

Suplemento sobre debida diligencia del cliente e Inclusión Financiera

(pág. 2)

EL GAFI Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA

El GAFI está comprometido con la inclusión financiera. La aplicación de medidas que permitan a más personas y empresas, especialmente a los grupos de bajos ingresos, desatendidos y marginados, acceder y utilizar los servicios financieros regulados aumenta el alcance y la eficacia de los regímenes de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT). Las personas desatendidas y marginadas tienen que ser económicamente activas y pueden verse obligadas a realizar sus transacciones a través de canales no regulados cuando no tienen acceso a los servicios financieros oficiales¹. El hecho de permitir que estos grupos de personas utilicen canales regulados y supervisados contribuye a mejorar la protección de los consumidores contra el fraude, el abuso y la explotación financiera. También amplía el alcance de las transacciones rastreables, facilitando la detección, notificación e investigación de las operaciones sospechosas, reduciendo así los riesgos generales de lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT). Así pues, la inclusión y la integridad financieras se refuerzan mutuamente.

Los estándares del GAFI requieren que las Instituciones Financieras apliquen medidas apropiadas de debida diligencia del cliente (DDC). Sin embargo, el GAFI también es consciente de que la aplicación de un enfoque excesivamente cauteloso y no basado en el riesgo a las salvaguardas ALA/CFT cuando se prestan servicios financieros (tanto en la etapa de incorporación como en el contexto de las relaciones en curso) puede tener la consecuencia involuntaria de excluir a los consumidores y empresas legítimos del sistema financiero regulado. Para abordar esta preocupación, en febrero de 2013, el GAFI adoptó la Guía sobre medidas ALA/CFT e inclusión financiera, que actualiza la guía que proporcionó por primera vez en 2011². El principal objetivo de la Guía de 2013 era prestar apoyo para el diseño de medidas ALA/CFT que cumplan el objetivo de la inclusión financiera, sin comprometer su eficacia en la lucha contra el delito. La Guía de 2013 también reflejaba los cambios introducidos en las Recomendaciones del GAFI en 2012³, en particular el refuerzo del enfoque basado en el riesgo (EBR). El desarrollo y la aplicación de marcos ALA/CFT basados en el riesgo y proporcionales son un paso clave para los países que buscan construir un sistema financiero regulado más inclusivo, y permitir que una mayor proporción de la población acceda a servicios financieros adecuados, especialmente los grupos más vulnerables y desatendidos.

¹ Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, Portfolios of the Poor, 2009 [Carteras de los Pobres]; Financial diaries [Diarios financieros]

² www.fatf-gafi.org/publications/financialeinclusion/documents/revisedguidanceonamlcftandfinancialeinclusion.html

³ www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html

[...]

(pág. 4)

El objetivo del documento es alentar a los países a que apliquen las Recomendaciones del GAFI y el EBR de manera que respondan a la necesidad de incorporar a las personas financieramente excluidas al sector financiero regulado, manteniendo al mismo tiempo salvaguardas y controles eficaces contra los riesgos de LA/FT. Se enfoca en las iniciativas para apoyar el acceso y la utilización de los servicios y productos financieros básicos para las personas físicas/individuos de bajos ingresos, desatendidos o marginados, que

generalmente son productos o servicios de uso limitado o restringido. Esos productos y servicios pueden: 1) estar exentos de algunos controles ALA/CFT sobre la base de riesgos bajos comprobados; 2) beneficiarse de un régimen de debida diligencia simplificada (DDS), sobre la base de pruebas de riesgos menores; o 3) someterse a una DDC estándar apoyada por el uso de formas nuevas o alternativas de documentación de identidad, incluidas las soluciones digitales.

[...]

(pág. 5-6)

B. RIESGOS MENORES Y LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE MITIGACIÓN PROPORCIONADAS

1. RIESGO MENOR EVALUADO O PROBADO

El GAFI da ejemplos de circunstancias en las que se puede determinar que los riesgos de LA/FT son potencialmente menores en relación con determinados tipos de clientes, países o zonas geográficas, y con productos, servicios, transacciones o canales de envío (NI R.10, párr. 17). Los ejemplos no son taxativos y no constituyen una lista exhaustiva. El GAFI incluye explícitamente como un ejemplo de menor riesgo «Productos o servicios financieros que ofrecen servicios definidos y limitados apropiadamente a ciertos tipos de clientes, para así incrementar el acceso para propósitos de inclusión financiera». Asimismo, podría ser razonable aplicar medidas de DDC simplificadas para los productos que cumplan esas condiciones, siempre que se hayan confirmado las circunstancias de menor riesgo, sobre la base de una evaluación del riesgo, realizada a nivel nacional, sectorial o de institución financiera (NI R.10, párr. 16)⁶.

La evaluación de riesgos debe adoptar un enfoque holístico y tener en cuenta varios elementos, incluidos principalmente los riesgos inherentes de los productos, pero también el perfil de las personas de bajos ingresos, desatendidas y marginadas a las que se dirige. Es importante reconocer que los grupos destinatarios representan una categoría muy heterogénea, con perfiles de riesgo de LA/FT muy diferentes en las distintas jurisdicciones. No pueden clasificarse como de menor riesgo, basándose únicamente en que son personas de bajos ingresos, que están a punto de integrarse o se han integrado recientemente en el sistema financiero regulado, o están de alguna otra manera financieramente excluidos⁷.

⁶ La NI de la R.10, párr. 16 dice: «Hay circunstancias en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo puede ser menor. En estas circunstancias, y siempre que medie un análisis adecuado del riesgo por parte del país o la institución financiera, puede ser razonable que un país permita a sus instituciones financieras aplicar medidas de DDC simplificadas».

⁷ Guía del GAFI sobre inclusión financiera, 2013, párr. 44.

[...]

(pág. 6)

La identificación de las situaciones de menor riesgo debe ser consistente con la evaluación que haga el país de sus riesgos generales de LA/FT (NI R.1 párr. 5). Los países deberían incluir los riesgos de LA/FT asociados a sus problemas de inclusión financiera, cuando proceda, en su evaluación nacional de riesgo. Esto podría incluir, por ejemplo, el impacto de la exclusión financiera en el alcance del uso de dinero en

efectivo en la economía; la existencia de servicios no regulados; el atractivo de la economía no regulada para las transacciones ilícitas; o la vulnerabilidad de las personas excluidas a los delitos y la explotación financieros. En los casos en que existan esos riesgos, abordar la inclusión financiera y ampliar el acceso al uso de los servicios financieros formales formará parte de la estrategia del país para mitigar los riesgos de LA/FT.

Los países e instituciones deben mantener estas evaluaciones bajo revisión. Deben considerar la posibilidad de realizar evaluaciones posteriores a la implementación para determinar si, en la práctica, los riesgos son realmente menores y las medidas de DDS son apropiadas. Esta evaluación también puede analizar si la DDC simplificada sirve al objetivo de manera eficaz y mejora la inclusión financiera. Esas evaluaciones son particularmente importantes porque los riesgos tienden a cambiar con el tiempo. Los riesgos asociados a los tipos de clientes evolucionan, las modalidades de abuso delictivo también cambian y los niveles de riesgo de los productos evaluados como de menor riesgo pueden aumentar con el tiempo, especialmente cuando los delincuentes empiezan a explotar los controles simplificados⁹.

⁹ De Koker 'The money laundering risk posed by low-risk financial products in South Africa', 2009 [El riesgo de lavado de activos que presentan los productos financieros de bajo riesgo en Sudáfrica]; 'Findings and guidelines 2009 Journal of Money Laundering Control' 323, 334 [Hallazgos y pautas, Diario sobre el Control del Lavado de Activos de 2009, 323, 334].

[...]

(pág. 28-29)

CUESTIONES COMUNES RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN ALA/CFT DE LOS PRODUCTOS DE INCLUSIÓN FINANCIERA:

La realización de la evaluación del riesgo de LA/FT del producto de inclusión financiera en más de veinte países reveló algunas cuestiones que también pueden ser de interés para otros países que buscan soluciones para lograr un equilibrio entre la integridad y la inclusión financieras:

- En algunos países, no existe un diálogo, o es muy limitado, entre la unidad de inteligencia financiera y el departamento gubernamental que se especializa en la promoción de la inclusión financiera. Estos dos pueden estar trabajando de forma completamente aislada y ni siquiera ser conscientes el uno del otro. Es necesario que haya un diálogo y una cooperación constantes entre estos dos actores principales. Este diálogo debería extenderse también a otros interesados, incluidos los supervisores del sector financiero, los reguladores de las telecomunicaciones y las autoridades nacionales de identificación, según sea necesario.
- El marco reglamentario ALA/CFT en muchos países todavía no reconoce el enfoque basado en el riesgo y ofrece la posibilidad de una DDC simplificada. En esos casos, aunque el país tiene ciertos productos de inclusión financiera de bajo riesgo que normalmente reunirían los requisitos para una DDC simplificada, las instituciones financieras siguen estando obligadas a realizar una DDC completa.
- En general, los organismos reguladores son reacios a elaborar medidas innovadoras de DDC simplificada por temor a que los evaluadores de los países en materia de ALA/CFT no aprueben su enfoque basado en el riesgo. No es sorprendente que esta renuencia sea mucho más visible

para las exenciones. Los países tienden a no ver la «exención» como una opción incluso para los productos de inclusión financiera de muy bajo riesgo. Las mismas preocupaciones se aplican al sector privado, especialmente cuando no hay una orientación adecuada de las autoridades reguladoras. En un país, hemos visto que los oficiales de cumplimiento de las instituciones financieras seguían siendo muy reacios al riesgo incluso después de que se realizara la evaluación de riesgo nacional de LA/FT y la FIRM, que demostraron claramente el bajo nivel de riesgo de ciertos productos y clientes.

- En algunos casos, esta preocupación por los evaluadores hace que el país sea aún más exigente que las Recomendaciones del GAFI. Entre los ejemplos de esos requisitos figuran la cobertura de los productos de seguros generales en el régimen ALA/CFT, los requisitos para verificar el domicilio, documentar el propósito o proporcionar un número de identificación fiscal o un documento de identificación secundario, independientemente del monto y el nivel de riesgo de las transacciones.
- Las restricciones en los requisitos de DDC siguen siendo uno de los impedimentos más importantes para la inclusión financiera en algunos países. Para las personas de bajos ingresos, en particular, el requisito de la «prueba de domicilio» puede ser más difícil que la prueba de identidad. A veces estas restricciones surgen directamente de la legislación ALA/CFT del país, que es demasiado prescriptiva y no deja ninguna flexibilidad a los reglamentos para adoptar un enfoque basado en el riesgo.
- La falta de diálogo entre los sectores público y privado para lograr un equilibrio entre los requisitos de inclusión financiera y de debida diligencia del cliente es un problema común, especialmente en los países de menor capacidad. En un país, aunque el sector financiero estaba muy interesado en ofrecer productos de inclusión financiera con una DDC simplificada, las autoridades desestimaron sus solicitudes de reconsideración al estricto marco de DDC del país. El diálogo con el sector privado y la orientación y capacitación continuas de los supervisores ALA/CFT son necesarios incluso cuando el marco jurídico permite un enfoque basado en el riesgo, ya que la transición a este nuevo enfoque no se produce de la noche a la mañana. Se necesita orientación sobre cómo interpretar las leyes y reglamentos que definen el enfoque basado en el riesgo y las opciones prácticas para aplicarlo.
- Los avances en la digitalización de los sistemas nacionales de identificación y la disponibilidad del sistema electrónico para conocer a su cliente (e-KYC) pueden facilitar una identificación y verificación de la identificación sin problemas, de bajo costo y fiable. Aunque varios países han adoptado iniciativas en este ámbito, todavía no se han observado repercusiones sustanciales. La falta de un diálogo permanente entre los actores pertinentes ha dado lugar a situaciones en que la cobertura de las identificaciones digitales es casi completa (incluso para los pobres y los desfavorecidos), pero las instituciones financieras todavía tienen que exigir una amplia gama de documentos para la identificación de los clientes y la verificación de su identidad (por ejemplo, una carta del empleador). Además, en algunos contextos se necesita un diálogo interinstitucional no solo sobre el marco jurídico para la utilización de las identificaciones nacionales, sino también sobre las condiciones técnicas y financieras para que las instituciones financieras puedan llevar a cabo la identificación electrónica. En varios países, también hemos visto que las prácticas de DDC para los productos de inclusión financiera en las instituciones financieras tradicionales y los operadores de redes móviles (ORM) son diferentes. Esto se debe ya sea a disposiciones

incoherentes que afectan a los dos tipos de instituciones o a la demora en la aplicación de las disposiciones de supervisión ALA/CFT para los ORM. Esto crea un campo de juego desigual en lo que respecta a la prestación de productos de inclusión financiera que, en última instancia, puede limitar la calidad y la variedad de los servicios a los que pueden acceder las personas pobres y desfavorecidas.