum hasta las monedas estables, las monedas de privacidad y los tokens asociados a los protocolos financieros descentralizados. Es esencial comprender las propiedades técnicas de cada tipo de activo, ya que las diferentes tecnologías presentan perfiles de riesgo distintos. Las criptomonedas con mayor privacidad y funciones de anonimización integradas plantean retos diferentes a los de los sistemas de blockchain transparentes, mientras que las monedas estables

I Metodologías de recopilación y análisis de datos

Una evaluación eficaz del riesgo depende de la recopilación y el análisis sistemáticos de datos cuantitativos y cualitativos. Las fuentes de datos cuantitativos incluyen los informes de transacciones sospechosas presentados por las instituciones financieras y los PSAV, las estadísticas de casos policiales relacionados con los AV, los datos de aduanas y protección fronteriza sobre delitos financieros relacionados con los activos virtuales y los análisis de blockchains que proporcionan volúmenes y patrones de transacciones en cadena. Esta base cuantitativa debe complementarse con información cualitativa procedente de entrevistas a las partes interesadas, solicitudes de cooperación internacional, estudios tipológicos, el mundo académico y evaluaciones de amenazas emergentes.

Las metodologías de análisis deben tener en cuenta la naturaleza dinámica de los riesgos de los AV. A diferencia de los productos financieros tradicionales, que evolucionan lentamente, las tecnologías y los modelos de negocio de los activos virtuales pueden surgir y escalar rápidamente. Por lo tanto, la evaluación de riesgos debe contar con actualizaciones periódicas para reflejar los nuevos avances. Esto

incluye la supervisión de nuevos tipos de AV o tokens, modelos de negocio emergentes, como los protocolos financieros descentralizados o los mercados de tokens no fungibles, los cambios en los patrones o volúmenes de transacciones y la evolución de las metodologías financieras ilícitas.

■ ¡Nuevo! Abordar las finanzas descentralizadas y las tecnologías emergentes

El auge de los protocolos financieros descentralizados plantea retos particulares para la evaluación de riesgos. Estos protocolos funcionan a través de contratos inteligentes en redes blockchain, lo que permite ofrecer servicios financieros sin los intermediarios tradicionales. La evaluación de los riesgos en las DeFi requiere comprender no solo la tecnología, sino también los mecanismos de gobernanza, los incentivos económicos y las posibles vulnerabilidades de estos sistemas.

Los tokens no fungibles (NFT, por sus siglas en inglés) representan otra área emergente que requiere

enfoques especializados de evaluación de riesgos. Aunque los NFT se asocian a menudo con el arte digital y los objetos de colección, también pueden funcionar como vehículos para la transferencia de valor o el lavado de activos. La evaluación de riesgos debe tener en cuenta los diversos casos de uso de los NFT, desde el comercio creativo legítimo hasta la posible explotación para delitos financieros. Esto incluye examinar las transacciones de NFT de alto valor que pueden representar transferencias de valor encubiertas, los patrones de operaciones ficticias que inflan artificialmente los valores de los NFT y el uso de mercados de NFT que carecen de la debida diligencia debida con respecto a los clientes.

La EU Global Facility está ayudando actualmente a varios países en lo que respecta a la evaluación de riesgos de los AV, entre otras cosas proporcionando orientación sobre la realización de talleres de evaluación de riesgos de AV y PSAV, explicando su evaluación y otras cuestiones. El marco mejorado de evaluación de riesgos incluye ahora módulos especializados que abordan los riesgos de los protocolos DeFi, el análisis de las transacciones entre cadenas, las vulnerabilidades específicas de las monedas estables, la evaluación del mercado de NFT y los indicadores de financiamiento de la proliferación.



Evaluación de riesgos

Identificación de amenazas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en el ecosistema de las criptomonedas

- Talleres de evaluación de riesgos para PSAV.
- Guías y explicaciones detalladas sobre la metodología.
- Módulos especializados sobre DeFi y monedas estables (stablecoins).
- Herramientas de evaluación del mercado de NFT.
- Análisis del indicador de financiación de la proliferación.





EU AML/CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE IV: MARCO de supervisión de los proveedores de servicios de activos virtuales



Financiado por
la Unión Europea

PARTE IV: MARCO DE supervisión de los PSAV

I Desarrollo de la capacidad y los conocimientos especializados en materia de supervisión

La supervisión eficaz de los PSAV requiere que los supervisores desarrollen un profundo conocimiento tanto de la tecnología como de los modelos de negocio que operan en este ámbito. Esto supone un importante reto en materia de desarrollo de capacidades, ya que los supervisores financieros tradicionales pueden carecer de los conocimientos técnicos e es para evaluar los sistemas basados en blockchains, los riesgos de los contratos inteligentes o las medidas de seguridad criptográfica.

El desarrollo de la capacidad de supervisión debe comenzar con una formación básica sobre la tecnología blockchain, los principios criptográficos y los participantes en el ecosistema de los AV. Esta base técnica permite a los supervisores colaborar de manera significativa con los proveedores de servicios de activos virtuales y comprender los riesgos inherentes a sus operaciones. La formación avanzada debe abarcar temas específicos relevantes para la supervisión, como la supervisión de transacciones en entornos blockchain, la auditoría y la evaluación de la seguridad de los contratos inteligentes, y el seguimiento y análisis de transacciones entre cadenas.

Más allá de la formación técnica, los supervisores deben comprender los modelos de negocio y los incentivos económicos que impulsan el ecosistema de los activos virtuales. Esto incluye comprender cómo las plataformas centralizadas de intercambio generan ingresos y gestionan el riesgo, comprender las funciones de provisión de liquidez y creación de mercado en los mercados de activos virtuales, evaluar las prácticas de custodia y seguridad de los PSAV y evaluar la gobernanza y las estructuras operativas de los diferentes tipos de proveedores.

I Registro, concesión de licencias y supervisión continua

El proceso de registro o concesión de licencias a los PSAV debe ser lo suficientemente riguroso como para

excluir a los operadores deshonestos, sin dejar de ser accesible para las empresas legítimas. Para ello se requieren criterios de elegibilidad claros, que incluyan evaluaciones de idoneidad de los beneficiarios efectivos y la alta dirección, la demostración de recursos financieros y capacidad operativa adecuados, políticas y procedimientos exhaustivos para el cumplimiento de las normas ALA/CFT, y marcos sólidos de ciberseguridad y resiliencia operativa.

El proceso de concesión de licencias debe basarse en el riesgo, con requisitos más estrictos para los proveedores que ofrecen servicios de mayor riesgo o prestan servicios a clientes minoristas. Por ejemplo, los proveedores que ofrecen servicios de custodia de los activos de los clientes pueden enfrentarse a requisitos adicionales en materia de segregación de los activos de los clientes, seguros o acuerdos de indemnización, y auditorías periódicas de los controles de seguridad por parte de terceros. Las plataformas de intercambio que facilitan la negociación de monedas privadas o prestan servicios a jurisdicciones de alto riesgo pueden enfrentarse a requisitos de diligencia debida más estrictos y a exámenes de supervisión más frecuentes.

La supervisión continua de los PSAV con licencia requiere una combinación de supervisión a distancia (extra situ) e in situ. La supervisión a distancia se basa en los informes periódicos de los proveedores, que incluyen los volúmenes y patrones de transacciones, las quejas e incidentes de los clientes, el cumplimiento de los requisitos prudenciales y los informes de actividades sospechosas. Los enfoques de supervisión avanzados pueden incorporar análisis de blockchains para verificar de forma independiente los informes de los proveedores e identificar posibles riesgos o deficiencias de cumplimiento.

Las inspecciones in situ proporcionan una visión más profunda de las operaciones de los proveedores y de la cultura de cumplimiento. Estas inspecciones deben evaluar la eficacia de los procedimientos de diligencia debida con respecto a los clientes, incluyendo la identificación y verificación de los clientes, la determinación del beneficiario final y la supervisión continua. Los sistemas de supervisión de transacciones deben evaluarse en función de su capacidad para detectar patrones sospechosos en diferentes tipos de AV y redes de blockchain. La inspección también debe revisar los marcos

de gobernanza y gestión de riesgos, la resiliencia operativa y la planificación de la continuidad del negocio, así como el cumplimiento de requisitos reglamentarios específicos, como la norma de viaje.

■ Supervisión mejorada por la tecnología y soluciones RegTech

La tecnología desempeña un papel cada vez más importante en la mejora de la eficacia y la eficiencia de la supervisión. Las herramientas de análisis de blockchains permiten a los supervisores controlar de forma independiente los flujos de AV, identificar conexiones entre entidades y detectar posibles actividades ilícitas. Estas herramientas pueden complementar los métodos de supervisión

tradicionales al proporcionar información en tiempo real sobre la actividad del mercado y los indicadores de riesgo.

Las soluciones de la EU Global Facility incluyen talleres para los reguladores con el fin de ayudarles a comprender los fundamentos de las criptomonedas y cómo llevar a cabo una supervisión basada en el riesgo de los PSAV. Esta asistencia también puede incluir el establecimiento de un marco para la supervisión de los PSAV, que incluye, entre otras cosas, manuales indicativos de supervisión. Los módulos de formación mejorados abarcan ahora estrategias de supervisión de protocolos DeFi, marcos de supervisión de emisores de monedas estables, técnicas de seguimiento de proveedores de servicios entre cadenas, evaluación del cumplimiento del mercado de NFT y metodologías de vigilancia de transacciones entre cadenas.



Supervisión de los PSAV

Desarrollo de capacidades para conceder licencias y supervisar a los proveedores.

- Talleres para reguladores sobre conceptos básicos de criptomonedas.
- Elaboración de manuales de supervisión.
- Asistencia para el establecimiento de un marco de concesión de licencias.
- Formación sobre análisis de cadenas de bloques para supervisores.
- Supervisión de proveedores de servicios entre cadenas.





EU AML / CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE V: CAPACIDADES DE INVESTIGACIÓN E IDENTIFICACIÓN



Financiado por
la Unión Europea

PARTE V: CAPACIDADES DE INVESTIGACIÓN E IDENTIFICACIÓN

La investigación de delitos relacionados con AV requiere un cambio fundamental en los enfoques de investigación en comparación con los delitos financieros tradicionales. La naturaleza seudónima de las transacciones de blockchain, el alcance global de las redes de AV y la complejidad técnica de los sistemas subyacentes exigen nuevas habilidades, herramientas y metodologías para las agencias encargadas de hacer cumplir la ley.

El análisis de blockchains constituye la base de la mayoría de las investigaciones sobre activos virtuales. Esto implica examinar el libro mayor público para rastrear el flujo de fondos entre direcciones, identificar patrones de comportamiento y, en última instancia, atribuir direcciones a entidades del mundo real. Un análisis eficaz de blockchains requiere comprender las diferentes arquitecturas de blockchains y sus implicaciones para la trazabilidad, reconocer técnicas comunes de ofuscación, como los servicios de mezcla o el salto de cadenas, y utilizar herramientas de análisis avanzadas que puedan procesar grandes cantidades de datos de blockchains.

El proceso de investigación suele comenzar con la identificación de las direcciones iniciales asociadas a la actividad delictiva. Estas pueden proceder de denuncias de víctimas, informes de actividades sospechosas de PSAV o información de organismos asociados. A partir de estas direcciones iniciales, los investigadores pueden trazar el flujo de fondos a través de la blockchain, identificando direcciones intermedias, proveedores de servicios y, en última instancia, intentando identificar los puntos de salida donde los activos virtuales se convierten en moneda fiduciaria o se utilizan para realizar compras.

La atribución sigue siendo uno de los aspectos más difíciles de las investigaciones sobre AV. Si bien el análisis de la blockchain puede rastrear el flujo de fondos entre direcciones, conectar esas direcciones con identidades del mundo real requiere técnicas de investigación adicionales. Esto puede incluir el análisis de los patrones y el momento de las transacciones para identificar patrones de comportamiento, el examen de los datos de la blockchain para detectar la divulgación involuntaria de información identificativa, la coordinación con los proveedores de servicios de activos virtuales para obtener información sobre los clientes y la utilización de técnicas de investigación tradicionales, como la vigilancia o las operaciones encubiertas.

I Técnicas forenses y de rastreo avanzadas entre cadenas

La proliferación de puentes entre cadenas y ecosistemas multicadena ha complicado considerablemente las investigaciones sobre activos virtuales. Los delincuentes utilizan cada vez más las transferencias entre cadenas para ocultar el rastro de los fondos ilícitos, lo que obliga a los investigadores a rastrear los activos a través de múltiples blockchains con diferentes características técnicas y estructuras de datos.

Las investigaciones entre cadenas requieren una cobertura completa de la blockchain y la capacidad de vincular transacciones entre diferentes redes. Esto implica comprender cómo funcionan los diferentes protocolos de puente, incluidos los mecanismos de bloqueo y acuñación, los fondos de liquidez y los tokens envueltos. Los investigadores deben ser capaces de identificar cuándo se mueven los activos entre cadenas, rastrear las transacciones correspondientes tanto en la cadena de origen como en la de destino y mantener la cadena de pruebas a pesar de la complejidad técnica.

Las técnicas avanzadas de ofuscación plantean retos adicionales a los investigadores. Las monedas de privacidad con funciones de anonimización incorporadas requieren técnicas y herramientas especializadas para su rastreo, si es que este es posible. Los servicios de mezcla ofuscan deliberadamente la conexión entre las entradas y las salidas, lo que requiere análisis probabilísticos y sofisticados algoritmos de agrupación. Los intercambios descentralizados y los creadores de mercado automatizados permiten operar sin libros de órdenes centralizados, lo que complica los esfuerzos para rastrear los flujos de fondos.

Las soluciones de capa 2 y las cadenas laterales añaden otra dimensión a la complejidad de la investigación. Estas soluciones de escalado procesan las transacciones fuera de la blockchain principal, lo que puede limitar la visibilidad de los investigadores. Comprender cómo funcionan las diferentes soluciones de capa 2, qué datos están disponibles para el análisis y cómo correlacionar la actividad de la capa 2 con las transacciones de la cadena principal se convierte en algo esencial para llevar a cabo investigaciones exhaustivas.



I Programas de capacitación y desarrollo de capacidades institucionales

El desarrollo de capacidades eficaces para la investigación de los activos virtuales requiere programas de formación sistemáticos que aborden tanto las habilidades técnicas como las metodologías de investigación. La formación impartida por la EU Global Facility se adapta a las diferentes funciones dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, reconociendo que no todo el mundo necesita el mismo nivel de conocimientos técnicos.

La formación básica para todo el personal que participa en casos relacionados con activos virtuales debe abarcar los conceptos y la terminología básicos de la blockchain, la comprensión de los diferentes tipos

de AV y sus características, una visión general del ecosistema de activos virtuales y sus participantes, y las tipologías y señales de alerta comunes de los delitos relacionados con los activos virtuales. Estos conocimientos básicos permiten una comunicación y una coordinación eficaces, incluso entre el personal que no realiza directamente análisis de blockchains.

La formación especializada para investigadores y analistas debe proporcionar experiencia práctica con herramientas y técnicas de análisis de blockchains. Esto incluye ejercicios prácticos para rastrear transacciones en diferentes blockchains, identificar y analizar servicios de mezcla y técnicas de ofuscación, utilizar inteligencia de código abierto para complementar el análisis de blockchains y preparar pruebas para el enjuiciamiento, manteniendo la cadena de custodia.

MARCO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

INVESTIGACIÓN Y REGULACIÓN DE ACTIVOS VIRTUALES

HABILIDADES TÉCNICAS AVANZADAS

- Análisis práctico
Ejercicios prácticos con herramientas de análisis de cadenas de bloques.
- Seguimiento y atribución
Seguimiento de fondos a través de cadenas e identificación de entidades.
- Contra-ofuscación
Análisis de mezcladores, combinaciones y cadenas peladas.
- Preparación de pruebas
Cadena de custodia y preparación de datos para el enjuiciamiento.

Garantiza información útil y pruebas admisibles en los tribunales.

Nivel 02

Formación especializada

Destinatarios:
Investigadores y analistas

Nivel 01

Formación básica

Destinatarios:
todo el personal

PLAN DE ESTUDIOS BÁSICO

- Conceptos y terminología
Mecánica básica del blockchain, monederos, claves y transferencias.
- Tipos de activos
Comprensión de monedas, tokens, monedas estables, NFT y DeFi.
- Descripción general del ecosistema
Funciones de los PSAV, mineros, plataformas de intercambio y plataformas P2P.
- Tipologías y señales de alerta
Identificar patrones comunes de actividad ilícita.

Permite una comunicación y coordinación eficaces entre departamentos.



Investigación y rastreo

Herramientas policiales para la era del blockchain

- Formación básica para el personal de las fuerzas del orden.
- Análisis y rastreo práctico del blockchain.
- Talleres de análisis forense entre cadenas.
- Técnicas de desanonimización y atribución.
- Integración de inteligencia de fuentes abiertas (OSINT).





EU AML/CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE VI: INCAUTACIÓN, decomiso y gestión de activos



Financiado por
la Unión Europea

PARTE VI: INCAUTACIÓN, DECOMISO y GESTIÓN DE ACTIVOS

La incautación de activos virtuales plantea retos técnicos y jurídicos únicos en comparación con el decomiso tradicional de activos. A diferencia de los activos físicos o las cuentas bancarias, los AV existen como entradas en libros de contabilidad distribuidos, controlados por claves privadas criptográficas. Para que el embargo sea eficaz, no solo se requiere competencia jurídica, sino también capacidad técnica para tomar el control de estas claves privadas y proteger los activos contra el robo o la pérdida.

El proceso de incautación comienza con la identificación de los AV sujetos a incautación. Esto puede implicar el rastreo de fondos ilícitos mediante el análisis de blockchains, la identificación de carteras o direcciones controladas por sospechosos, o el descubrimiento de claves privadas durante registros de dispositivos físicos o digitales. Una vez identificados, los investigadores deben determinar el método más adecuado para la incautación en función de las circunstancias específicas y los tipos de activos involucrados.

En el caso de los activos en poder de proveedores de servicios centralizados, la incautación puede implicar la emisión de órdenes judiciales a las plataformas de intercambio o a los custodios para que congelen las cuentas y transfieran los activos a direcciones controladas por el gobierno. Este enfoque aprovecha los marcos jurídicos existentes y las obligaciones de cumplimiento de las entidades reguladas. Sin embargo, requiere una acción rápida para evitar que los sospechosos muevan los activos una vez que se dan cuenta de la actividad de la investigación.

En el caso de los monederos no en custodia, la incautación requiere la obtención de las claves privadas que controlan los activos. Esto puede implicar el análisis forense de los dispositivos incautados para extraer las claves o las frases semilla, obligar a los sospechosos a proporcionar las claves a través de procesos legales o utilizar herramientas especializadas para descifrar los monederos encriptados. Cada enfoque presenta retos técnicos y jurídicos, lo que requiere un examen cuidadoso de la proporcionalidad, la viabilidad y los requisitos probatorios.

■ Consideraciones sobre la gestión y la custodia de activos

Una vez incautados, los AV deben almacenarse y gestionarse de forma segura hasta que se dicte la

resolución definitiva mediante procedimientos legales. Esto plantea importantes retos operativos, ya que los organismos gubernamentales deben mantener la seguridad y la integridad de los activos incautados, al tiempo que garantizan los controles y la rendición de cuentas adecuados.

Las soluciones de custodia de los AV incautados van desde el almacenamiento en frío mediante carteras de hardware o registros en papel, hasta los servicios de custodia institucional prestados por empresas especializadas. Cada enfoque implica concesiones entre la seguridad, la accesibilidad y el coste. El almacenamiento en frío ofrece la máxima seguridad, pero requiere procedimientos cuidadosos de gestión de claves y puede complicar la eventual liquidación. Los servicios de custodia institucional ofrecen una gestión profesional y un seguro, pero implican costes continuos y riesgos de terceros.

La naturaleza volátil de muchos AV crea retos adicionales de gestión. El valor de los activos incautados puede fluctuar drásticamente durante los procedimientos legales, a menudo prolongados, lo que puede afectar a la restitución a las víctimas o al valor obtenido tras el decomiso. Algunas jurisdicciones han adoptado políticas para la rápida liquidación de los activos virtuales incautados con el fin de minimizar el riesgo de volatilidad, mientras que otras mantienen los activos en especie durante todo el procedimiento.

Los procedimientos de gestión deben abordar no solo la seguridad, sino también la rendición de cuentas y la transparencia. Esto incluye mantener una documentación clara de la cadena de custodia, implementar controles de múltiples firmas u otros controles para evitar el acceso no autorizado, auditar periódicamente los activos incautados y los procedimientos de gestión, e informar de forma transparente sobre el estado y la disposición de los activos incautados.

■ Estrategias de liquidación

La liquidación final de los AV decomisados requiere una planificación cuidadosa para maximizar la recuperación del valor y minimizar el impacto en el mercado. Las enajenaciones a gran escala pueden afectar significativamente a los precios de mercado, en

particular en el caso de los activos menos líquidos, lo que podría reducir el valor obtenido y crear una mayor inestabilidad en el mercado.

Las estrategias de liquidación pueden incluir subastas públicas que proporcionen transparencia y precios competitivos, ventas privadas a inversores institucionales o creadores de mercado, enajenación gradual a través de plataformas de intercambio (exchange) para minimizar el impacto en el mercado, o la retención de determinados activos para uso gubernamental o reservas estratégicas. La elección de la estrategia depende de factores como el volumen y el tipo de activos, las condiciones del mercado y la liquidez, los requisitos legales para la enajenación de activos y los objetivos políticos más allá de la maximización del valor.

Las monedas de privacidad y los activos asociados a actividades ilícitas plantean retos particulares para su liquidación. Muchas plataformas de intercambio han retirado de la cotización las monedas de privacidad debido a preocupaciones normativas, lo que limita las opciones de liquidez. Los activos directamente vinculados a delitos pueden considerarse contaminados, lo que afecta a su comerciabilidad. Las estrategias para gestionar estos activos pueden incluir la colaboración con mesas especializadas en el mercado extrabursátil, la coordinación con socios internacionales para su

enajenación o la destrucción de los activos en los casos en que la liquidación sea contraria a la política pública.

La EU Global Facility sobre ALA/CFT proporciona un apoyo integral a los países que desarrollan capacidades de incautación y gestión de AV mediante un enfoque multifacético. Nuestra asistencia comienza con la elaboración de manuales operativos detallados, aunque indicativos, que abarcan todo el ciclo de vida de la incautación, desde la identificación inicial de los activos hasta la extracción forense de las claves privadas, la custodia segura y la eventual liquidación. Ofrecemos programas de formación intensivos adaptados a diferentes funciones: los investigadores aprenden análisis de blockchains y análisis forense digital para extraer claves de los dispositivos. La EU Global Facility ayuda a los países a elegir las soluciones de monedero adecuadas en función de su volumen de incautación y sus requisitos de seguridad, proporcionando orientación sobre la implementación de configuraciones de múltiples firmas, procedimientos de copia de seguridad seguros y protocolos de auditoría. En colaboración con el sector privado, se facilita el acceso a herramientas esenciales, como software forense para la extracción de claves, plataformas de análisis de blockchains para el rastreo de activos y hardware especializado para el almacenamiento seguro.



Incautación y confiscación

Gestión de activos desde el embargo hasta la liquidación

- Desarrollo de un manual operativo de incautación.
- Orientación sobre soluciones de monederos (almacenamiento en frío/custodia).
- Protocolos de gestión y seguridad de claves.
- Acceso a herramientas de extracción forense.
- Planificación de estrategias de liquidación.





EU AML / CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE VII: LUCHA CONTRA el FINANCIAMIENTO de la PROLIFERACIÓN y LA EVASIÓN de SANCIONES



Financiado por
la Unión Europea

PARTE VII: LUCHA CONTRA EL FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN Y LA EVASIÓN DE SANCIONES

I Comprender el panorama de las amenazas de financiamiento de la proliferación

El uso de AV para financiar la proliferación y eludir sanciones se ha convertido en una preocupación crítica para la seguridad nacional. Los actores estatales y sus representantes aprovechan cada vez más la naturaleza seudónima de las criptomonedas para eludir las sanciones internacionales y financiar programas de proliferación de armas. Esta sofisticada amenaza requiere respuestas igualmente sofisticadas que combinen las herramientas tradicionales de lucha contra la proliferación con capacidades de investigación y aplicación de la ley propias de la blockchain.

Las operaciones con criptomonedas patrocinadas por Estados adoptan múltiples formas, desde el robo a gran escala de activos virtuales mediante ciberataques hasta operaciones de minería de criptomonedas que generan ingresos fuera del sistema financiero

tradicional. La complejidad y la escala de estas operaciones suelen superar el uso delictivo típico de las criptomonedas, lo que requiere conocimientos especializados y coordinación internacional para abordarlas de manera eficaz.

Para comprender el financiamiento de la proliferación a través de los AV es necesario trazar toda la cadena de valor, desde la adquisición hasta el lavado de activos y el uso final. Los actores estatales pueden adquirir activos virtuales mediante el robo cibernético de intercambios o protocolos DeFi, operaciones de ransomware dirigidas a infraestructuras críticas, minería de criptomonedas utilizando recursos estatales o electricidad robada, o empresas ficticias y proxies que compran activos virtuales. Una vez adquiridos, estos activos se someten a un sofisticado proceso de lavado de activos mediante múltiples técnicas, entre las que se incluyen el salto de cadenas entre diferentes blockchains, los servicios de mezcla y las monedas de privacidad, los corredores extrabursátiles en jurisdicciones permisivas y los PSAV cómplices o involuntarios.



■ Desarrollo de capacidades de lucha contra la proliferación

Las iniciativas eficaces de lucha contra la proliferación en el ámbito de los activos virtuales requieren capacidades especializadas que van más allá de la aplicación de sanciones tradicionales. Esto incluye el desarrollo de capacidades de atribución para identificar actividades patrocinadas por el Estado en las blockchains, la creación de asociaciones con empresas de criptomonedas y empresas de análisis de blockchains, y el establecimiento de mecanismos de respuesta rápida para hacer frente a las amenazas identificadas.

La selección de sanciones en el contexto de los activos virtuales presenta retos únicos en comparación con las sanciones financieras tradicionales. Mientras que la selección tradicional se centra en los nombres y la información de identificación, la selección de AV también debe abordar las direcciones de blockchains y los patrones de transacción. Esto requiere mantener bases de datos exhaustivas de direcciones sancionadas, implementar la selección en tiempo real de las transacciones de blockchains, desarrollar indicadores de riesgo para la posible evasión de sanciones y coordinarse con socios internacionales en la atribución y designación de direcciones.

La EU Global Facility proporciona un apoyo integral a los países que realizan evaluaciones de riesgos de activos virtuales centradas específicamente en las amenazas de financiamiento de la proliferación, ayudándoles a comprender y documentar cómo actores sancionados como la República Popular Democrática de Corea (RPDC) e Irán explotan las criptomonedas para evadir las sanciones internacionales. Nuestro marco de evaluación de riesgos examina el panorama completo de amenazas, analizando las sofisticadas operaciones de robo de criptomonedas de la RPDC, que han sustraído miles de millones de las bolsas y los protocolos DeFi, su uso de trabajadores de TI que operan con identidades falsas para obtener criptomonedas y su despliegue de ransomware contra infraestructuras críticas para generar ingresos.

La EU Global Facility sobre ALA/CFT ofrece programas de formación especializados que profundizan en el modus operandi específico de las operaciones con criptomonedas patrocinadas por Estados, utilizando casos reales de los atracos del Grupo Lazarus de la RPDC, la generación de ingresos mediante la minería de bitcoins en Irán y las redes de evasión de sanciones que operan en múltiples jurisdicciones. La formación incluye ejercicios prácticos con datos depurados de

investigaciones reales, en los que se enseña a los participantes a rastrear los fondos robados a través de múltiples saltos (hops) y mezcladores, a identificar los puntos de convergencia en los que los actores estatales cobran y a reconocer los patrones de comportamiento que distinguen la actividad patrocinada por el Estado de la actividad delictiva.



Financiamiento de la proliferación

Lucha contra la evasión de sanciones patrocinadas por Estados.

- Análisis de amenazas específicas de Corea del Norte e Irán.
- Formación avanzada en atribución.
- Reconocimiento de patrones de evasión de sanciones.
- Rastreo de fondos robados a través de mezcladores.
- Evaluaciones de riesgos de contraproliferación.





EU AML/CFT
GLOBAL FACILITY

PARTE VIII: Hoja de RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN y desarrollo de capacidades



**Financiado por
la Unión Europea**

PARTE VIII: HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

La implementación de un marco integral de AV requiere un enfoque cuidadosamente escalonado que desarrolle capacidades de forma incremental, manteniendo la eficacia en cada etapa. Los países deben comenzar con los elementos fundamentales antes de pasar a capacidades más avanzadas, asegurándose de que cada fase se base en fundamentos sólidos, en lugar de intentar implementar todo simultáneamente.

La fase inicial se centra en establecer las bases legales y reglamentarias. Esto incluye desarrollar o actualizar la legislación para abordar los AV y PSAV, establecer una autoridad reguladora y mecanismos de coordinación entre los organismos pertinentes, y realizar una evaluación inicial de riesgos para comprender el panorama de los activos virtuales. Esta fase también implica el desarrollo de capacidades básicas para garantizar que el personal clave comprenda la tecnología y los riesgos de los AV.

La segunda fase implementa las funciones básicas de

regulación y supervisión. Esto incluye el establecimiento de requisitos de registro o licencia para los PSAV, la implementación de requisitos básicos de ALA/CFT, como la diligencia debida con respecto al cliente y la notificación de actividades sospechosas, y el desarrollo de procedimientos de supervisión para controlar el cumplimiento. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley comienzan a desarrollar capacidades de investigación, empezando por el análisis básico de blockchains y la coordinación con las entidades reguladas.

Las fases avanzadas de implementación añaden capacidades sofisticadas, como la investigación entre cadenas y el análisis forense complejo, la supervisión de las interacciones DeFi y las tecnologías emergentes, la cooperación internacional y la aplicación transfronteriza de la ley, y unidades especializadas para áreas de alta prioridad, como el financiamiento de la proliferación. Estas capacidades avanzadas requieren una inversión significativa en tecnología, formación y desarrollo institucional.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN POR FASES

HOJA DE RUTA ESTRUCTURADA PARA DESARROLLAR CAPACIDADES INTEGRALES SOBRE AV, DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA A LA APLICACIÓN AVANZADA.



FASE 01 Fundamentos y marco jurídico

- Legislación: Actualizar las leyes para definir los AV y PSAV.
- Establecimiento de autoridades: Designar organismos reguladores y mecanismos de coordinación.
- Evaluación de riesgos: Analizar el panorama nacional de los AV y las amenazas.
- Capacidad básica: Formar al personal clave en los fundamentos y riesgos de la tecnología.



FASE 02 Funciones básicas de regulación y supervisión

- Régimen de concesión de licencias: Requisitos de registro para que los PSAV puedan operar legalmente.
- Controles ALA/CFT: Obligación de conocer al cliente, diligencia debida con respecto al cliente y notificación de operaciones sospechosas.
- Supervisión: Supervisar el cumplimiento y realizar controles.
- Investigación básica: Iniciar el rastreo del blockchain y la coordinación de las entidades reguladas.



FASE 03 Capacidades avanzadas y aplicación de la ley

- Análisis forense complejo: Investigaciones entre cadenas y análisis de técnicas de ofuscación.
- Cumplimiento global: Cooperación internacional y recuperación transfronteriza de activos.
- DeFi y tecnologías emergentes: Supervisión de protocolos descentralizados y contratos inteligentes.
- Unidades especializadas: Equipos dedicados a amenazas de alta prioridad.

A través de la implementación, los países deben mantener la flexibilidad para adaptar su enfoque en función de la evolución de los riesgos y las lecciones aprendidas. La revisión y actualización periódicas del marco garantizan su eficacia continua a medida que evoluciona

el ecosistema de activos virtuales. Esto incluye el seguimiento de los avances y las mejores prácticas internacionales, la evaluación de la eficacia de las medidas implementadas y el ajuste de los enfoques en función de la experiencia y las circunstancias cambiantes.

CONCLUSIÓN

HACIA UN MARCO INTEGRAL PARA LOS ACTIVOS VIRTUALES

El ecosistema de los activos virtuales sigue evolucionando a un ritmo rápido, lo que presenta tanto oportunidades para la innovación financiera como retos para la supervisión regulatoria. El marco integral presentado en esta metodología proporciona a los países las herramientas y los enfoques necesarios para abordar estos retos, al tiempo que apoya la innovación responsable.

Para regular con éxito los activos virtuales es necesario reconocer que no se trata simplemente de un reto técnico o jurídico, sino de un cambio fundamental en la forma en que el valor se mueve a través del sistema financiero mundial. Los países deben desarrollar nuevas capacidades, adoptar nuevos enfoques y mantener la flexibilidad para adaptarse a medida que evoluciona la tecnología. El marco que se presenta aquí proporciona una hoja de ruta para este viaje, pero cada país debe trazar su propio rumbo en función de sus circunstancias, riesgos y objetivos específicos.

La EU Global Facility sobre ALA/CFT está dispuesto a apoyar a los países en la implementación de marcos integrales de activos virtuales que protejan contra las finanzas ilícitas y, al mismo tiempo, permitan el uso legítimo de estas tecnologías transformadoras. A través de la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimientos, podemos trabajar juntos para lograr un mundo más seguro que aproveche los beneficios de los activos virtuales y, al mismo tiempo, mitigue sus riesgos.



THE EUROPEAN UNION'S GLOBAL FACILITY ON
ANTI-MONEY LAUNDERING AND
COUNTERING THE FINANCING OF TERRORISM

www.global-amlcft.eu



EU Global Facility on AML/CFT



**Financiado por
la Unión Europea**

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Global Facility de la UE sobre ALA/CFT y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.