

ALA/CFT e inclusión financiera: Surgen nuevas oportunidades a partir de las medidas recientes del GAFI

En todo el mundo, cada vez más países están estableciendo regímenes reglamentarios que permiten a más personas pobres acceder y utilizar los servicios financieros formales básicos que necesitan para mejorar sus vidas. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que establece normas internacionales contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT)¹, ha adoptado medidas importantes en los últimos dos años para que los responsables de las políticas puedan lograr objetivos de inclusión financiera y, al mismo tiempo, luchar contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros.

Las tendencias actuales en materia regulatoria reflejan que en la última década los miembros del GAFI comprenden cada vez más que la aplicación de las normas de ALA/CFT y la orientación del GAFI a nivel de los países pueden impedir de manera inadvertida que los hogares pobres y las empresas accedan a los servicios financieros formales (o desalentar su uso, aunque exista acceso). La exclusión financiera resultante puede comprometer la capacidad de los países para rastrear el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo al relegar a una gran cantidad de personas y operaciones al mundo del dinero en efectivo, cuyo rastro es imposible seguir². Esto culminó en el reconocimiento oficial por parte del GAFI de la exclusión financiera como un riesgo relacionado con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, según se refleja en la aprobación del mandato de la organización para el período 2012-20 por los ministros del GAFI. La inclusión financiera y el ALA/CFT ahora se reconocen como objetivos complementarios que se respaldan mutuamente: la aplicación de medidas que permiten que una mayor cantidad de ciudadanos

utilice los servicios financieros formales aumentará el alcance y la eficacia de los regímenes de ALA/CFT.

Este reconocimiento oficial coincide con importantes medidas adoptadas por el GAFI en los últimos dos años en relación con la inclusión financiera:

- Las 40 Recomendaciones del GAFI en materia de ALA/CFT⁴, esto es, los pronunciamientos normativos de mayor nivel sobre el tema emitidos por este organismo para que los países los sigan al elaborar sus regímenes nacionales, se revisaron con el fin de introducir el requisito de las evaluaciones nacionales y sectoriales del riesgo, incorporar un “enfoque basado en el riesgo” (EBR) a la regulación y la supervisión en materia de ALA/CFT, y ampliar los conceptos de actividades de “riesgo menor” y de “bajo riesgo”.
- El GAFI publicó una orientación actualizada sobre medidas de ALA/CFT e inclusión financiera⁵, elaborada en conjunto con el Banco Mundial y el Grupo de Asia y el Pacífico sobre el lavado de activos; además, se emitió una nueva orientación relativa a las tarjetas de prepago, los pagos por teléfono móvil y los servicios de pago por Internet⁶.
- El GAFI revisó la Metodología de evaluación⁷ utilizada para evaluar el cumplimiento de un país con las Recomendaciones del GAFI (que son sumamente importantes para determinar qué países se incorporan o se eliminan de las listas públicas que mantiene el GAFI sobre las jurisdicciones que no cumplen) e incorporó por primera vez la evaluación de la efectividad del régimen ALA/CFT de un país en particular, además de incluir explícitamente las políticas de exclusión financiera e inclusión financiera como factores que los evaluadores deben tener en cuenta al realizar su labor.

1 Las normas y la labor del GAFI se centran en la prevención del abuso de los servicios financieros por parte de los financistas del terrorismo y los delitos. Esto incluye una amplia variedad de temas que trascienden de los temas directamente pertinentes a la inclusión financiera. Por ejemplo, el GAFI incorporó recientemente normas internacionales para luchar contra el financiamiento relativo a la proliferación de armas de destrucción masiva. Además, ha ofrecido orientación y ha publicado informes de tipología sobre temas como la lucha contra la corrupción, las investigaciones financieras, los delitos ambientales, y el decomiso y la recuperación de activos robados (para prevenir o investigar el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo que surgen como consecuencia de dichos delitos).

2 Véase, por ejemplo, el discurso de Paul Vlaanderen, presidente del GAFI (2010).

3 <http://www.oecd.org/unitedkingdom/financialinclusionandfinancialintegritycomplementarypolicyobjectives.htm>

4 En este número de *Enfoques*, “Recomendaciones del GAFI” hace referencia al documento “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación”.

5 En este número de *Enfoques*, “Orientación sobre inclusión financiera del GAFI” hace referencia al documento *Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*.

6 En este número de *Enfoques*, “Orientación sobre nuevos productos y servicios de pago del GAFI” hace referencia al documento *Guidance for a Risk Based Approach: Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services*. Las tarjetas de prepago, los pagos por teléfono móvil y los servicios de pago por Internet se reconocen como instrumentos clave para impulsar la inclusión financiera.

7 En este número de *Enfoques*, “Metodología de evaluación” hace referencia al documento *Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las Recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT*.

En conjunto, estas medidas aclaran el panorama de la formulación de políticas nacionales, lo que ofrece nuevas oportunidades, y en algunos casos, *incentivos*, para que las autoridades responsables adopten regímenes de ALA/CFT orientados a la inclusión. En este número de *Enfoques* se ofrece un panorama general de las normas y orientación pertinentes del GAFI, se destacan los temas más importantes para la formulación de políticas sobre inclusión financiera, entre ellos, la orientación y las normas específicas que han cambiado, y se señalan las repercusiones para la formulación de dichas políticas⁸.

Este análisis consta de tres partes:

La parte I contiene información básica sobre el GAFI y las Recomendaciones revisadas y nueva orientación del GAFI; además, se presentan las áreas de mayor importancia para la inclusión financiera que se ven afectadas por las medidas recientes del GAFI resumidas anteriormente. Estas incluyen las prácticas de debida diligencia con respecto al cliente (DDC) por parte de los proveedores de servicios financieros⁹, el mantenimiento de registros y el seguimiento, las obligaciones con respecto a las remesas y otros servicios de transferencia de dinero, y cuestiones especiales relativas a los agentes que desempeñan funciones inherentes al cumplimiento en materia de ALA/CFT.

En la parte II se analizan los cambios en la evaluación del cumplimiento en materia de ALA/CFT introducidos en la nueva Metodología de evaluación y las posibles repercusiones en la inclusión financiera. Entre estas, el aspecto más importante es el nuevo foco de atención en la *efectividad* del régimen de ALA/CFT de los países, dado que los evaluadores ahora pueden considerar la exclusión financiera inadvertida y las medidas adoptadas para ampliar

la inclusión financiera como factores contextuales que inciden en la efectividad.

En la parte III se reflexiona sobre el camino que queda por recorrer, incluidas las nuevas oportunidades para que los países formulen activamente regímenes de ALA/CFT que favorezcan la inclusión financiera, así como algunos desafíos previsible que enfrentarán los países y que merecen más atención, ya sea de los responsables de políticas a nivel nacional, del GAFI y sus afiliados, o de la comunidad internacional en general.

Parte I. Requisitos revisados del GAFI y su importancia para la inclusión

El marco del GAFI

El GAFI opera como un grupo de trabajo colaborativo integrado por 34 países miembros y dos asociaciones regionales¹⁰. Colabora estrechamente con ocho órganos regionales semejantes al GAFI. En conjunto, los miembros de estos organismos autónomos suman otros 177 países¹¹. Todos se han comprometido a poner en práctica las Recomendaciones del GAFI, que establecen normas para la regulación y supervisión en materia de ALA/CFT a nivel nacional. Esto abarca una amplia variedad de proveedores de servicios financieros, así como determinadas empresas y profesiones no financieras que corren riesgo de ser explotadas para cometer delitos financieros. La definición del GAFI de “institución financiera” se centra en las actividades, en lugar de las instituciones, y comprende la gama completa de productos y proveedores que tienen relevancia para la inclusión financiera. (A pesar de esta definición integral, muchos países aún tienen regímenes de ALA/CFT que se centran en las instituciones, en lugar de las actividades, los

8 Este número de *Enfoques* representa la interpretación del CGAP de estas medidas recientes del GAFI. Se recomienda a los responsables de las políticas consultar directamente los documentos del GAFI pertinentes para obtener la articulación completa y oficial de los problemas analizados. Algunos de los ejemplos e ilustraciones aún no han sido analizados en el contexto de una evaluación mutua.

9 Por lo general, las políticas de DDC se denominan coloquialmente políticas sobre “conocer al cliente”. Sin embargo, en otros contextos, estas políticas tienen connotaciones un tanto diferentes. En consecuencia, a lo largo de este número de *Enfoques* se utiliza el término DDC.

10 La colaboración tiene lugar en el marco de un mandato que se renueva y actualiza periódicamente, aprobado por los ministros de Finanzas de los países miembros del GAFI. El mandato actual para el período 2012–20 cubre temas relacionados con la integridad y los delitos financieros que van más allá del alcance de este número de *Enfoques*, como la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

11 En total, 19 organismos internacionales tienen condición de observadores en el GAFI (sin incluir los órganos regionales semejantes al GAFI, que se denominan miembros asociados del GAFI). Se incluyen, entre otros, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

cuales pueden ser menos eficaces debido a las deficiencias de cobertura y menos favorecedores de la inclusión financiera)¹². En las Recomendaciones del GAFI también se pide que los países adopten una serie de medidas de aplicación de la ley penal, establezcan Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) para recibir, analizar y difundir informes sobre transacciones sospechosas, y garanticen que los órganos normativos y de supervisión pertinentes controlen la ejecución de la regulación y supervisión en materia de ALA/CFT.

El GAFI, los órganos regionales semejantes al GAFI, el Banco Mundial y el FMI utilizan un mecanismo de evaluación mutua para determinar la medida en que los países han puesto en práctica las Recomendaciones del GAFI (como se analiza en la parte II). Estos órganos trabajan de manera cooperativa con los países para llevar a cabo evaluaciones utilizando la misma Metodología de evaluación revisada recientemente¹³.

Enfoque basado en el riesgo, bajo riesgo y riesgo menor

Fortalecer y aclarar la aplicación del EBR a la regulación y supervisión en materia de ALA/CFT constituyó un objetivo central de las revisiones realizadas a las Recomendaciones del GAFI que se aprobaron en 2012. Actualmente, el EBR es un elemento obligatorio de todo régimen de ALA/CFT que cumple con las regulaciones, y su primacía se subraya al situar la identificación, evaluación y entendimiento de los riesgos, junto con la aplicación del EBR, como la primera de las Recomendaciones del GAFI revisadas¹⁴.

El EBR es fundamental porque reconoce la amplia variabilidad entre la exposición potencial de los países al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, e insta a los responsables de las políticas a nivel nacional a identificar, evaluar y entender sus propios riesgos específicos (véase el recuadro 1). El EBR es particularmente importante para la elaboración de un régimen de

Recuadro 1. El riesgo país en relación con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo puede variar considerablemente

Los riesgos relativos al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo varían enormemente de una región a otra, de un país a otro e, incluso, dentro de un mismo país. Por ejemplo, Pakistán, país vecino de India, Afganistán e Irán, sufrió una serie de ataques terroristas en los últimos años y su riesgo relativo al financiamiento del terrorismo posiblemente sea más alto que el de algunos de sus vecinos más alejados de Asia meridional, como Maldivas y Bután. Haití, que es escenario de una prolongada guerra contra el narcotráfico por su ubicación central entre los productores de droga del oeste y el sur y los consumidores de droga del norte, enfrentará riesgos de lavado de activos distintos de los de los países situados al sur de la línea del ecuador y podría determinar que sus riesgos relativos al financiamiento del terrorismo son comparativamente más bajos. Los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel nacional tampoco son estáticos, ya que suelen cambiar considerablemente con el transcurso del tiempo según las condiciones sociales, políticas y del mercado en el plano subnacional, nacional, regional y mundial.

ALA/CFT que favorezca la inclusión financiera, ya que ofrece la flexibilidad de adaptar las políticas de mitigación de riesgos a la naturaleza específica, los niveles y los tipos de riesgos pertinentes que son motivo de preocupación en un determinado mercado. Las instituciones financieras cubiertas por el régimen de ALA/CFT deben aplicar el EBR.

La centralidad del EBR en las Recomendaciones del GAFI revisadas hace hincapié en la calidad de la evaluación del riesgo con respecto a un contexto nacional determinado. Asimismo, las Recomendaciones del GAFI instan a que se realice una evaluación del riesgo a nivel nacional y a nivel de los proveedores de servicios financieros que operan en ese país. Por ende, las UIF, los supervisores y demás autoridades pertinentes responsables de las políticas deben conocer no solo los riesgos

12 Los regímenes de ALA/CFT que se centran en las instituciones pueden generar condiciones desiguales, así como deficiencias respecto de la cobertura. Por ejemplo, es posible que una determinada ley de ALA/CFT centrada en las instituciones no ampare un monedero electrónico para el que una institución no bancaria presta servicios como la emisora legal de valor abonado, a pesar de que un producto equivalente ofrecido por un banco sí estaría cubierto. Si bien esta deficiencia de cobertura podría derivar en que los ingresantes nuevos ofrezcan productos que eviten el gasto de cumplimiento en materia de ALA/CFT que afrontan los bancos, la incertidumbre respecto de las obligaciones de cumplimiento en materia de ALA/CFT también podría desalentar a los proveedores no bancarios que se encuentren en una mejor posición para ofrecer servicios a las poblaciones desatendidas y excluidas financieramente.

13 Véase una explicación más detallada del proceso de evaluación en GAFI (2013e, pág. 16).

14 Con anterioridad a las revisiones de 2012, las Recomendaciones del GAFI permitían (pero no exigían explícitamente) que los países aplicaran un EBR en relación con algunos aspectos del régimen de ALA/CFT. Esto dejaba abierta la posibilidad de malinterpretar e interpretar contradictoriamente la aplicación del concepto, incluso entre los evaluadores que participaban en las evaluaciones mutuas, lo que sin duda contribuyó a una postura excesivamente conservadora, al menos en los regímenes de ALA/CFT de algunos países.

generales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel nacional, sino también aquellos que varían de acuerdo con la naturaleza y el tipo de proveedor de servicios financieros, el servicio financiero y el segmento de clientes de que se trate.

Las Recomendaciones del GAFI revisadas establecen una diferencia entre los escenarios de "bajo riesgo" y de "riesgo menor". En circunstancias estrictamente limitadas, donde existe un "bajo riesgo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo"¹⁵, los países pueden tomar la decisión de no aplicar ciertas Recomendaciones a un tipo particular de proveedor o actividad. El GAFI no ha formulado observaciones sobre la manera en que un país debería "probar" que su riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo es bajo, lo que será determinado por los países. Por lo tanto, el concepto de escenarios de riesgo menor (que si bien tampoco se profundizó lo suficientemente, no exige que los países "prueben" nada) puede tener una mayor importancia práctica para la creación de regímenes de ALA/CFT que respalden iniciativas de inclusión financiera, al menos en el corto plazo (véase la parte III). En los escenarios en los que los países identifiquen riesgos menores, podrán tomar la decisión de permitir "medidas simplificadas" con respecto a algunas de las Recomendaciones del GAFI en determinadas condiciones¹⁶. El concepto de medidas simplificadas se plantea notablemente con varios de los temas de ALA/CFT de mayor relevancia para la inclusión financiera, en particular la DDC (como se analiza en "Temas de ALA/CFT relevantes para la inclusión financiera").

Cuentas y relaciones comerciales, transacciones ocasionales y normas especiales para las transferencias electrónicas y los servicios de transferencia de dinero y valores

La naturaleza de la definición de "institución financiera" del GAFI, que se centra en las actividades¹⁷, exige una tipología conceptual altamente flexible de las actividades y operaciones que pueden llevar a cabo los proveedores de servicios financieros, para dar cabida a sistemas y enfoques financieros muy variados para la prestación de servicios financieros, así como a cambios de

rápida evolución en un determinado entorno. Los conceptos de "cuentas", "relaciones comerciales" y "transacciones ocasionales" tienen una importancia especial para la inclusión financiera, en particular los modelos de negocios novedosos para llegar a los clientes excluidos financieramente, al igual que las normas especiales para las "transferencias electrónicas" y los "servicios de transferencia de dinero o valores".

Cuentas, relaciones comerciales y transacciones ocasionales. El término "cuenta" no se define en las Recomendaciones del GAFI, pero en el Glosario general se señala que las "referencias a 'cuentas' deberían interpretarse como otras relaciones comerciales similares entre las instituciones financieras y sus clientes"¹⁸. Esto supondría que el término abarca algunos de los tipos de prestaciones novedosas más relevantes para la inclusión financiera; por ejemplo, una cuenta de abono móvil tipo monedero con un operador de red móvil o su afiliada.

De igual modo, no se define la expresión "relación comercial", que aparece ampliamente a lo largo de las Recomendaciones del GAFI revisadas y se utiliza para hacer referencia a un amplio abanico de acuerdos comerciales entre partes. Cualquier definición más estricta podría omitir algunos tipos de acuerdos pertinentes. En un sentido práctico, posiblemente el concepto se entiende mejor en oposición a "transacciones ocasionales". Si bien en las Recomendaciones del GAFI tampoco se definen específicamente las "transacciones ocasionales", queda claro por los contextos en que aparece el concepto que se trata generalmente de transacciones únicas que tienen lugar fuera de un acuerdo en vigor entre el cliente y el proveedor (véase el recuadro 2). Una "relación comercial", por ejemplo, podría ser una cuenta de abono a nombre del cliente o un préstamo a un cliente.

Normas especiales para las transferencias electrónicas y los servicios de transferencia de dinero o valores. Los medios accesibles y asequibles para trasladar valor de una parte a la otra, incluso electrónicamente y potencialmente a través de las fronteras, ocupan un lugar central en las

¹⁵ Véanse las Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 1, pág. 31.

¹⁶ Véanse las Recomendaciones del GAFI, Recomendación 1, pág. 11.

¹⁷ Véase la Orientación sobre nuevos productos y servicios de pago del GAFI, pág. 11. Las Recomendaciones del GAFI también se aplican a las "actividades y profesiones no financieras designadas" (APNFD), como los profesionales jurídicos, contadores, comerciantes en piedras y metales preciosos, casinos y agentes inmobiliarios, que están sujetos a la regulación y supervisión en materia de ALA/CFT, ya que pueden participar en el manejo de grandes sumas de efectivo, o bien, están en posición de ocultar ingresos ilícitos (Glosario general, Recomendaciones del GAFI, pág. 113). En este número de *Enfoques* no se realiza un análisis general de las APNFD.

¹⁸ Recomendaciones del GAFI, Glosario general, pág. 110.

Recuadro 2. Un desafío para los responsables de políticas de ALA/CFT: ¿Qué constituye una transacción “basada en cuenta” frente a una “transacción ocasional”?

La innovación, que a menudo es estimulada por los objetivos de inclusión financiera, está promoviendo la introducción de nuevos productos y servicios minoristas en países de todo el planeta que no hacen una clara distinción entre las transacciones “basadas en cuentas” y las “transacciones ocasionales”^a.

Transacciones informales

En general, se supone que se incluye entre los clientes informales a los que no cuentan con un monedero electrónico registrado a su nombre y que, de tanto en tanto, visitan a los agentes para que estos realicen transacciones de envío de remesas o pago de facturas en su representación. Se podría suponer que tales clientes llevan a cabo “transacciones ocasionales”, en lugar de tener una “relación comercial” establecida, ya que esta última sugiere algún tipo de acuerdo contractual o legal en representación del cliente mediante el cual se procesan las transacciones. ¿Pero qué sucede si el mismo cliente visita con frecuencia al mismo agente para realizar dichas transacciones? Los responsables de políticas en al menos un país están debatiendo si se debería considerar que estos clientes tienen una “relación comercial” establecida con el agente en cuestión, incluso en ausencia de una cuenta formal, si llevan a cabo transacciones informales todos los meses^b.

Transacciones con tarjetas de prepago

Surge una pregunta similar en el caso de las tarjetas de prepago. Con el transcurso del tiempo, tales instrumentos han reflejado una amplia gama de modelos de negocios y funcionalidades asociadas, lo que presenta desafíos particulares para la regulación y supervisión en materia de ALA/CFT^c. Por ejemplo, se supone por lo general que una tarjeta de prepago no recargable, como una tarjeta de regalo

de una tienda minorista, califica como una “transacción ocasional”, ya que se compró una sola vez. Aunque se pueden realizar múltiples transacciones, se descarta una vez que se gasta el valor monetario depositado en ella. El usuario no tiene una relación comercial “basada en cuenta” con el emisor de la tarjeta porque no se pueden realizar más operaciones con ella una vez que se gasta su valor original. (Véanse las Recomendaciones del GAFI, Glosario general, pág. 110.) No obstante, si la misma tarjeta puede recargarse con fondos y utilizarse de manera recurrente, cabe preguntarse si la relación entre el titular de la tarjeta y su emisor debería considerarse una relación “basada en cuenta”.

¿Qué se supone que deben hacer los países?

En virtud de que el GAFI no define los términos “cuenta”, “relación comercial” ni “transacciones ocasionales”, es responsabilidad de los países proporcionar significados razonables de estos términos, teniendo en cuenta las innovaciones que surgen en sus mercados y creando distinciones en sus regímenes de ALA/CFT en función de las circunstancias locales.

- Véase, por ejemplo, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (2012, pág. 34).
- Este debate ejemplifica los desafíos prácticos de la aplicación concreta de las Recomendaciones del GAFI, en especial para los responsables de políticas que piensan anticipadamente en las futuras evaluaciones mutuas de sus regímenes de ALA/CFT. Si se decide no tratar dichas transacciones informales como transacciones ocasionales, ¿qué podrían inferir los evaluadores respecto de esta decisión? Es comprensible que los responsables de políticas en cuestión hayan solicitado no ser identificados en este número de *Enfoques* hasta que se tome una decisión final.
- Véase la Orientación sobre nuevos productos y servicios de pago del GAFI, pág. 5.

innovaciones en materia de inclusión financiera. Además, son fundamentales para acrecentar enormemente la capacidad de los países de identificar y detener el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, beneficios que vienen aparejados a los considerables avances en la incorporación de los hogares financieramente excluidos al sistema financiero formal. Es lamentable que estos medios también sean particularmente útiles para el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros tipos de delitos financieros debido a la velocidad y la frecuencia con que se puede trasladar valor, potencialmente a grandes distancias y en volúmenes agregados que pueden

llegar a ser considerables (aún si las transacciones individuales son pequeñas).

Por este motivo, existen Recomendaciones del GAFI específicamente dedicadas a los “servicios de transferencia de dinero o valores”¹⁹ y a las “transferencias electrónicas”²⁰, que contienen una serie de reglas especiales de particular importancia para la inclusión financiera (como se analiza en “Temas de ALA/CFT relevantes para la inclusión financiera”). Las reglas distinguen entre las transferencias electrónicas transfronterizas (donde entran en juego los regímenes de ALA/CFT de por lo menos dos países) y las transferencias

¹⁹ Recomendaciones del GAFI, Recomendación 14, pág. 17.

²⁰ Recomendaciones del GAFI, Recomendación 16, pág. 17. El término “remesa” no se utiliza en las Recomendaciones del GAFI. Las “transferencias electrónicas” deben entenderse como un subconjunto de transferencias internas y transfronterizas (es decir, las que se realizan por medios electrónicos).

electrónicas internas (donde se ven involucradas las reglas de un solo país)²¹. Se aplican a todo el espectro de organizaciones que facilitan las transferencias, desde empresas de transferencia de dinero conocidas, como Western Union, hasta pequeños establecimientos comerciales que ofrecen “servicios de transferencia de dinero o valores” para el envío de remesas entre lugares geográficos específicos, los que revisten especial importancia para la inclusión financiera en muchos contextos²².

Temas de ALA/CFT relevantes para la inclusión financiera

La mayoría de los temas cubiertos en las Recomendaciones y en la nueva orientación del GAFI tienen que ver con la inclusión financiera, pero cuatro de ellos son más relevantes, sobre todo para los tipos de innovación que el elevadísimo número de hogares financieramente excluidos o desatendidos tiene mayores probabilidades de utilizar. Estos temas son: las prácticas de DDC; el mantenimiento de registros y el seguimiento; las remesas y demás servicios de transferencia de dinero, y cuestiones relativas a los agentes que desempeñan funciones de cumplimiento en materia de ALA/CFT²³.

Debida diligencia con respecto al cliente

DDC e inclusión financiera. Las Recomendaciones del GAFI revisadas ofrecen mayor claridad sobre la aplicación del EBR en la implementación de las políticas de DDC de los proveedores de servicios financieros; es decir, las medidas para identificar y verificar la identidad de los clientes y de los “beneficiarios finales”²⁴, entender el propósito y la naturaleza de sus transacciones financieras y llevar a cabo un seguimiento permanente y adecuado de los clientes para garantizar que las transacciones guarden coherencia con el perfil del cliente. Históricamente, a menudo los países han incluido

en sus regímenes de ALA/CFT requisitos de identificación y verificación poco flexibles que muchos hogares pobres no pueden cumplir. Por ejemplo, los clientes deben proporcionar tipos específicos de identificación que las personas pobres generalmente no poseen; o bien, los proveedores deben verificar la dirección fija de un cliente, lo que resulta imposible para los miles de millones de personas de todo el mundo que habitan en viviendas informales (Isern y de Koker, 2009). En la Recomendación revisada sobre la DDC²⁵, si se la lee en conexión con la Recomendación sobre el EBR, se pide a los responsables de las políticas que establezcan requisitos de DDC que no excluyan de manera inadvertida a las personas pobres “no identificables”, y brinden la flexibilidad necesaria para ello (Comité de Basilea 2014, pág. 7)²⁶.

Componentes técnicos de la DDC. Si bien se recomienda a los países aprovechar esta flexibilidad, las reglas sobre DDC deben incluir algunos componentes fundamentales. En primer lugar, se debe exigir que los proveedores tomen determinadas medidas de DDC, *i)* cuando establezcan una relación comercial con un cliente; *ii)* cuando realicen transacciones ocasionales superiores a US\$15 000 o €15 000 (o bien, en el caso de determinadas transferencias electrónicas, como se analiza en “Remesas y otros servicios de transferencia de dinero”); *iii)* si existe alguna sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo (como se analiza en “Mantenimiento de registros y seguimiento”), o *iv)* si el proveedor tiene dudas sobre la veracidad o adecuación de los datos de identificación del cliente obtenidos previamente.

Las medidas de DDC incluyen cuatro elementos:

1. Los clientes deben ser “identificados” y su identidad debe ser “verificada” mediante documentos,

21 Una entidad supranacional puede solicitar al GAFI que la designe como una única jurisdicción a los fines de realizar una evaluación (y solamente para este propósito) del cumplimiento de la Recomendación 16, como hicieron, por ejemplo, la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo (Recomendaciones del GAFI, Glosario general, pág. 75). En consecuencia, una transferencia entre Grecia y Alemania se tratará como una transferencia interna.

22 Según el Glosario general de las Recomendaciones del GAFI, la expresión “servicios de transferencia de dinero o valores (STDV)” se refiere a los servicios financieros que involucran la aceptación de efectivo, cheques, otros instrumentos monetarios u otros depósitos de valor y el pago de una suma equivalente en efectivo u otra forma a un beneficiario mediante una comunicación, mensaje, transferencia o a través de una red de liquidación a la que pertenece el proveedor de STDV”.

23 Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 6.

24 En el Glosario general de las Recomendaciones del GAFI, “beneficiario final” se refiere a “la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee(n) o controla(n) a un cliente o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción”.

25 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 10, pág. 14.

26 El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha emitido recientemente esta orientación sobre ALA/CFT para los bancos, a los que se insta a incluir los riesgos relativos al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en su marco general para la gestión del riesgo. Mediante la interpretación de la Recomendación 10 del GAFI y del principio básico 29 de Basilea, la orientación dispone que, en general, los bancos no deberían establecer una relación comercial, ni siquiera llevar a cabo transacciones, hasta que se haya establecido y verificado correctamente la identidad del cliente. Si bien en la orientación del Comité de Basilea se reconoce la flexibilidad que ahora está incorporada en las Recomendaciones del GAFI, no se abordan las cuestiones relativas al enfoque de los bancos respecto de la DDC en escenarios de riesgo menor o de bajo riesgo.

- datos o información confiables que procedan de fuentes independientes.
2. Se deben tomar “medidas razonables” para identificar al “beneficiario final”²⁷ involucrado. (En el caso de las personas físicas, en especial los clientes pobres que realizan transacciones de montos pequeños, los proveedores podrían suponer razonablemente que el cliente está realizando la transacción por sí mismo; pero en el caso de las personas jurídicas, para determinar el beneficiario final, en general, se necesitará un examen y una verificación adicionales).
 3. Cuando se apliquen medidas de DDC para establecer una relación comercial permanente entre un proveedor y un cliente, como la apertura de una cuenta o el otorgamiento de un préstamo (más que en el contexto de una transacción ocasional), el proveedor debe entender el propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial y obtener la información necesaria.
 4. En el caso de las relaciones comerciales, se debe exigir al proveedor que lleve a cabo una debida diligencia permanente sobre la relación comercial y analice minuciosamente las transacciones durante el curso de dicha relación, para garantizar que las transacciones realizadas guarden coherencia con el conocimiento que tiene el proveedor del cliente, incluso de su negocio y su perfil de riesgo.

Debida diligencia con respecto al cliente simplificada para escenarios de riesgo menor. Quizás la aclaración más importante sobre la DDC sea que los países deberían diseñar los requisitos de DDC aplicando el EBR. Esto incluye la autorización explícita para aplicar medidas de DDC simplificadas en los escenarios de riesgo menor (según se determine en la evaluación del riesgo del país en cuestión). En el contexto de la inclusión financiera, por ejemplo, esto podría dar cabida al concepto de “cuentas por niveles”²⁸ en el régimen de ALA/CFT

de un país, donde la funcionalidad limitada de los niveles inferiores disminuye el riesgo conexo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y, en consecuencia, justifica el empleo de enfoques más simples en materia de DDC (véanse los recuadros 3 y 4).

DDC y transacciones en las que no media una presencia física. A los fines del ALA/CFT, los tipos específicos de relaciones y transacciones comerciales, los grupos de clientes beneficiarios, la participación de intermediarios (como los agentes, según se analiza en “Agentes y ALA/CFT”) y la sofisticación de la tecnología empleada son ejemplos de los factores que los proveedores y los órganos reguladores nacionales deberían tener en cuenta para evaluar el nivel adecuado de DDC aplicado²⁹. En las Recomendaciones del GAFI, las relaciones o transacciones comerciales en las que no media una presencia física se describen como situaciones que presentan riesgos potencialmente *más altos* (lo que activa una DDC reforzada, no simplificada)³⁰. En conjunto, estos requisitos requieren creatividad en la aplicación del EBR para llegar a las poblaciones excluidas financieramente, en especial las que se encuentran en zonas aisladas o de escasa población, donde los enfoques convencionales y presenciales de DDC representan un costo prohibitivo, pero el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo es menor. La respuesta puede ser tan simple como usar teléfonos con cámara o software de reconocimiento de voz y aprovechar las mismas tecnologías económicas que permiten la prestación de servicios financieros para lograr también una DDC de bajo costo.

Mantenimiento de registros y seguimiento

Los requisitos de mantenimiento de registros de ALA/CFT constituyen un desafío para todos los proveedores de servicios financieros, pero históricamente han presentado desincentivos

27 En el Glosario general de las Recomendaciones del GAFI, “beneficiario final” se refiere a “la(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee(n) o controla(n) a un cliente o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción”.

28 En el contexto de ALA/CFT, la expresión “cuentas por niveles” hace referencia a una progresión de tipos de cuentas, desde un producto básico de bajo valor con una funcionalidad limitada hasta una cuenta de transacciones convencional con una funcionalidad mayor y valores límites más altos. Véase Chatain y otros (2011, pág. 111). Los “niveles” de cuentas establecen un vínculo directo entre el nivel de DDC y la magnitud y la gama de los servicios financieros ofrecidos a un cliente. Por ejemplo, un nivel 1 podría significar que se prestan servicios básicos y limitados a los clientes después de realizar una verificación simplificada. Un nivel 2 podría significar que el cliente accede a una amplia gama de servicios financieros con límites de transacciones más altos, siempre que se hayan realizado verificaciones adicionales del cliente.

29 Asimismo, en el caso de los nuevos productos y prácticas comerciales, se requiere una evaluación del riesgo independiente y específica de los canales de prestación de servicios pertinentes, incluso de los nuevos mecanismos de prestación de servicios, y el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo tanto para los productos nuevos como para los ya existentes (Recomendaciones del GAFI, Recomendación 15, pág. 17).

30 Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 10, pág. 66. Por ejemplo, el riesgo de las transacciones en las que no media una presencia física, como el fraude por suplantación de identidad, aumentará por la ausencia de controles adecuados de mitigación del riesgo. Véase la Orientación sobre nuevos productos y servicios de pago del GAFI, pág. 14. No obstante, según se advierte en las Recomendaciones del GAFI y se destaca en la Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, estos ejemplos se ofrecen solo como una orientación general, y es posible que los riesgos no sean más altos en todas las situaciones (Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 10, párrafo 14, pág. 63; Orientación sobre inclusión financiera, pág. 34).

Recuadro 3. En el contexto de la inclusión financiera, ¿qué implicarían las “medidas de DDC simplificadas”?^a

1. *Permitir que exista flexibilidad para definir lo que constituye “documentos, datos o información confiables que procedan de fuentes independientes” para verificar y realizar el seguimiento de las identidades de los clientes.*

En virtud de que las Recomendaciones del GAFI ofrecen flexibilidad respecto de los tipos de información recopilada a los fines de la DDC, los países pueden adoptar una postura pragmática y creativa en relación con el tipo de documentos fidedignos de verificación de identidad que se permiten. Por ejemplo, se podría permitir que un cliente que no puede proporcionar documentos de identificación emitidos por el Gobierno utilice una carta fidedigna de un jefe comunal o referencias de clientes existentes^b. Los países que no cuentan con sistemas de identificación integrales a nivel nacional o subnacional podrían permitir el uso de diversos documentos de fuentes alternativas, con miras a procurar que todos los sectores de la población estén en posición de proporcionar algún tipo de verificación de identidad.

2. *Verificar la identidad del cliente y del beneficiario final después de establecer la relación comercial hasta que la cuenta alcance el siguiente nivel.*

Si un producto presenta un riesgo menor de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo (p. ej., una cuenta simplificada con límites máximos de transacciones y saldo bajos), se puede postergar la verificación de la identidad de los clientes, en lugar de llevar a cabo la verificación antes de permitirles realizar transacciones^c. Esta medida permite, por ejemplo, que un cliente abra una cuenta de depósito y que quede pendiente la verificación de la identidad^d. Lo que es aún más importante, desde el punto de vista de la inclusión financiera, permite un enfoque por niveles en virtud del cual los clientes pueden abrir una cuenta muy básica, como un monedero móvil sujeto a límites de transacciones bajos con una mínima verificación inicial de la identidad; no obstante, el proveedor debe realizar una verificación

más extensa antes de que el cliente migre al siguiente nivel de cuenta, que tiene límites de transacciones más altos y mayor funcionalidad. Si el cliente nunca migra al siguiente nivel de cuenta, posiblemente no sea necesaria la verificación.

3. *Reducir la frecuencia de actualización de la identificación del cliente que recae sobre el proveedor.*

Para los escenarios de riesgo menor que implican una relación comercial permanente, como un monedero móvil sujeto a límites de transacciones bajos, no es necesario actualizar la información del cliente con la misma frecuencia que se realiza para otras categorías de productos. Se debe determinar la frecuencia de las actividades de actualización teniendo en cuenta las funciones y los controles que se aplican al producto financiero, en el contexto de las circunstancias locales según se documenten en la evaluación del riesgo país.

4. *Reducir el grado de seguimiento y análisis minucioso permanente de las transacciones.*

En relación con lo dicho, para tales escenarios de riesgo menor, como el del monedero móvil sujeto a límites de transacciones bajos, también se puede reducir el grado de seguimiento y análisis minucioso permanentes de las transacciones (como se desprende de “Mantenimiento de registros y seguimiento”)^e.

5. *No recopilar información adicional ni tomar medidas específicas para entender el propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial.*

Si bien recopilar información para entender el propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial es un componente importante de la DDC, las Recomendaciones del GAFI permiten que se infiera esta información en los casos de riesgo menor. Por ejemplo, si el producto es una cuenta de ahorros básica, se puede inferir que el cliente abre la cuenta para ahorrar dinero.

a. El texto en cursiva de los cinco subtítulos es una paráfrasis de las Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 10, pág. 66, y la Orientación sobre inclusión financiera del GAFI.

b. En algunos casos, un enfoque como este puede ser factible solamente una vez. Sin embargo, los organismos de control siempre deben tener presente las posibles consecuencias adicionales imprevistas. Por ejemplo, en los casos en que las normas fueron modificadas para permitir que las personas que no tienen pruebas formales de sus datos personales presenten cartas de afirmación redactadas por sus empleadores, se llegó a la conclusión de que aumentaba el poder y control de los empleadores sobre los empleados vulnerables, y en algunos casos en que los jefes comunales podían redactar tales cartas, los jefes comenzaron a exigir dinero por estos “servicios de verificación”. Véase de Koker (2011).

c. Postergar la verificación también está permitido en otros contextos, no solo en las situaciones de bajo riesgo.

d. Pese a que esta disposición facilita la apertura de cuentas de depósito por parte de clientes de ingresos más bajos, también plantea inquietudes a nivel práctico en el caso de que los clientes no puedan alcanzar el umbral de verificación. Por ejemplo, ¿se congela su dinero hasta que puedan alcanzar el umbral de verificación? ¿El banco devolverá los fondos cuando no tenga seguridad, incluida la seguridad de que la persona frente a ellos es la persona que abrió la cuenta? Estas son algunas preguntas ilustrativas que deberán responderse a lo largo del desarrollo de prácticas y normas comerciales adecuadas a nivel del país.

e. Para determinar un enfoque de DDC adecuado, también se debe tener en cuenta el grado de seguimiento permanente requerido en conjunto con el enfoque adoptado respecto de la identificación y verificación iniciales: la flexibilización de los requisitos durante las etapas de identificación y verificación podría obstaculizar determinados aspectos del seguimiento de la relación comercial con el transcurso del tiempo.

Recuadro 4. ¿Están permitidas las cuentas anónimas?

Las Recomendaciones del GAFI prohíben claramente las “cuentas anónimas”, ya que se debe determinar y verificar la identidad de los clientes para establecer la relación comercial^a. No obstante, aún no está definido el concepto de anonimato. A los fines del ALA/CFT, los clientes pobres que realizan transacciones en sus comunidades utilizando únicamente dinero en efectivo están operando claramente de manera anónima, en el sentido de que las transacciones no se pueden rastrear por medio del sistema financiero formal. Cuando estos clientes consiguen realizar las mismas transacciones mediante un monedero móvil con límites estrictos respecto de los importes, la frecuencia y la cantidad de partes con las que pueden operar, el riesgo relativo al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo puede permanecer en un nivel bajo, a medida que surgen “identidades financieras” muy específicas, asociadas con las tarjetas SIM utilizadas. Además, estas identidades basadas en SIM, junto con la factibilidad de trazar mapas de los flujos de transacciones a nivel de las torres de telefonía celular específicas y las ubicaciones específicas de los agentes, ofrecen a los proveedores y entidades del orden público nuevos medios para discernir las operaciones sospechosas y encontrar a los autores de delitos financieros. El fenómeno también desencadena fuertes reacciones por parte de los defensores de la privacidad en todos los niveles del espectro de ingresos del país. En las Recomendaciones revisadas y en la nueva orientación del GAFI se permite un enfoque normativo alternativo que abarcaría exenciones específicas de los requisitos de DDC para tales cuentas básicas limitadas y especialmente diseñadas, sobre la base de un bajo riesgo probado^b.

- a. Recomendaciones del GAFI, Recomendación 10, pág. 14.
 b. Como se observó antes, y según se señala en “Desafíos previsible que merecen más atención”, el GAFI aún no ha brindado aportes respecto de la manera en que un país o un proveedor “prueba” el bajo riesgo.

particulares para llegar a los niveles inferiores del mercado. El motivo es simple: los costos y los problemas prácticos del mantenimiento de registros generalmente no disminuyen en proporción al tamaño de la transacción y, de hecho, pueden aumentar (por ejemplo, en el caso de la prestación de servicios a distancia a los clientes). Los regímenes de ALA/CFT de muchos países solo exacerban el problema, por ejemplo, al exigir la recopilación y retención de fotocopias de todos los registros de clientes que se obtienen como parte de la DDC, independientemente de la naturaleza del proveedor, el cliente o la transacción. De igual modo, el seguimiento de las

transacciones puede ser prohibitivamente costoso para los proveedores que intentan prestar servicios a clientes excluidos, salvo que se apliquen ajustes en función de los riesgos (algo que no está contemplado en muchos regímenes de ALA/CFT).

Componentes técnicos del mantenimiento de registros, el seguimiento y la presentación de informes sobre transacciones sospechosas. La excesiva rigidez a nivel nacional respecto de los requisitos de mantenimiento de registros y seguimiento es incompatible con el espíritu, y los componentes técnicos, de los requisitos de mantenimiento de registros y seguimiento conforme a las Recomendaciones revisadas y la nueva orientación del GAFI. Con respecto al mantenimiento de registros, los componentes técnicos son claros: los proveedores deben mantener registros de las transacciones durante al menos cinco años; los registros de DDC (por ejemplo, documentos de identificación, como pasaportes) deben conservarse durante al menos cinco años después de finalizada la relación comercial o de cumplida la fecha de una transacción ocasional³¹. Con respecto al seguimiento y reporte de transacciones sospechosas, se pide a los proveedores de todo tipo realizar un seguimiento continuo de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que surjan de sus negocios, incluso de las relaciones tercerizadas, como las redes de agentes, e informar de transacciones sospechosas e inusuales a la UIF de su país³².

Aclaraciones sobre el mantenimiento de registros. Con el fin de crear un régimen de ALA/CFT que favorezca la inclusión financiera, se puede extraer de las Recomendaciones revisadas y de la nueva orientación del GAFI una aclaración importante sobre el mantenimiento de registros, que tiene que ver con la flexibilidad ahora permitida explícitamente en relación con la manera en que se recopilan y se guardan los registros. Por ejemplo, el proveedor puede escanear documentos y guardar copias electrónicas o mantener fotocopias físicas; o bien, el personal puede simplemente registrar los detalles en forma manual³³. Esta flexibilidad explícitamente permitida hace posible que los órganos reguladores acepten sistemas de mantenimiento de registros que resulten prácticos

31 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 11, pág. 15.

32 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 20, pág. 19.

33 Documento de la Orientación sobre inclusión financiera, párrafo 111, pág. 39.

y económicos para las instituciones microfinancieras más pequeñas o para la red más extensa y diversa de agentes de monederos móviles que reciben depósitos o realizan giros en efectivo.

Aclaraciones sobre el seguimiento de las transacciones. En virtud de las consecuencias comerciales y regulatorias adversas que pueden surgir de transacciones ilícitas a través de sus sistemas, los proveedores de servicios financieros ordinarios tienen un incentivo para realizar inversiones importantes en sistemas automatizados de seguimiento de las transacciones y detección de patrones, y en los recursos humanos necesarios. Conforme a las Recomendaciones revisadas y a la nueva orientación del GAFI, el nivel y el modo de seguimiento continuo de los clientes y las transacciones deberían basarse en el riesgo. Por consiguiente, el grado de seguimiento debería determinarse prestando especial atención a los riesgos asociados con los segmentos de clientes y con los productos o servicios que utilizan. Esto significa que en las instituciones microfinancieras pequeñas, donde el conocimiento personal de los empleados permite identificar las transacciones sospechosas, se puede realizar un seguimiento manual eficaz en función del costo; por el contrario, en el caso de un operador de red móvil que ofrece monederos móviles a través de una red extensa de agentes³⁴, este control debe realizarse mediante sistemas sofisticados de seguimiento electrónico de las transacciones y detección de patrones.

Remesas y otros servicios de transferencia de dinero

Remesas, otros servicios de transferencia de dinero e inclusión financiera. Es sabido que las remesas —el dinero que las personas que perciben ingresos en un lugar envían a un hogar o una comunidad distante— son un medio de supervivencia para las familias

pobres (Dilip, 2005). Las remesas transfronterizas son un componente fundamental de la economía en muchos países de ingreso más bajo; por lo tanto, se observa con preocupación una tendencia a cerrar las cuentas de muchas personas que envían dinero (véase el recuadro 5)³⁵. En general, la capacidad de trasladar dinero o valor de manera electrónica, económica y conveniente de un lugar a otro (que se denomina “servicios de transferencia de dinero o valores” [STDV] en las Recomendaciones del GAFI) es un aspecto fundamental para el objetivo de la inclusión financiera, en vista de la posibilidad de aprovechar otros servicios financieros que desean y necesitan los clientes pobres (CGAP, 2013)³⁶.

Componentes técnicos de las remesas y otros servicios de transferencia de dinero o valores. Como se ha señalado, en las Recomendaciones del GAFI se distingue entre las remesas internas (donde solo entra en juego el régimen de ALA/CFT de un país) y las remesas transfronterizas (donde se deben tener en cuenta los regímenes de ALA/CFT de por lo menos dos países, el país de origen y el país receptor)³⁷. Además, debido a la velocidad y la frecuencia con que se puede trasladar valor, potencialmente a grandes distancias y en volúmenes agregados que pueden llegar a ser considerables (aún si las operaciones individuales son pequeñas), se dedica una Recomendación aparte para el caso de las “transferencias electrónicas”³⁸ (tanto internas como transfronterizas), las que, según la definición del GAFI, son cualquier tipo de transferencia por medios electrónicos³⁹. Las reglas para las transferencias electrónicas se aplican a todo tipo de servicio de transferencia de dinero o valores, desde las transferencias monetarias de gran volumen mediante SWIFT hasta las transacciones de persona a persona por medio de las empresas de transferencia de dinero más pequeñas⁴⁰; no obstante, las reglas

34 Incluso con sistemas sofisticados de seguimiento de las transacciones y de detección de patrones no se elude la necesidad de involucrar a los empleados o los agentes, ya que estos pueden observar hechos sobre los clientes que no se captan como datos en los sistemas.

35 El Banco Mundial estima que en algunas zonas de Somalia, las remesas representaban más del 70 % del PIB en 2006. Véase también Dilip (2012). En países como Tayikistán, se estima que representan el 47 % del PIB (abril de 2013). Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341288990760745/MigrationDevelopmentBrief20.pdf>.

36 Véase también Todoroki, Noor, Celik y Kulathunga (2014).

37 En el caso de las reglas que rigen las obligaciones de los intermediarios, pueden verse involucrados los regímenes de ALA/CFT de más de dos países; por ejemplo, una transferencia de remesas entre Canadá y Jamaica puede involucrar un banco de Estados Unidos como intermediario, con lo cual se activan los regímenes de los tres países. En la Recomendación 16 del GAFI (transferencias electrónicas) se establece la distinción entre remesas internas y transfronterizas.

38 En el Glosario de términos específicos del GAFI utilizados en la Nota interpretativa de la Recomendación 16, una “transferencia electrónica” se define como “toda transacción llevada a cabo en nombre de un originador a través de una institución financiera por medios electrónicos, con la finalidad de poner a disposición de una persona beneficiaria un monto de fondos en una institución financiera beneficiaria, independientemente de si el originador y el beneficiario son la misma persona” (pág. 76).

39 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 16, págs. 17-18.

40 La Recomendación 16 tiene como objeto garantizar que la información básica de la persona que origina la transferencia electrónica y de la persona beneficiaria de dicha transferencia esté disponible en forma inmediata para las autoridades e instituciones financieras competentes. La Recomendación no abarca las tarjetas de débito, crédito ni las tarjetas de prepago si estas se utilizan para la adquisición de bienes o la contratación de servicios y se puede realizar un seguimiento de toda la transacción de pago mediante un número de identificación. Sin embargo, no se aplica cuando estos instrumentos de pago se utilizan para enviar remesas de persona a persona.

Recuadro 5. El desafío de las remesas transfronterizas para los lugares críticos de conflicto: El caso de Somalia

En los Estados frágiles que han salido de un conflicto, como Somalia, las empresas de transferencia de dinero que operan desde comunidades diásporas en el exterior son fundamentales para la supervivencia de grandes segmentos de la población. Además, dada la infraestructura financiera insuficientemente desarrollada del país, las obligaciones en materia de ALA/CFT de la parte receptora son intrínsecamente difíciles de cumplir. Recientemente, una serie de bancos del Reino Unido, incluidos principalmente HSBC y Barclays, se han trasladado para finalizar la relación con cientos de empresas de transferencia de dinero de este tipo que operaban en Somalia y otros países, supuestamente debido a inquietudes relacionadas con políticas de cumplimiento cuestionables en materia de ALA/CFT^a. Las medidas tomadas por los bancos del Reino Unido se replican cada vez más en los bancos de otros países que envían remesas, como los de Estados Unidos^b. En efecto, este no es un fenómeno nuevo; bancos grandes de los Estados Unidos y Canadá tomaron medidas similares en la última década, aunque las medidas recientes del Reino Unido y EE. UU. han generado más protestas en los medios a raíz de las graves consecuencias humanitarias provocadas en Somalia^c.

El Gobierno del Reino Unido está tratando de entender y abordar la situación mediante la creación de un "Grupo de Acción sobre Remesas Transfronterizas" a nivel nacional. El Grupo de Acción, que comprende organismos nacionales competentes del Reino Unido, como la Agencia Nacional contra el Crimen, el Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad (la autoridad tributaria nacional del Reino Unido) y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, tiene un mandato de 12 meses de duración y se concentrará en identificar recomendaciones normativas que garanticen la continuación de los flujos de remesas esenciales y formales para los Estados frágiles como Somalia y, a la vez, proporcionar a los proveedores y organismos de control la certeza suficiente de que los riesgos para la

integridad se mitiguen de manera adecuada. Este grupo elaborará su orientación a través de lo siguiente:

1. *Identificación de los riesgos de delitos financieros relacionados (a cargo de la Agencia Nacional contra el Crimen)*. Esto incluye proporcionar a los bancos y las empresas de transferencia de dinero evaluaciones y alertas de riesgos más detalladas y específicas acerca del sector, a los fines de ayudar a diferenciar los riesgos inherentes el trato con las distintas empresas de transferencia de dinero.
2. *Mejoramiento de las directrices de supervisión (a cargo del Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad)*. Esto conllevará el aumento de los "días de acción" de las entidades del orden público, así como una serie de visitas de supervisión orientadas al riesgo que realiza el Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad para brindar más certeza de que a las empresas de transferencia de dinero que no cumplen se les exige mejorar o, de lo contrario, se las clausura. El Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad también brindará capacitación adicional a las empresas de transferencia de dinero para ayudar a que logren un nivel de cumplimiento efectivo.
3. *Creación y evaluación de la posibilidad de un "corredor experimental más seguro" entre el Reino Unido y Somalia (a cargo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido)*. El corredor experimental creará y evaluará mecanismos alternativos mediante los cuales determinadas empresas de transferencia de dinero podrían continuar operando en Somalia en un entorno que ofrezca suficientes garantías a los bancos asociados y los organismos de control. Se espera que este trabajo conduzca a determinados modelos normativos, operativos y comerciales que puedan replicarse a nivel mundial y aplicarse a los corredores de envío de remesas que enfrentan condiciones y dinámicas de mercado comparables^d.

a. En mayo de 2013 en el Reino Unido, por ejemplo, Barclays Bank, que en ese momento se estimó que mantenía más de 200 cuentas de transferencia de dinero de empresas en el Reino Unido, notificó con 60 días de anticipación su intención de cerrar las cuentas de las empresas de transferencia de dinero que no cumplían con los nuevos criterios de admisibilidad. Véase <http://www.bankingtech.com/154562/barclays-under-fire-for-outrageous-remittance-closures/>. Barclays y otros bancos manifestaron sus argumentos en comunicados de prensa públicos. Véase, por ejemplo, <https://www.newsroom.barclays.com/Press-releases/Barclays-statement-on-Money-Service-Businesses-aa8.aspx>. Si bien el Gobierno del Reino Unido está buscando alternativas, existe una preocupación real respecto del marcado impacto que esto tendría sobre las vidas de millones de personas. Véanse los enlaces <http://www.theguardian.com/global-development/2013/jun/24/somalis-barclays-remittance>, <http://www.theguardian.com/global-development/2013/oct/16/barclays-somalia-remittances-court-ruling> y <https://theconversation.com/banks-move-on-money-remitters-but-will-it-really-combat-crime-16969>.

b. Los bancos grandes, como JPMorgan Chase (producto Rapid Cash), Bank of America (producto SafeSend) y la unidad de BANAMEX USA de Citigroup (impulsados por una investigación federal penal relacionada con el lavado de dinero) han eliminado las opciones de transferencia de dinero de bajo costo destinadas a determinadas poblaciones inmigrantes de bajos ingresos, en particular los inmigrantes mexicanos que envían remesas a sus familias en sus respectivos países de origen. Los organismos de control reconocen que los bancos ahora deben realizar inversiones considerablemente mayores para realizar un seguimiento del dinero que circula por sus sistemas para no arriesgarse a la aplicación de multas importantes (Corkery, 2014).

c. Las empresas de transferencia de dinero somalíes en los Estados Unidos enfrentan desafíos similares. Véase, por ejemplo, National Public Radio (2014).

d. Declaración Ministerial Escrita, Empresas de Servicios Monetarios, Ministerio de Finanzas del Reino Unido (10 de octubre de 2013). Véase <http://www.parliament.uk/documents/commons-vote-office/October%202013/10%20October/2.CHANCELLOR-money-service-businesses.pdf>.

varían entre las transferencias basadas en cuentas y las transacciones ocasionales (en la medida en que se cumplan los requisitos de DDC con respecto a la parte que envía o recibe la transferencia)⁴¹.

Según las Recomendaciones y la nueva orientación del GAFI, tanto para las transferencias basadas en cuentas como para las transacciones ocasionales⁴², los países pueden reducir significativamente los requisitos de información para las transferencias electrónicas transfronterizas cuyo importe sea inferior a los US\$1000 o €1000⁴³. Para estas transacciones, la información mínima requerida es: a) el nombre de la persona que origina la transferencia electrónica (el remitente de la remesa), b) el nombre del beneficiario (el receptor de la remesa) y c) el número de cuenta del remitente y del receptor (si la transferencia se realiza de una cuenta a otra), o bien un número de referencia único para la transacción. Cabe señalar que no es necesario verificar esta información del cliente, salvo que la transacción le resulte sospechosa o inusual al proveedor.

Para las transferencias electrónicas internas (incluidas las remesas internas) inferiores a los US\$1000 o €1000, y para las transacciones basadas en cuentas y las transacciones ocasionales, los requisitos son aún menos: solamente se requiere el nombre del remitente de la remesa y no es necesario preguntarlo al inicio si la institución financiera receptora y las autoridades competentes pueden obtenerlo a través de otros medios, como un número de cuenta o un número único de referencia de la transacción mediante el cual se pueda rastrear la operación hasta el remitente o receptor de la remesa⁴⁴. Además, en el caso de las remesas nacionales e internacionales, donde las remesas y demás transferencias de dinero se realizan específicamente mediante cuentas existentes, no es necesario realizar la DDC cada vez que se realiza una transferencia de remesa tras la apertura inicial de la cuenta⁴⁵.

Nuevo reconocimiento de los riesgos de exclusión financiera en el área de las remesas y otros servicios de transferencia de dinero. Las Recomendaciones revisadas y la nueva orientación del GAFI reflejan un reconocimiento cada vez mayor de que los requisitos de DDC excesivamente estrictos y desproporcionados en relación con los riesgos en el ámbito de las remesas y otros servicios de transferencia de dinero representan una amenaza para los objetivos de inclusión financiera y el riesgo de que los clientes pobres queden relegados a los medios informales de traslado de fondos; esto, a su vez, compromete la capacidad de los países de rastrear las operaciones e identificar patrones sospechosos. En la nota interpretativa de la Recomendación sobre las transferencias electrónicas se indica que, para lograr los objetivos de la Recomendación, los “países deben contar con la capacidad de rastrear todas las transferencias electrónicas”, pero que también deberían tener en cuenta “el riesgo de conducir las transacciones a la clandestinidad y la importancia de la inclusión financiera. La intención del GAFI no es imponer estándares rígidos u ordenar un solo proceso de operación que afecte negativamente el sistema de pago”⁴⁶.

Agentes y ALA/CFT

Agentes e inclusión financiera. En una cantidad cada vez mayor de países de todo el mundo, los bancos y demás instituciones financieras utilizan agentes⁴⁷ para reducir los costos y tener más llegada a los clientes de ingresos bajos. A menudo no es posible llegar a estos clientes de manera rentable con servicios financieros tradicionales a través de sucursales. Los modelos varían mucho de un país a otro y, en algunos casos, incluso dentro de ellos. La característica común que tienen los agentes (según el significado de este término en el presente número de *Enfoques*) es que una parte, que no es el proveedor legal del servicio financiero (generalmente

41 Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 25.

42 Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 38, y Recomendaciones del GAFI, Recomendación 10 del GAFI, pág. 14.

43 Los países pueden optar por establecer un límite más bajo en su régimen de ALA/CFT. Para las transferencias electrónicas transfronterizas superiores a US\$1000 o €1000 (o el límite más bajo aplicable), la información requerida incluye: a) el nombre de la persona que origina la transacción; b) el número de cuenta de la persona que origina la transacción cuando dicha cuenta se utilice para procesar la operación; c) la dirección o el número de identidad nacional o número de identificación de cliente, o la fecha y el lugar de nacimiento de la persona que origina la transacción; d) el nombre del beneficiario, y e) el número de cuenta del beneficiario cuando dicha cuenta se utilice para procesar la transacción. Se debe verificar la exactitud de la información sobre la persona que origina la transacción. Además, esta información debe ser enviada a través de la cadena de pago. Véase la Nota interpretativa de la Recomendación 16 (Transferencias electrónicas transfronterizas que califican), párrafo 6.

44 Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 16, pág. 72.

45 Como se mencionó en el recuadro 4, las transferencias de remesas basadas en “cuentas” podrían permitir que se reduzca la frecuencia de actualización de la información de identificación de los clientes. Esto indicaría que no sería necesario realizar la DDC cada vez que se efectúe un envío de remesas por una cuenta especificada que es utilizada por el titular especificado de dicha cuenta (tras la operación inicial).

46 Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 16, pág. 71.

47 En este número de *Enfoques*, se considera que un agente es un tercero que actúa en representación de un banco (u otro mandante), ya sea en virtud de un acuerdo de agencia, acuerdo de servicio u otro acuerdo similar.

un establecimiento minorista local) interactúa con los clientes minoristas, a menudo operando como punto de depósito y retiro de dinero y, potencialmente, desempeñando otras funciones en representación del proveedor de servicios financieros⁴⁸.

Enfoque del GAFI con respecto a los agentes. El GAFI considera que los agentes son una extensión del proveedor de servicios financieros, quien sigue siendo responsable de las acciones de los agentes y de garantizar que estos den cumplimiento a las normas del GAFI⁴⁹. Esto incluye los requisitos descritos anteriormente sobre la DDC, el mantenimiento de registros, el seguimiento y el reporte de transacciones sospechosas, así como las transferencias electrónicas y los servicios de transferencia de dinero o valores. La función que cumplen los agentes en el mantenimiento de registros, seguimiento y reporte de transacciones sospechosas varía según el modelo en cuestión⁵⁰, y a menudo es posible utilizar la misma infraestructura de comunicación mediante la cual se transmiten los detalles de las transacciones entre proveedores y agentes (como teléfonos celulares) para facilitar también el cumplimiento de las normas a distancia; sin embargo, como mínimo, los agentes deben participar en la identificación y el reporte de transacciones sospechosas, ya que ellos son los que tratan directamente con los clientes. (Véase el recuadro 6).

Las funciones de depósito y retiro de dinero referidas a los servicios de transferencias electrónicas⁵¹ se encuadran en la definición de servicios de transferencia de dinero o valores del GAFI; por lo tanto, las Recomendaciones aplicables a las

transferencias electrónicas y los servicios de transferencia de dinero o valores se aplican a los agentes que desempeñan tales funciones en representación de los proveedores de esos servicios (véase "Cuentas y relaciones comerciales, transacciones ocasionales y normas especiales para las transferencias electrónicas y los servicios de transferencia de dinero y valores").

Repercusiones de las Recomendaciones revisadas y la nueva orientación del GAFI en el uso de agentes. La versión anterior de las Recomendaciones del GAFI es previa al uso generalizado de agentes tal como se utilizan actualmente en todo el mundo para impulsar la inclusión financiera. Entre las dificultades que solía plantear el uso de agentes estaba la interpretación a nivel nacional del requisito de que los terceros, con quienes un proveedor hubiera realizado una tercerización de responsabilidades de DDC, estuvieran autorizados o registrados por una autoridad nacional competente⁵². Las Recomendaciones del GAFI revisadas siguen exigiendo que los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores tengan una licencia o estén registrados por la autoridad competente del país. Sin embargo, la Recomendación 14 permite explícitamente que tales proveedores satisfagan el requisito de obtención de licencia o registro para sus agentes⁵³ manteniendo simplemente una lista actualizada de ellos y procurando que la lista esté disponible para las autoridades competentes pertinentes cuando estas lo soliciten⁵⁴. Esto es fundamental ya que se aplica no solo a los agentes de bancos y demás proveedores tradicionales de servicios de transferencia de dinero o valores, sino

48 A los efectos de las Recomendaciones 14 y 16, el GAFI define el término "agente" de la siguiente manera: "un agente es una persona natural o jurídica que presta STDV en nombre de, ya sea bajo la dirección de, o por un contrato con, un proveedor de STDV" (Recomendaciones del GAFI, Glosario general, pág. 110). Cabe destacar que el GAFI compara la frase "dependencia en terceros" (Recomendación 17) con una relación de tercerización o agencia, indicando que el "tercero usualmente tendrá una relación comercial existente con el cliente, que es independiente de la relación que creará el cliente con la institución dependiente, y aplicará sus propios procedimientos para ejecutar las medidas de DDC. Esto se puede contrastar con un escenario de tercerización/agencia, en el que la entidad que utiliza terceros aplica las medidas de DDC en nombre de la institución financiera que hace la delegación, de conformidad con sus procedimientos, y está sujeta al control de la institución financiera que hace la delegación de la implementación eficaz de esos procedimientos por la entidad que utiliza terceros" (Nota interpretativa de la Recomendación 17, pág. 77).

49 En efecto, las Recomendaciones revisadas y la nueva orientación del GAFI dejan en claro que aun cuando un tercero que trata con clientes en representación de un proveedor sea en sí una institución financiera sujeta adecuadamente a la regulación y supervisión de ALA/CFT por parte de una autoridad competente, el proveedor retiene la responsabilidad final de la identificación y verificación del cliente (Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 35).

50 "Las funciones de ALA/CFT de la institución financiera mandante y sus agentes deben considerarse complementarias e inclusivas, teniendo presente que la institución financiera mandante es, en definitiva, responsable de que se cumplan todos los requisitos de ALA/CFT aplicables" (Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 143).

51 Un ejemplo de transacciones de depósito y retiro de efectivo relacionadas con las transferencias electrónicas es una transferencia de remesa de persona a persona de cualquier tipo. Dichas funciones no incluirían las transacciones de depósito y retiro de efectivo para el pago de facturas, pagos a comerciantes y demás servicios ofrecidos actualmente por los agentes de los proveedores de servicios financieros en una cantidad cada vez mayor de países en desarrollo.

52 Recomendaciones especiales del GAFI (2001, pág. 14, Recomendación especial VI [sistemas alternativos de remesas]).

53 El GAFI tiene una definición especial de los agentes de proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores, que en el Glosario general se recoge así: "un agente es una persona natural o jurídica que presta STDV en nombre de, ya sea bajo la dirección de, o por contrato con, un proveedor de STDV" (Recomendaciones del GAFI, pág. 110).

54 Recomendaciones del GAFI, Recomendación 14, pág. 17.

Recuadro 6. Uso de agentes para el cumplimiento en materia de ALA/CFT: ejemplos ilustrativos de tres emisores de dinero electrónico

En el cuadro B6-A se observa cuáles son las entidades que están involucradas, desde el punto de vista operativo y en representación de los emisores de dinero electrónico, en la gestión del cumplimiento de las disposiciones ALA/CFT en determinadas etapas de una transacción de persona a persona típica. Las comparaciones se realizaron suponiendo que los clientes tienen monederos electrónicos registrados ante el emisor de dinero electrónico en cuestión y, por lo tanto, se considera que las transacciones son basadas en cuentas y no ocasionales.

La gestión del cumplimiento en materia de ALA/CFT entre los emisores de dinero electrónico puede variar significativamente debido a la diversidad de modelos de negocios que actualmente existe en todo el mundo. Por lo tanto, es posible que las prácticas de los tres emisores de dinero electrónico seleccionados (M-PESA en Kenya, G-Cash en Filipinas y Easypaisa en Pakistán) no se puedan aplicar a otros modelos de negocios.

Cuadro R6-A. Uso de agentes para el cumplimiento en materia de ALA/CFT

	M-PESA	G-Cash	Easypaisa
Apertura inicial del monedero electrónico	A, CC	CC	A, BC
Entidades involucradas desde el punto de vista operativo en transacciones de depósito y retiro de efectivo	A, CA	A, CA	A, CA, S
Identificación para transacciones de depósito y retiro de efectivo	A	A	A
Verificación para transacciones de depósito y retiro de efectivo	A, CC	A, CC	BC
Supervisión de transacciones para transacciones de persona a persona	CC	CC	BC
Apertura de cuentas de manera no presencial*	A, C, CC	A, C, CC	A, S, BC
Mantenimiento de registros	A, CC, O	A, CC	C, BC
Presentación de informes sobre transacciones sospechosas**	A, C, CC	A, CC	C, BC
Bloqueo de transacciones sospechosas	A, CC	A, CC	BC

* A los fines de este cuadro, la apertura de una cuenta "de manera presencial" tiene lugar en una sucursal u otro emplazamiento físico en el que trabajan empleados de la institución financiera; no se utilizan agentes ni se permite al cliente inscribirse por su cuenta, a través de mecanismos automatizados, para obtener el monedero electrónico.

** A los fines de este cuadro, la presentación de informes sobre transacciones sospechosas hace referencia a las entidades que pueden estar involucradas desde el punto de vista operativo, de algún modo, en la presentación de informes sobre transacciones sospechosas, y no a la entidad legalmente autorizada a informar de este tipo de transacciones.

A = agente; CA = cajero automático; S = personal de la sucursal; C = clientes; BC = Banco Central; CC = Cumplimiento Central; NC = no corresponde (prácticas no existentes); O = otra entidad tercerizada en representación del Departamento de Cumplimiento Central

Fuente: M-PESA, G-Cash, Easypaisa, 2014.

también a los agentes de la amplia gama de emisores de valor abonado que reúnen las condiciones de la definición de proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores y cuyos modelos de negocios dependen potencialmente de amplias redes de agentes, a los que sería imposible otorgar una licencia o registrar de manera individual⁵⁵.

Las implicancias de esta disposición del GAFI en lo que respecta a la reducción de costos son significativas

y se traducen en la posibilidad de una mayor llegada a los clientes excluidos financieramente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las ofertas de servicios a través de los agentes de los bancos y otras instituciones financieras similares en muchos países no siempre se limitan a servicios de transferencia de dinero o valores. Muchos agentes, por ejemplo, facilitan los pagos a comerciantes, los cuales están excluidos de la definición de servicios de transferencia de dinero o valores del GAFI.

⁵⁵ Para todos los agentes que están comprendidos en la definición del GAFI, el proveedor de STDV tiene la obligación de incluirlos en sus programas de ALA/CFT y supervisar el cumplimiento de estos programas (Recomendaciones del GAFI, Recomendación 14, pág. 17).

Estos agentes también pueden facilitar la entrega de productos de microseguros, ahorro y crédito. Por ejemplo, en el caso de M-Shwari en Kenya, los agentes facilitan el acceso a un producto de ahorro y crédito; los agentes se manejan a través de un operador de red móvil, a pesar de que el proveedor legal de los préstamos y las cuentas de ahorro sigue siendo el banco⁵⁶. Para estos agentes, el régimen de ALA/CFT debe calibrar el grado de supervisión (a cargo de los proveedores que los contratan y las autoridades correspondientes) que se aplica a los servicios específicos que ofrecen los agentes y los riesgos que ellos entrañan.

En la nueva orientación del GAFI también se evalúa la importancia de los agentes en un régimen de ALA/CFT que promueve la inclusión en otros aspectos. Ahora es posible entender las características de los establecimientos minoristas típicos que funcionan como agentes para llegar a las poblaciones excluidas financieramente, y el hecho de que estos solo tienen un panorama parcial de las transacciones de los clientes⁵⁷.

Parte II. Verificación del cumplimiento: La nueva Metodología de evaluación del GAFI

El GAFI es único entre los organismos normativos mundiales en el sentido de que cuenta con un mecanismo integral para evaluar el cumplimiento de todas sus normas y con un mecanismo de presión entre pares para abordar las deficiencias en el cumplimiento⁵⁸. La nueva Metodología de evaluación da lugar a consecuencias potencialmente significativas en materia de inclusión financiera. Entre ellas, el aspecto más importante es el nuevo foco de atención en la efectividad del régimen de ALA/CFT de los países, dado que los evaluadores ahora pueden considerar la exclusión financiera inadvertida y las medidas tomadas para aumentar

la inclusión financiera como factores que pueden afectar la efectividad de los sistemas para lograr sus objetivos.

Antecedentes

Evaluaciones mutuas del GAFI

Los Informes de Evaluación Mutua del GAFI, que ya inician su cuarta ronda, son los medios a través de los cuales se evalúa el cumplimiento de las normas del GAFI. Participan todos los países miembros del GAFI y de los órganos regionales semejantes al GAFI (que en forma colectiva comprenden casi todos los países del mundo), y el GAFI y los órganos regionales evalúan a sus miembros de manera independiente⁵⁹.

Las evaluaciones mutuas están a cargo de equipos compuestos por expertos en ALA/CFT de los países miembros del GAFI y los órganos regionales semejantes al GAFI, o bien, por equipos dirigidos por el Banco Mundial o el FMI. Las evaluaciones son una actividad de cooperación entre los equipos evaluadores y el país evaluado. El resultado que se obtiene es un Informe de Evaluación Mutua, que se envía para su aprobación por parte del plenario del GAFI (incluso en el caso de las evaluaciones mutuas realizadas por el FMI o el Banco Mundial) o del órgano regional semejante al GAFI que corresponda. Este informe se pone a disposición del público, y a los países cuyo cumplimiento se evalúe como insuficiente se les pide que mejoren sus regímenes de ALA/CFT sobre la base de las recomendaciones del informe. Después de la publicación de este informe, se organiza un proceso de seguimiento en el que los países informan sobre los avances realizados para subsanar las deficiencias detectadas.

Las listas del GAFI y sus consecuencias

Un Informe de Evaluación Mutua que identifica una serie de deficiencias trae aparejadas consecuencias económicas adversas para el país en cuestión⁶⁰. Este potencial negativo aumenta cuando un país figura

56 Véase, por ejemplo, <https://www.safaricom.co.ke/personal/m-pesa/m-pesa-services-tariffs/m-shwari>. Debido a que las Recomendaciones del GAFI se basan en las actividades y no en el tipo de institución, si los agentes bancarios y no bancarios de un país ofrecen servicios financieros idénticos, el régimen de ALA/CFT de ese país debe concederles igual tratamiento.

57 Por lo general, los minoristas solo tienen un conocimiento parcial de las transacciones que realiza el cliente (esto es, la transacción que se realiza en sus establecimientos comerciales) (Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 43).

58 El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha implementado un programa de evaluación para el cumplimiento a nivel nacional de los Acuerdos de Capital de Basilea III, a pesar de que el programa no evalúa el cumplimiento de las normas ni de la orientación del Comité de Basilea en forma general (Programa de evaluación de la conformidad reguladora con Basilea III). Véase <http://www.bis.org/publ/bcbs216.pdf>.

59 Para consultar el calendario de evaluaciones mutuas hasta abril de 2014 para el GAFI y los órganos regionales semejantes al GAFI, y realizadas por el GAFI, los órganos regionales semejantes al GAFI, el FMI o el Banco Mundial, véase <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/assessments/Global-Assessment-Calendar.pdf>. En el caso de países como México, que son miembros tanto del GAFI como de un órgano regional, la política del GAFI establece que los miembros de esta entidad que también sean miembros de un órgano regional se someterán a una evaluación conjunta por parte de ambas entidades.

60 Véase, por ejemplo, <http://allafrica.com/stories/201404100466.html> (9 de abril de 2014).

en una de las listas públicas del GAFI de jurisdicciones de alto riesgo que presentan deficiencias graves y que no logran avances importantes para subsanarlas. El proceso de elaboración de las listas es supervisado por el Grupo de Revisión sobre la Cooperación Internacional (ICRG)⁶¹ del GAFI. Los países son remitidos al ICRG si tienen un nivel específico de deficiencias clave según su último Informe de Evaluación Mutua, si no participan de la red mundial como miembros del GAFI o de un órgano regional semejante al GAFI, o si son remitidos por cualquier país miembro del GAFI. A cada país examinado por el ICRG se le brinda la oportunidad de participar en reuniones presenciales con el grupo de revisión regional del ICRG

pertinente para analizar el informe, y de elaborar un plan de acción en conjunto con el GAFI para abordar las deficiencias detectadas. El plan de acción acordado, que no es un documento público, sirve de base para evaluar los progresos realizados. El GAFI exige específicamente un compromiso a nivel político de alto nivel por parte de cada jurisdicción examinada para que se ejecuten estos planes de acción, los cuales se actualizan a medida que se ejecutan las reformas. El GAFI comunica públicamente los avances (o la falta de avances) en el plan de acción y sus principios básicos, lo que genera una considerable presión entre los pares para que los países mejoren sus regímenes de ALA/CFT.

Cuadro 1. Listas públicas del GAFI, hasta junio de 2014

Categorías de listas del GAFI	Llamado a la acción del GAFI	Cantidad de países
NEGRA (con llamado a la acción para que se apliquen contramedidas) Jurisdicciones de alto riesgo y no cooperantes	El GAFI hace un llamado a sus miembros y otras jurisdicciones para que apliquen contramedidas tendientes a proteger el sistema financiero internacional de los riesgos constantes y sustanciales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que derivan de las jurisdicciones.	2
NEGRA Jurisdicciones que no han logrado suficientes avances para subsanar sus deficiencias o que no se han comprometido a elaborar un plan de acción en conjunto con el GAFI para abordar las deficiencias	El GAFI hace un llamado a sus miembros para analizar los riesgos que derivan de las deficiencias relacionadas con cada jurisdicción.	4
GRIS OSCURO Jurisdicciones que no logran suficientes avances	El GAFI todavía no está convencido de que las siguientes jurisdicciones hayan logrado suficientes avances en el plan de acción acordado con el GAFI. No se han abordado los componentes más importantes del plan de acción o la mayoría de estos. Si estas jurisdicciones no toman suficientes medidas para ejecutar los componentes más importantes de sus planes de acción hasta [indicar la fecha], el GAFI considerará que estas jurisdicciones no cumplen con los planes de acción acordados y adoptará la medida adicional de hacer un llamado a sus miembros para analizar los riesgos que derivan de las deficiencias relacionadas con las jurisdicciones.	0
GRIS Jurisdicciones que han asumido un compromiso político de alto nivel para abordar las deficiencias a través de la ejecución de un plan de acción elaborado en conjunto con el GAFI	El GAFI hace un llamado a estas jurisdicciones para que completen la ejecución de los planes de acción de manera expeditiva y dentro de los plazos propuestos. El GAFI seguirá de cerca la ejecución de estos planes de acción e incentiva a sus miembros a analizar la información presentada por el GAFI sobre los países.	22

Fuente: GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2014.html> y <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2014.html>.

⁶¹ Desde junio de 2014, el GAFI está revisando el proceso del ICRG para alinearlos con los nuevos procesos de seguimiento de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas.

Los niveles de las listas públicas del GAFI de jurisdicciones de alto riesgo (conocidas coloquialmente como las “listas grises, grises oscuras y negras”) dan lugar a cuatro posibles llamados a la acción diferentes por parte del GAFI (determinados mediante acuerdo por consenso entre los países miembros durante una reunión plenaria del GAFI que se celebra tres veces al año), como se muestra en el cuadro 1.

El GAFI por sí mismo no cuenta con autoridad de supervisión independiente. Sin embargo, la Recomendación 19 establece que los países deben exigir a las instituciones financieras que apliquen una debida diligencia más rigurosa cuando el GAFI lo requiera “y que apliquen contramedidas cuando el GAFI haga un llamado para hacerlo”. Históricamente, los llamados a la acción del GAFI han sido escuchados, sobre todo en lo que respecta a países catalogados como de alto riesgo y no cooperantes⁶².

Si bien las consecuencias para los países que figuran en la lista gris pueden ser menos graves que las consecuencias para los países de la lista negra, incluidos aquellos a los que se les solicita la adopción de medidas, de todas formas son significativas, ya que podrían afectar no solo la toma de decisiones de las instituciones financieras extranjeras respecto de los negocios en el país en cuestión, sino también las decisiones sobre contrataciones e inversiones de las empresas en todo el espectro económico⁶³.

Lamentablemente existen pocas pruebas empíricas que analicen el efecto económico agregado sobre los países incluidos en estas listas; hasta la fecha, los economistas tampoco han estudiado en profundidad los efectos económicos de los flujos de fondos de procedencia ilegal⁶⁴.

Nueva Metodología de evaluación e inclusión financiera

Componentes de la Metodología de evaluación y sus relaciones

Dadas las posibles consecuencias políticas y económicas, en el pasado el temor a recibir un Informe de Evaluación Mutua negativo ha impulsado

a los países a un “cumplimiento excesivo” de ciertos aspectos de las Recomendaciones del GAFI (en ocasiones, con el resultado de un impacto adverso concreto sobre la inclusión financiera) (Isern y de Koker, 2009). Con la metodología que se utilizaba antes de las revisiones de las Recomendaciones del GAFI de 2012 se evaluaba principalmente la medida en que el régimen de ALA/CFT cumplía los requisitos técnicos de las normas del GAFI. La efectividad se usaba solo como una variable para ajustar las calificaciones. La nueva Metodología de evaluación cambia drásticamente esta dinámica, ya que introduce, además del componente técnico de evaluación, un componente a través del cual se analiza la *efectividad* del régimen de ALA/CFT evaluado (es decir, la medida en que el régimen cumple realmente su objetivo de prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo). Por ejemplo, la nueva Metodología de evaluación exige conclusiones respecto de si las medidas preventivas de ALA/CFT son proporcionales a los riesgos concretos que se enfrentan, lo que incidiría en la efectividad general del régimen de ALA/CFT de un país. Se podría concluir que un país con mercados nacionales de capital insignificantes y un alto uso de efectivo tiene un régimen de ALA/CFT ineficaz si gasta una cantidad considerable de recursos monetarios y de personal en fiscalizar el sector de registros y valores de sus empresas, en lugar de concentrarse en el área de alto riesgo. Por el contrario, un régimen eficaz de ALA/CFT para un centro financiero sofisticado que presta servicios de constitución de personas jurídicas fácilmente utilizables debería prestar especial atención y destinar una gran cantidad de recursos a dichos asuntos (Pesme y Van Der Does, 2014).

Las evaluaciones técnicas y de la efectividad son investigaciones relacionadas entre sí. En la mayoría de los casos, un bajo nivel de cumplimiento técnico probablemente tendrá como resultado un bajo nivel de efectividad. Por ejemplo, la falta de leyes y reglamentaciones adecuadas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo significaría que las autoridades no tienen una base legal suficiente para prevenir (o hasta quizás investigar) el delito financiero y

62 Por ejemplo, en su declaración pública de febrero de 2014 sobre Irán y Corea del Norte, el GAFI hace un llamado a sus miembros y otras jurisdicciones para que apliquen contramedidas (lo que podría interpretarse como la inclusión de sanciones) tendientes a proteger el sistema financiero internacional de los riesgos constantes y sustanciales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que derivan de las jurisdicciones. Véase <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnoncooperativejurisdictions/documents/fatf-public-statement-oct-2013.html>. Véase también Bald (2008).

63 Véase Byron (2014). Además, véase Halliday, Levi y Reuter (2014).

64 Si bien se dispone de muy poca bibliografía, el FMI ha publicado una investigación en la que se analizan los impactos macroeconómicos de algunos países que debieron encarar sanciones relacionadas con ALA/CFT. Véase FMI (2011, páginas 82–83).

otras actividades ilegales⁶⁵. Esta deficiencia técnica también indicaría, por lo general, bajos niveles de efectividad en materia de ALA/CFT en el país.

También es posible que un país que registra un elevado nivel de cumplimiento desde el punto de vista técnico no tenga un régimen de ALA/CFT que aborde sus riesgos con un nivel de efectividad igualmente alto. Esta posibilidad reviste especial importancia para la inclusión financiera. Por ejemplo, es posible que un país cuente con medidas de ALA/CFT admisibles desde el punto de vista técnico que protegen a sus servicios financieros formales de abusos delictivos, pero que, a la vez, su cumplimiento resulte tan difícil o costoso que la mayor parte de la población se vea obligada a utilizar servicios informales.

El punto de partida de cada evaluación, aplicable tanto al componente de cumplimiento técnico como al componente de efectividad, es la identificación, el entendimiento y la evaluación, por parte del evaluador, de los riesgos y el contexto del país, en el sentido más amplio, y de los elementos que contribuyen a estos⁶⁶. En este sentido, existen cuatro áreas generales que los evaluadores deben tener en cuenta: los riesgos, la materialidad (importancia), los elementos estructurales y los factores contextuales⁶⁷:

- La naturaleza y el alcance de los *riesgos* de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el país.
- Las circunstancias del país que inciden en la *materialidad* de las distintas Recomendaciones (por ejemplo, la composición de su economía y su sector financiero).
- Los *elementos estructurales* que apuntalan el régimen de ALA/CFT (por ejemplo, estabilidad política; un compromiso de alto nivel para abordar cuestiones relacionadas con ALA/CFT;

instituciones estables con rendición de cuentas, integridad y transparencia; el imperio de la ley, y un sistema judicial eficiente, independiente y capaz).

- Otros *factores contextuales* que podrían influir en la manera en que se adoptan las medidas de ALA/CFT y el grado de efectividad de estas (como la madurez y la sofisticación del régimen regulatorio y de supervisión del país, el nivel de corrupción y el impacto de las medidas para combatir la corrupción o el nivel de exclusión financiera)⁶⁸.

Componente de cumplimiento técnico

El componente de cumplimiento técnico de la nueva Metodología de evaluación evalúa el diseño del marco legal, regulatorio y de supervisión de un país en materia de ALA/CFT según los requisitos técnicos del GAFI: por ejemplo, si el país ha tipificado como delito el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo según lo previsto y si se crearon las autoridades regulatorias requeridas y se les otorgaron los poderes correspondientes. La evaluación de cumplimiento técnico no analiza si las leyes y las autoridades son eficaces, sino simplemente si existen y son suficientes para cumplir con las normas del GAFI. Para cada una de las Recomendaciones del GAFI, los evaluadores deben llegar a una conclusión acerca de si el país cumple con las normas o no. Existen cuatro niveles posibles de cumplimiento técnico: cumplido, mayormente cumplido, parcialmente cumplido y no cumplido⁶⁹.

Componente de efectividad

Objetivo de Alto Nivel, Resultados Intermedios y Resultados Inmediatos. La Metodología de evaluación define la efectividad como “el grado en que se logran los resultados definidos”⁷⁰. El “Objetivo de Alto Nivel” para cualquier régimen de ALA/CFT sometido a evaluación consiste en

65 Por ejemplo, muchos países tienen leyes y reglamentos en materia de ALA que cumplen con las Recomendaciones del GAFI, pero no disponen de leyes ni reglamentaciones que cumplan con las Recomendaciones del GAFI en lo que respecta al CFT. Véase, por ejemplo, <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-feb-2014.html>. De hecho, una de las principales motivaciones por las que el GAFI incluye actualmente a muchos países en sus listas públicas es la ausencia o la deficiencia de las leyes y reglamentaciones en materia de CFT.

66 Para obtener información adicional sobre los pilares fundamentales de la evaluación de riesgos, véase GAFI (2013c, pág. 21).

67 Véase Metodología de evaluación, páginas 5 y 130. En la Plantilla para el Informe de Evaluación Mutua se incluye una sección en la que se deberán indicar las principales políticas y objetivos del país para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, dejando constancia de aquellos lugares en donde existan objetivos de política más amplios (como la inclusión financiera) que incidan en la estrategia de ALA/CFT, y se pide a los evaluadores para que dejen asentado cualquier otro factor contextual que pudiera influir significativamente en la efectividad de las medidas de ALA/CFT del país, incluidos temas tales como la inclusión financiera (Metodología de evaluación, anexo II: Plantilla para el Informe de Evaluación Mutua, pág. 130).

68 El GAFI marca una diferencia entre “elementos estructurales” y “otros factores contextuales”, a pesar de que podrían superponerse entre sí. Los “elementos estructurales” hacen referencia al entorno de referencia relevante para ALA/CFT, mientras que por “otros factores contextuales” se entiende un universo más amplio de factores que inciden en el cumplimiento técnico general y en la efectividad (incluidos factores únicos, que dependen del contexto y que no se podrían agrupar fácilmente en los otros tres criterios principales).

69 En circunstancias excepcionales, es posible que una Recomendación se califique como no aplicable (Metodología de evaluación, pág. 11).

70 Metodología de evaluación, pág. 14.

que los sistemas financieros y la economía en general están protegidos de las amenazas del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y la proliferación, lo que a su vez fortalece la integridad del sector financiero y contribuye a la seguridad⁷¹. Tres “Resultados Intermedios” contribuyen al “Objetivo de Alto Nivel” y suponen lo siguiente:

- Las políticas, la coordinación y la cooperación mitigan los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- Se evita el ingreso de fondos de procedencia delictiva y en apoyo del terrorismo al sector financiero y a otros sectores, o estos sectores lo detectan y lo reportan.
- Se detectan y desmantelan las amenazas de lavado de activos, se sanciona a los delincuentes y se los priva de los fondos ilícitos. Se detectan y desmantelan las amenazas de financiamiento del terrorismo, se priva a los terroristas de los recursos y se sanciona a quienes financian el terrorismo, lo que contribuye a la prevención de actos terroristas⁷².

La evaluación de la efectividad no se debe centrar directamente en los Resultados Intermedios o el Objetivo de Alto Nivel, sino en analizar en qué medida un país logra 11 “Resultados Inmediatos” (véase el recuadro 7).

Para guiar a los evaluadores, la Metodología de evaluación incluye, para cada Resultado Inmediato, un recuadro con las características de un régimen de ALA/CFT eficaz con respecto al resultado en cuestión. En estos recuadros se describe la situación en que un país se desempeña eficazmente en el logro del resultado en cuestión y se proporcionan los puntos de referencia para la evaluación. También se correlaciona el Resultado Inmediato con las Recomendaciones del GAFI especialmente pertinentes⁷³.

Además, para cada Resultado Inmediato existe una lista de “Cuestiones Fundamentales” que se deben tener en cuenta para determinar si se está logrando

Recuadro 7. Resultados Inmediatos que dan cuenta de un régimen de ALA/CFT eficaz^a

1. Se comprenden los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo y, cuando corresponde, se coordinan medidas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y la proliferación.
2. La cooperación internacional permite obtener información adecuada, inteligencia financiera y pruebas, y facilita la adopción de medidas contra los delincuentes y sus activos.
3. Los supervisores fiscalizan, controlan y regulan adecuadamente las instituciones financieras y las APNFD definidas para garantizar el cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT conforme a sus riesgos.
4. Las instituciones financieras y las APNFD aplican adecuadamente medidas preventivas de ALA/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas.
5. Se impide el uso indebido de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, y las autoridades competentes tienen acceso, sin impedimento alguno, a la información sobre los beneficiarios efectivos.
6. Las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para realizar investigaciones sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
7. Se investigan los delitos y actividades de lavado de activos, y se procesa a los autores y se les imponen sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas.
8. Se confiscan los productos e instrumentos del delito.
9. Se investigan los delitos y actividades de financiamiento del terrorismo, y se procesa a las personas que financian el terrorismo y se les imponen sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas.
10. Se impide que los terroristas, las organizaciones terroristas y los financistas del terrorismo recauden, transfieran y utilicen fondos, y que hagan uso indebido del sector de organizaciones sin fines de lucro.
11. Se impide que las personas y entidades involucradas en la proliferación de armas de destrucción masiva recauden, transfieran y utilicen fondos, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

a. Metodología de evaluación, pág. 15.

⁷¹ Metodología de evaluación, pág. 14.

⁷² Metodología de evaluación, pág. 14.

⁷³ Como era previsible, se reconoce, como mínimo, la correlación existente de los elementos de la Recomendación 1 (el EBR) y un gran número de Resultados Inmediatos: el Resultado Inmediato 1 y los Resultados Inmediatos 3 a 10.

el resultado, además de ejemplos de información y factores específicos para respaldar las conclusiones que se obtengan sobre el tema en cuestión. Las Cuestiones Fundamentales son las preguntas obligatorias que los evaluadores deberían tratar de responder para obtener una visión general sobre cuán eficaz es un país en el logro de cada resultado.

Para cada Resultado Inmediato existen cuatro calificaciones posibles de la efectividad, en función del grado en que se abordan las Cuestiones Fundamentales y las características identificadas: nivel alto de efectividad, nivel sustancial de efectividad, nivel moderado de efectividad y nivel bajo de efectividad.

Elementos de evaluación de la efectividad relevantes para la inclusión financiera. La mayoría de los Resultados Inmediatos están relacionados, al menos en parte, con la inclusión financiera, pero los Resultados Inmediatos 1, 3 y 4 son los que se relacionan más directamente⁷⁴. Además, el mandato general de la Metodología de evaluación para los evaluadores, que les exige considerar el panorama de riesgo específico de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de un país; la materialidad de las distintas Recomendaciones para el caso de ese país; los elementos estructurales, como la estabilidad política y el imperio de la ley, y los factores contextuales, incluido el nivel de exclusión financiera del país, introduce la posibilidad de que las consideraciones de inclusión financiera desempeñen un papel fundamental en las evaluaciones de la efectividad.

Las siguientes áreas temáticas comunes a varios Resultados Inmediatos merecen especial atención, tal como se describe en el recuadro 8.

Repercusiones de las evaluaciones de la efectividad en la inclusión financiera. Las evaluaciones de la efectividad pueden tener un impacto positivo considerable en los países que aún no han adoptado plenamente la inclusión financiera. En las evaluaciones, las preguntas sobre las medidas que se han tomado para promover la inclusión financiera y sobre si la aplicación de las medidas de ALA/CFT impide el uso legítimo del sistema financiero formal deberían contribuir a

atraer la atención de los países que no promueven la inclusión o que han adoptado medidas de ALA/CFT de carácter exclusivo. Los evaluadores también pueden recomendar medidas prácticas que podrían tomar los países para abordar el riesgo de exclusión financiera. En estos casos, las evaluaciones pueden tener un impacto positivo en las políticas de inclusión financiera.

En los países que han adoptado medidas de inclusión financiera que implican una DDC simplificada, las evaluaciones de la efectividad privilegiarán la calidad y la documentación de las evaluaciones de riesgos realizadas por los responsables de las políticas y los proveedores, puesto que los evaluadores buscarán pruebas para fundamentar una declaración de riesgo menor de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Si se permite a los proveedores aplicar medidas simplificadas de DDC en los casos en que los riesgos no han sido adecuadamente evaluados y son verdaderamente altos, la efectividad del régimen de ALA/CFT en cuestión podría evaluarse de manera negativa, lo que, a su vez, podría tener un efecto desalentador de la formulación de políticas de inclusión financiera en el futuro en el país.

En general, en el contexto del componente de efectividad de la nueva ronda de evaluaciones se pondrá más énfasis en las condiciones y los factores únicos de un país que en la Metodología de evaluación anterior, que se centraba principalmente en el cumplimiento técnico de las normas del GAFI. Si se compara con la metodología anterior, en la nueva Metodología de evaluación se plantea una mayor exigencia para que los evaluadores adapten sus enfoques al perfil del país en cuestión al momento de diseñar, determinar el alcance y realizar su evaluación; además, el componente de efectividad será específico para cada país (lo que incluye la ponderación de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que plantea la exclusión financiera). Por un lado, esto libera a los responsables de la formulación de políticas de aplicar una mentalidad de "modelo único" que resulta incompatible con las realidades en el terreno. Por otro lado, existirá un menor margen de confianza en las evaluaciones de otros países como posibles puntos de referencia⁷⁵.

⁷⁴ La Metodología de evaluación también señala que los Resultados Inmediatos no son independientes unos de otros. En muchos casos, el hecho de considerar un tema específicamente en un Resultado Inmediato también contribuirá al logro de otros resultados (Metodología de evaluación, pág. 19).

⁷⁵ Por ejemplo, las reformas relacionadas con la DDC que se llevaron a cabo en Sudáfrica a mediados del decenio de 2000 fueron objeto de estudio por parte de otros países que en ese entonces consideraban enfoques similares en materia de inclusión financiera, sin embargo, algunos países decidieron esperar para ver de qué manera los evaluadores del GAFI calificaban estas medidas en el Informe de Evaluación Mutua de Sudáfrica de 2009, antes de llevar adelante sus propias iniciativas nacionales.

Recuadro 8. Evaluaciones de efectividad: ¿Cuáles son las oportunidades específicas para fomentar la inclusión financiera?

La inclusión financiera puede incorporarse como un área de mayor interés. En la nota de determinación del alcance que se elabora antes de la evaluación mutua, los evaluadores podrían incluir la naturaleza y el alcance de la exclusión financiera y las medidas que se tomaron para aumentar la inclusión financiera en la lista de áreas de mayor interés (GAFI 2013e, pág. 8).

Se deben evaluar el riesgo y la alineación asociada de las medidas basadas en el riesgo para los productos y los servicios de inclusión financiera de riesgo menor. Las cuestiones básicas que se deben tener en cuenta en relación con el resultado inmediato 1 (relativo a la evaluación y la mitigación de riesgos) se centran en la calidad general de los sistemas de mitigación de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del país. Se exige que los evaluadores consideren específicamente de qué manera se utilizaron las evaluaciones de riesgos para justificar las exenciones y respaldar la aplicación de medidas simplificadas para los escenarios de riesgo menor. En vista de la importancia de la evaluación y la mitigación de riesgos según las Recomendaciones del GAFI revisadas, las preguntas relacionadas con el riesgo también se incluyen en la evaluación de otros resultados inmediatos, especialmente los resultados inmediatos 3 y 4.

Niveles de exclusión financiera que se deben tener en cuenta. Se hace un llamado a los evaluadores para que consideren diversos factores estructurales y contextuales relacionados con el país al momento de evaluar la efectividad del régimen de ALA/CFT de dicho país. El nivel de exclusión financiera se menciona específicamente como un factor a tener en cuenta^a. Dado que en la aprobación del mandato para el período 2012-20 de la organización por parte de los ministros del GAFI se reconoció formalmente la exclusión financiera como un riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, están sentadas las bases para que los evaluadores califiquen negativamente la efectividad de los regímenes de ALA/CFT que casi no aprovechan la flexibilidad otorgada por las Recomendaciones del GAFI

para incorporar a las poblaciones excluidas en el mundo de las finanzas formales que pueden rastrearse.

Se podrían evaluar los servicios informales y no regulados. Los evaluadores podrían solicitar datos sobre el tamaño, la composición y la estructura del sector financiero del país y de su sector informal o no regulado para determinar el tamaño, la relevancia y la materialidad relativos de cada uno. Si un volumen considerable de transacciones quedara fuera de la esfera formal y regulada en un país determinado, esta situación podría indicar que los enfoques regulatorios y de supervisión no son eficaces en el logro del resultado inmediato 3 (relativo a la regulación y supervisión). Los ejemplos de factores específicos que podrían respaldar las conclusiones obtenidas sobre el resultado inmediato 3 incluyen el grado en que las medidas regulatorias y de supervisión inhiben el uso del sistema financiero formal^b.

Se podría explorar la exclusión financiera y la promoción de la inclusión. El resultado inmediato 4 (relativo a la gestión institucional de riesgos y el cumplimiento) invita a reflexionar acerca de si la manera en que se aplican las medidas de ALA/CFT impide el uso legítimo del sistema financiero formal y cuáles son las medidas que se toman para promover la inclusión financiera. Por ejemplo, el enfoque regulatorio y de supervisión nacional general de un país, entre otros factores, podría dar lugar a un "cumplimiento excesivo" por parte de los proveedores, es decir, la existencia de controles en materia de ALA/CFT que no guarden relación con los riesgos que implica la prestación de servicios a clientes excluidos financieramente, lo que impediría a los clientes potenciales hacer uso legítimo del sistema financiero formal y perpetuaría la exclusión financiera.

a. Metodología de evaluación, pág. 6.

b. Metodología de evaluación, páginas 97-98.

Parte III. El camino por recorrer: Oportunidades de progreso a nivel nacional y desafíos previsible que merecen más atención

Las múltiples medidas adoptadas por el GAFI entre 2012 y 2013 (entre las que se incluyen la Declaración ministerial del GAFI de que la exclusión financiera plantea riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la aprobación de las Recomendaciones del GAFI revisadas, la Orientación sobre inclusión financiera, la Orientación sobre nuevos productos y servicios de pago, y la nueva Metodología de evaluación) marcan un período notablemente productivo y de rápida

evolución en materia de normas y orientación sobre ALA/CFT. A medida que el GAFI y los grupos regionales semejantes al GAFI dirigen la atención a su nueva ronda de evaluaciones mutuas, se abre un nuevo capítulo: uno en el que las autoridades nacionales que aplican las Recomendaciones revisadas y las orientaciones del GAFI pueden aportar información para futuros debates internacionales acerca de lo que da buenos resultados para crear regímenes de ALA/CFT que favorezcan la inclusión financiera y sean eficaces en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Existen tanto oportunidades inmediatas de progreso como desafíos previsible que merecen más atención.

Oportunidades de progreso

Desde 2011⁷⁶, el GAFI ha logrado grandes progresos que permiten a los países alinear los objetivos de inclusión financiera e integridad financiera a través de la formulación de políticas basada en los riesgos. Los responsables de las políticas tienen ahora la obligación de aprovechar la orientación y la claridad adicionales, y de demostrar “resultados en el terreno”. Al construir la base de evidencias de los enfoques que logran esta alineación, los países propugnarán un programa de políticas nacionales cada vez más importante y, al mismo tiempo, colaborarán con el GAFI y sus pares comprometidos con la lucha contra la exclusión financiera.

Para construir esta base de evidencias, los responsables de las políticas también deben conocer el panorama, en rápida evolución, de proveedores capaces de atender a las poblaciones excluidas financieramente. Los nuevos modelos que podrían llegar a propiciar la inclusión (e incorporan a clientes nuevos al mundo de las operaciones electrónicas, que pueden rastrearse) también plantean nuevos riesgos que los responsables de las políticas y los proveedores abordarán mejor a través del intercambio de conocimientos.

Si bien en la nueva ronda de evaluaciones mutuas se elaborarán más informes nacionales específicos que en el marco de la Metodología de evaluación anterior, el diálogo entre los países seguirá siendo valioso. En particular, la evaluación de la efectividad se está poniendo a prueba por primera vez en los países en desarrollo en 2014⁷⁷. Habrá un período fundamental de “prueba y aprendizaje” para que el GAFI y los países ajusten los nuevos procesos: procesos que tienen un gran potencial para contrarrestar los incentivos en favor de un enfoque demasiado conservador que podría perpetuar la exclusión financiera.

Los países también tienen la posibilidad (y un gran interés) de documentar minuciosamente su realidad nacional en materia de riesgos de lavado de activos

y financiamiento del terrorismo e inclusión financiera⁷⁸. El intercambio de dicha documentación ayudará a potenciar la comprensión global de la diversidad de contextos nacionales dentro de la cual los responsables de las políticas tratan de alinear el logro simultáneo de la inclusión financiera y la integridad financiera⁷⁹.

Desafíos previsibles que merecen más atención

La idea de probar y aprender presupone que no todo funcionará de acuerdo a lo previsto. Por lo tanto, los países deben estar preparados para formular comentarios al GAFI sobre lo que funciona y lo que no, ya sea de forma directa, en el caso de los miembros del GAFI, o de manera indirecta, a través de sus respectivos órganos regionales semejantes al GAFI, para así poder comprender y abordar los retos imprevistos que plantean las nuevas normas y orientaciones.

Por su naturaleza, otros retos son más previsibles, y aunque pueden no ser adecuados para una orientación del GAFI (o no sea el momento de abordarlos), de todos modos merecen más atención a nivel de los países y un debate y análisis a nivel mundial.

Capacidad y criterio de los evaluadores. Los participantes en las evaluaciones mutuas seleccionan de una amplia variedad de instituciones y países con perspectivas, conocimientos y niveles de capacidad diferentes. Por ende, los equipos responsables de evaluar un país y las autoridades del país sometido a evaluación tendrán diferentes interpretaciones de la naturaleza, el tipo y el alcance del riesgo; del enfoque que se debe aplicar para determinar el riesgo, y de su ponderación relativa en la evaluación general, puesto que en las evaluaciones de los riesgos intervendrá su criterio (Pesme y Van Der Does, 2004). Ya se han tomado medidas (como intensificar la capacitación de los evaluadores y hacer un control preventivo de la calidad de los Informes de Evaluación Mutua preliminares) para mejorar la calidad y la coherencia

⁷⁶ La Orientación inicial sobre inclusión financiera del GAFI se adoptó en junio de 2011. Véase GAFI (2011).

⁷⁷ La República Democrática del Congo y Etiopía son los primeros países en desarrollo que llevaron a cabo una evaluación mutua con la Metodología de evaluación revisada. (Ningún país ha realizado una evaluación mutua completa en el marco de la metodología anterior).

⁷⁸ Como ya se señaló, los aspectos específicos del contexto de un país deben servir de base para su evaluación de los riesgos, y la lógica y las pruebas que respaldan las decisiones regulatorias y de supervisión específicas en materia de ALA/CFT deberían documentarse en previsión de una evaluación mutua en algún momento en el futuro.

⁷⁹ El afán de los responsables de las políticas por concretar este intercambio y potenciar la comprensión a nivel mundial se ve reflejado en la creación del Grupo de Trabajo para la Integridad Financiera de la Alianza para la Inclusión Financiera. Véase <http://www.afi-global.org/about-us/how-we-work/about-working-groups/financial-integrity-working-group-fintwg>.

del proceso de evaluación. Además, dado que el calendario de la nueva ronda de evaluaciones mutuas abarca aproximadamente siete años, el conocimiento y la capacidad de los países y de los evaluadores se pueden ampliar de manera progresiva.

Mayor comprensión del riesgo de exclusión financiera y su consideración al momento de realizar evaluaciones nacionales del riesgo. La naturaleza y el alcance del riesgo de exclusión financiera se deben estudiar de manera sistemática. De hecho, en la guía sobre la evaluación nacional del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo publicada por el GAFI en febrero de 2013 no se hace mención a la exclusión financiera. Como consecuencia, actualmente los países se ven obligados a analizar en gran medida por sí solos los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que derivan de las transacciones realizadas en la economía monetaria por las poblaciones excluidas del sistema financiero formal o desatendidas por este⁸⁰.

Al mismo tiempo, la mayoría de los países no ha llevado a cabo aún una evaluación nacional del riesgo. Por lo tanto, es una buena oportunidad de introducir este tema de manera explícita en la planificación de la evaluación de riesgos y de lograr una mayor comprensión sobre este tema a nivel regional y mundial, país por país. Esto será fundamental para tener una visión equilibrada de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel nacional: una visión que también preste debida atención a los beneficios en términos de mitigación de riesgos que produce la inclusión financiera.

“Comprobación” del bajo riesgo. Si bien las medidas del GAFI analizadas con anterioridad brindan una importante orientación respecto de los escenarios de bajo riesgo, por el momento se ha permitido que los países investiguen de qué manera se “prueban” las situaciones de bajo riesgo. Este tema es importante puesto que en las Recomendaciones del GAFI se permite de manera explícita a los países “en circunstancias estrictamente limitadas y cuando exista un *bajo riesgo probado* de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, tomar la decisión de no aplicar ciertas Recomendaciones a un tipo particular de institución o actividad financiera” (énfasis agregado)⁸¹. Por un lado, esta medida deja la puerta abierta a una experimentación responsable a nivel de los países, que puede contribuir gradualmente a la base mundial de conocimientos. Por otro lado, es posible que algunos países se muestren reacios a aprovechar esta flexibilidad hasta tanto existan otros ejemplos a seguir⁸².

Reducción de incentivos para el cumplimiento excesivo por parte de los proveedores y evaluación de sus consecuencias. Dado que el cumplimiento excesivo de los proveedores (situación que perpetúa o exacerba la exclusión financiera) aumenta el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel nacional (y en algunos casos, a nivel internacional)⁸³, los responsables de las políticas se ven impulsados a buscar formas de reducir los incentivos para el cumplimiento excesivo y crear incentivos para aquellos proveedores que estén dispuestos a ofrecer productos y servicios de riesgo menor. Un primer paso consiste en comprender mejor la dinámica que determina dicho comportamiento, generalmente a nivel nacional, regional e internacional, así como las fuerzas específicas que lo impulsan⁸⁴.

80 Los países podrían aprovechar las herramientas de evaluación nacional del riesgo que ofrecen el Banco Mundial y el FMI para determinar la naturaleza y el alcance de su riesgo de exclusión financiera. El Banco Mundial ofrece un módulo de evaluación de riesgos para productos de inclusión financiera (para productos formales de inclusión financiera) para complementar su herramienta de evaluación nacional del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En la herramienta del Banco Mundial, específicamente, los niveles nacionales de riesgo se basan en los niveles generales de amenaza y vulnerabilidad. Los altos niveles de exclusión financiera se incorporarían en la evaluación de la vulnerabilidad, lo que incide en el riesgo nacional general. Para obtener más información sobre las herramientas del Banco Mundial, véase la Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 69.

81 Recomendaciones del GAFI, Nota interpretativa de la Recomendación 1, pág. 31.

82 Se ha observado que el requisito de comprobar o demostrar el bajo riesgo resulta problemático en el caso de los nuevos productos y servicios, como el dinero móvil. El lenguaje empleado crea un punto muerto en materia normativa: la prueba y la demostración exigen evidencias, y las evidencias solo se pueden obtener a partir del lanzamiento y la puesta a prueba del producto. Sin embargo, no se puede lanzar el producto sin contar con un marco normativo propicio, que solo se puede configurar en un contexto de excepción y exenciones de bajo riesgo. Cuando se enmiende el texto de las Recomendaciones y las Notas interpretativas del GAFI, sería conveniente que no se utilice la palabra “probado” en este contexto. Un lenguaje que respalde una evaluación de riesgos exhaustiva y objetiva, y una conclusión razonable y justificable sobre el perfil de riesgo de un producto resultará más adecuado para los productos de inclusión financiera que un lenguaje que exija pruebas y demostraciones (de Koker, 2011).

83 Véase, por ejemplo, el recuadro 5. Además, el GAFI ha reconocido que el cumplimiento excesivo por parte de los reguladores y las instituciones financieras puede aumentar los riesgos generales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (Orientación sobre inclusión financiera del GAFI, pág. 18).

84 Algunas de estas fuerzas impulsoras escapan al control de los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional. Por ejemplo, la escandalosa multa de US\$1900 millones que las autoridades estadounidenses impusieron a HSBC (<http://www.reuters.com/article/2012/12/11/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121211>) figura entre los principales aspectos impulsores de un fenómeno que los bancos mundiales denominaron “reducción de riesgos relacionada con el delito financiero”, que motiva su salida de todos los mercados y segmentos del mercado que los cautelosos funcionarios responsables del cumplimiento evalúan como creadores de una exposición demasiado grande para la rentabilidad del negocio en cuestión.

A pesar de que en las Recomendaciones del GAFI revisadas se establece el EBR como la Recomendación 1, que tiene como objetivo orientar todas las Recomendaciones subsiguientes, no se ha provisto ninguna norma u orientación específica para abordar el cumplimiento excesivo, lo que socava el objetivo del EBR: la asignación proporcional de recursos limitados aplicables tanto a la supervisión y la exigencia de cumplimiento a nivel nacional como al cumplimiento de los proveedores. Por ejemplo, si la ley permite que los proveedores adopten medidas de debida diligencia simplificadas en relación con un producto de riesgo menor, pero estos eligen aplicar las mismas medidas de DDC en forma general, resulta apropiado investigar la medida en que esta asignación desproporcionada afecta su capacidad de mitigar riesgos mayores de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como la medida en que dichas prácticas de cumplimiento contribuyen al riesgo de exclusión financiera.

Profundización de las conversaciones sobre "identidad financiera", teniendo en cuenta las dimensiones de aplicación de la ley y privacidad. El panorama de la identidad financiera en la base de la pirámide económica está cambiando rápidamente con la diseminación de los servicios financieros móviles entre las poblaciones pobres de todo el mundo y las iniciativas a gran escala, como el sistema de identidad digital Aadhaar de India⁸⁵. Estos acontecimientos ponen a prueba la comprensión simple y binaria de una cuenta o una transacción "anónima" frente a otra en la que se "identifica" al cliente y esa identidad se verifica. Como se observó antes, cuando los clientes empiezan a usar un monedero móvil en lugar de efectivo con límites estrictos respecto de los importes, la frecuencia y la cantidad de partes con las que pueden operar, el riesgo relativo al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo puede permanecer bajo, a medida que surgen "identidades financieras" muy específicas, asociadas con las tarjetas SIM utilizadas. Además, estas identidades financieras basadas en SIM, junto con la factibilidad de trazar mapas de los

flujos de transacciones a nivel de las torres de telefonía celular específicas y las ubicaciones específicas de los agentes, ofrecen a los proveedores y autoridades policiales nuevos medios para discernir las operaciones sospechosas y encontrar a los autores de delitos financieros. Si a este panorama se agregan datos y modalidades disponibles sobre el uso de teléfonos, conjuntamente con datos de ubicación georeferenciados que proporcionan la localización del cliente, aumenta significativamente la capacidad de las autoridades policiales de identificar y aprehender a cualquier persona que utilice servicios financieros móviles con fines delictivos.

Al mismo tiempo, las dimensiones de la confidencialidad de los datos de este panorama en constante cambio son motivo de un ferviente debate internacional⁸⁶. Muchos de los países que resultarán más beneficiados del potencial de inclusión financiera de estos avances también estarán entre los países con menos probabilidades de contar con una protección eficaz de la confidencialidad de los datos o con los recursos para abordar los nuevos riesgos conexos para el consumidor. En los países con un elevado nivel de corrupción, el riesgo de uso indebido de los datos personales también puede ser alto.

Los interrogantes en materia de políticas son complejos para los responsables de las políticas a nivel nacional, y más aún para los organismos multilaterales, entre los que se incluyen el GAFI y aquellos interesados en la protección del consumidor financiero en términos más generales⁸⁷. Estos tampoco se deben ignorar.

Optimización de los vínculos entre la inclusión, la estabilidad y la integridad financieras y la protección del consumidor financiero. Los responsables de las políticas y también, cada vez más, los organismos normativos del sector financiero internacional persiguen simultáneamente los objetivos de inclusión financiera, estabilidad financiera, integridad financiera y protección del consumidor financiero.

85 <http://www.uidai.gov.in/>

86 Véase, por ejemplo, *Financial Times* (2014).

87 Un ejemplo es el Grupo de Trabajo de Protección al Consumidor Financiero de la OCDE y el Grupo de los Veinte (G-20), que elaboró los Principios de Alto Nivel del G-20 sobre Protección al Consumidor Financiero. El principio 8, Protección de los datos y la confidencialidad del consumidor, establece que la información personal y financiera del consumidor se deberá proteger a través de mecanismos adecuados de control y protección. Estos mecanismos deben definir los fines para los que se pueden recopilar, procesar, mantener, utilizar y divulgar los datos (especialmente a terceros). Los mecanismos también deben reconocer los derechos de los consumidores a ser informados sobre el intercambio de datos, el acceso a los datos y la corrección o la eliminación de los datos incorrectos, o bien recopilados o procesados de manera ilegal. Véase <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>.

Se cree cada vez más que, a nivel de los resultados, estos cuatro objetivos son interdependientes y pueden reforzarse entre sí⁸⁸. En la práctica, a nivel de la formulación de políticas, los vínculos son menos conocidos, y los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a opciones que, a menudo, se expresan innecesariamente como ventajas relativas. Se está llevando a cabo una importante tarea a nivel nacional para profundizar los conocimientos acerca de las formas en que los responsables de la formulación de políticas pueden optimizar los vínculos entre los cuatro objetivos para maximizar las sinergias y reducir las ventajas relativas y otros resultados negativos⁸⁹. Por supuesto, en el contexto del ALA/CFT, los vínculos por pares entre los objetivos de inclusión e integridad son particularmente notables, puesto que subyacen al reconocimiento formal de la exclusión financiera como un riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la aprobación por parte de los ministros del GAFI del mandato para el período 2012-20 de la organización⁹⁰.

Bibliografía

Banco Mundial, 2013, *Migration and Development Brief*, Washington, DC: Banco Mundial, abril. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationDevelopmentBrief20.pdf>

Byron, Rejaul Karim, 2014, "Steps against Money Laundering under Review", sitio web de *The Daily Star*, 14 de febrero. <http://www.thedailystar.net/steps-against-money-laundering-under-review-11229>

CGAP, 2012, *Financial Inclusion and the Linkages to Stability, Integrity and Protection: Insights from the South African Experience*, Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Insights-from-the-South-African-Experience-Nov-2012_0.pdf

_____, 2013, "International Remittances and Branchless Banking: 2013 Landscape", presentación en diapositivas, Washington, DC: CGAP, 12 de julio. <http://www.slideshare.net/CGAP/international-remittances-through-branchless-banking>

Chatain, Pierre, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui y Louis De Koker, 2011, *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*, instrucciones para el desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial, febrero.

Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, 2014, "Adecuada gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo", documento del Comité de Basilea, enero.

_____, 2012, "Programa de Evaluación de la Conformidad Reguladora con Basilea III", abril. <http://www.bis.org/publ/bcbs216.pdf>

Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, 2012, "Innovations in Retail Payments: Report of the Working Group on Innovations in Retail Payments", Banco de Pagos Internacionales, mayo.

Corkery, Michael, 2014, "Immigrants from Latin America and Africa Squeezed as Banks Curtail International Money Transfers", sitio web de *The New York Times*, 6 de julio. http://dealbook.nytimes.com/2014/07/06/immigrants-from-latin-america-and-africa-squeezed-as-banks-curtail-international-money-transfers/?_php=true&type=blogs&_php=true&type=blogs&r=1

de Koker, Louis, 2011, "Aligning Anti-Money Laundering, Combating of Financing of Terror and Financial Inclusion: Questions to Consider When FATF Standards Are Clarified", *Journal of Financial Crime*, vol. 18, n.º 4, págs. 361-86.

88 En noviembre de 2012, los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G-20 reconocieron explícitamente la importancia de la interrelación entre estos objetivos y elogiaron al GAFI y a otros organismos normativos financieros por su compromiso cada vez mayor para brindar orientación y comprometerse con la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPII) para investigar los vínculos entre la inclusión financiera, la estabilidad financiera, la integridad financiera y la protección del consumidor financiero (Comunicado de los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G-20, Ciudad de México, 4 y 5 de noviembre de 2012).

89 Véase, por ejemplo, CGAP (2012). En su calidad de copresidente del subgrupo del GPII, que se centra en la colaboración con los organismos normativos, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido otorgó financiamiento al CGAP como asociado ejecutor del GPII para llevar adelante la iniciativa de investigación rápida documentada en este informe, a fin de documentar el trabajo del subgrupo. En la actualidad, se han realizado ejercicios similares de investigación rápida sobre los vínculos entre la inclusión, la estabilidad, la integridad y la protección del consumidor en Pakistán y Rusia, y próximamente estarán disponibles los informes.

90 Las investigaciones recientes del Banco Mundial exploran en mayor profundidad el vínculo por pares entre la inclusión y la integridad en el contexto de las remesas transfronterizas, el cual puede resultar especialmente oportuno, dadas las medidas recientes tomadas por los bancos del Reino Unido y de otros países (véase el recuadro 5). Si bien este fenómeno no es nuevo, merece una exploración más profunda y nuevas evidencias que podrían contribuir a un replanteamiento potencialmente fundamental de la calibración de los riesgos en el ámbito de las finanzas internacionales. Véase Todoroki, Noor, Celik y Kulathunga (2014).

Financial Times, 2014, "European Court of Justice rules EU data collection laws illegal", *Financial Times*, 8 de abril.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2011, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)—Report on the Review of the Effectiveness of the Program*, Washington, DC: FMI, 11 de mayo. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051111.pdf>

GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), 2011, *FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*, junio.

———, 2012a, "Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación: Las Recomendaciones del GAFI", febrero.

———, 2012b, Mandato del Grupo de Acción Financiera Internacional (2012-20), abril.

———, 2012c, Declaración de los ministros y representantes del GAFI, Informe del GAFI para los líderes del G-20, junio. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report%20to%20G20%20Leaders%20June%202012%20.pdf>

———, 2013a, Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las Recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT, febrero.

———, 2013b, *FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*, febrero.

———, 2013c, *FATF Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, febrero.

———, 2013d, *Guidance for a Risk Based Approach: Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet Based Payment Services*, junio.

———, 2013e, *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*, octubre, pág. 16. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>

Halliday, Terence C., Michael Levi y Peter Reuter, 2014, *Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money-Laundering and Combat the Financing of Terrorism*, Urbana, Ill.: Center on Law and Globalization. http://www.lexglobal.org/files/Report_Global%20Surveillance%20of%20Dirty%20Money%201.30.2014.pdf

Isern, Jennifer y Louis de Koker, 2009, ALA/LFT: Fortalecimiento de la inclusión e integridad financieras, *Enfoques* n.º 56, Washington, DC: CGAP, agosto.

National Public Radio, 2014, "As Wire Transfer Options Dwindle, Somali-Americans Fear a Lost Lifeline", edición matinal, 8 de julio.

Noor, Wameek, 2013, "Anti-Money Laundering Regulation and Financial Inclusion", blog del CGAP, 15 de mayo. <http://www.cgap.org/blog/anti-money-laundering-regulation-and-financial-inclusion>

Parlamento del Reino Unido, 2013, declaración ministerial escrita, empresas de servicios monetarios, Ministerio de Finanzas del Reino Unido, 10 de octubre. <http://www.parliament.uk/documents/commons-vote-office/October%202013/10%20October/2.CHANCELLOR-money-service-businesses.pdf>

Pesme, Jean y Emile Van Der Does, 2014, "Assessing the Assessors: From Form to Substance", blog del Banco Mundial, 6 de febrero. <https://blogs.worldbank.org/psd/assessing-assessors-form-substance>

Ratha, Dilip, 2005, *Remittances: A Lifeline for Development, Finance and Development*, diciembre. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/12/basics.htm>

———, 2012, *Remittances: Funds for the Folks Back Home, Finance and Development*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/remitt.htm>

Todoroki, Emiko, Wameek Noor, Kuntay Celik y Anoma Kulathunga, 2014, *Making Remittances Work: Balancing Financial Integrity and Inclusion, Directions in Development*, mayo, Washington, DC: Banco Mundial.

Vlaanderen, Paul, 2010, Presentación del presidente del GAFI en el Tercer Seminario Mundial de Liderazgo de Windsor sobre Regulación de la Banca Transformacional sin Sucursales, marzo. <http://www.oecd.org/unitedkingdom/financialinclusionandfinancialintegritycomplementarypolicyobjectives.htm>

Wright, Robin, 2008, "Stuart Levey's War", sitio web de *The New York Times*, 31 de octubre. http://www.nytimes.com/2008/11/02/magazine/02IRAN-t.html?pagewanted=all&_r=0

Anexo I. Abreviaturas

ALA	Antilavado de activos
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
CFT	Contra el financiamiento del terrorismo (usado también para "combate del financiamiento del terrorismo")
DDC	Debida diligencia con respecto al cliente
EBR	Enfoque basado en el riesgo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GPFI	Alianza Mundial para la Inclusión Financiera
ICRG	Grupo de Revisión sobre la Cooperación Internacional del GAFI
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
STDV	Servicio de transferencia de dinero o valores
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 EE. UU.

Teléfono: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2014

Los autores de este número de *Enfoques* son Timothy Lyman y Wameek Noor del CGAP. Los autores expresan su agradecimiento a Louis de Koker, consultor asesor sobre políticas del CGAP y profesor de Derecho de la Universidad de Deakin, Australia, y a Emiko Todoroki, especialista superior en sector financiero del Banco Mundial, quienes se desempeñaron como asesores de este proyecto y compartieron sus valiosas experiencias y conocimientos. Igualmente, los autores agradecen a la Secretaría del

GAFI, en particular a Valerie Schilling, Aniko Hrubí y Anne-Francoise Lefevre, y a Jean Pesme y Emily Reinhart de la Unidad de Integridad de los Mercados Financieros del Banco Mundial, por sus observaciones constructivas y apoyo técnico. Los autores también recibieron valiosos aportes de Kate Lauer y Olga Tomilova del CGAP. Michael Tarazi del CGAP brindó orientaciones sobre la conceptualización y el establecimiento del contexto de este número de *Enfoques*.

Con fines bibliográficos, se sugiere citar esta nota como:

Lyman, Timothy y Wameek, Noor, 2014, "ALA/CFT e inclusión financiera: Surgen nuevas oportunidades a partir de las medidas recientes del GAFI", *Enfoques* n.º 98, Washington, DC: CGAP, agosto.

ISBN edición impresa: 978-1-62696-056-5
ISBN pdf: 978-1-62696-057-2

ISBN ePub: 978-1-62696-058-9
ISBN mobi: 978-1-62696-059-6

