

**MEDIDAS ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA EL  
FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO E INCLUSIÓN  
FINANCIERA**

## SIGLAS

<b>ALA/CFT</b>	Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
<b>AMIF</b>	Asociación Mundial para la Inclusión Financiera
<b>APG</b>	Grupo Asia-Pacífico contra el Lavado de Activos
<b>APNFD</b>	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
<b>CSC</b>	Conozca a su Cliente
<b>DDC</b>	Debida Diligencia del Cliente
<b>EBR</b>	Enfoque Basado en el Riesgo
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional
<b>GREG</b>	Grupo Regional Estilo GAFI
<b>NI</b>	Nota Interpretativa
<b>NI R. X</b>	Nota Interpretativa a la Recomendación X
<b>PBC</b>	Países con Baja Capacidad
<b>PEP</b>	Persona Expuesta Políticamente
<b>PIE</b>	Planificación para una Implementación Estratégica
<b>ROS</b>	Reporte de Operación Sospechosa

## RESUMEN EJECUTIVO

La promoción de sistemas y servicios financieros formales es fundamental para cualquier régimen ALA/CFT eficaz e integral. Sin embargo, la aplicación de un enfoque demasiado cauteloso a salvaguardas ALA/CFT puede tener la consecuencia no deseada de excluir a actividades comerciales y consumidores legítimos del sistema financiero formal. Por tanto, el GAFI ha definido una Guía para brindar apoyo en el diseño de medidas ALA/CFT que cumplan con la meta nacional de inclusión financiera, sin poner en peligro las medidas existentes para combatir la delincuencia. Los principales objetivos del documento son el desarrollo de una comprensión común de los Estándares del GAFI<sup>139</sup> relevantes en cuanto a la promoción de la inclusión financiera y hacer explícita la flexibilidad que ofrecen los Estándares, en particular, el enfoque basado en el riesgo (EBR), permitiendo a las jurisdicciones crear controles eficaces y adecuados.

La Guía se publicó inicialmente en 2011 y fue revisada tras la adopción de la nueva serie de Recomendaciones del GAFI en 2012. No es vinculante y no anula la competencia de las autoridades nacionales. Destaca la necesidad de informar mejor a los evaluadores y los países evaluados sobre la dimensión de la inclusión financiera de los marcos nacionales ALA/CFT.

La Guía se centra en facilitar el acceso a servicios formales para grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados. Explora ampliamente las iniciativas adoptadas en los países en desarrollo, donde el desafío es mayor. El análisis se basa en una serie de experiencias e iniciativas de diversos países para hacer frente a la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT.

La Guía se basa en la importante suposición de que los grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados, tanto en países en desarrollo como desarrollados no deben clasificarse *automáticamente* como representantes de un riesgo menor de LA/FT.

La Guía ofrece una visión general del EBR, que es un elemento central de los Estándares 2012. El mayor reconocimiento de un enfoque basado en el riesgo para implementar las medidas ALA/CFT -incluyendo, en particular, un enfoque que tenga en cuenta los riesgos de la exclusión económica y los beneficios de atraer personas al sistema financiero formal- será un paso clave para los países que desean construir un sistema financiero más inclusivo. La aplicación del EBR se basará en una evaluación de riesgos que ayudará a los países y las instituciones financieras a comprender, identificar y evaluar riesgos y aplicar medidas de mitigación y gestión de acuerdo al riesgo. Esto puede incluir riesgos bajos, que podrían beneficiarse de una exención y riesgos menores, a los que podrían aplicarse medidas ALA/CFT simplificadas.

---

<sup>139</sup> Los Estándares del GAFI se componen de las Recomendaciones del GAFI y sus Notas Interpretativas.

La Guía revisa los diferentes pasos del proceso ALA/CFT (debida diligencia del cliente (DDC), requisitos de mantenimiento de registros, reporte de operaciones sospechosas, uso de agentes, controles internos), y para cada uno de ellos indica cómo pueden leerse e interpretarse los Estándares para apoyar la inclusión financiera. En este contexto:

- Para la DDC debe realizarse una distinción entre la identificación pura y los pasos de verificación. Se puede introducir un EBR para llevar a cabo los requisitos de DDC. Se describen ejemplos de escenarios de riesgo menores y medidas de DDC simplificadas.
- Los países suelen definir “documentos de fuentes independientes y confiables” que pueden utilizarse para verificar la identidad de los clientes, y las instituciones financieras también pueden definir un enfoque basado en el riesgo con procesos de verificación proporcionados para el riesgo de LA/FT.
- El GAFI permite medidas de DDC simplificadas (aunque no su ausencia ni exención) donde hay un menor riesgo de LA/FT. Los estándares de DDC simplificados pueden decidirse a nivel país, en base al riesgo, o a nivel institución financiera. Cada institución financiera debe saber quiénes son los clientes, a qué se dedican, y si pueden o no estar involucrados en actividades delictivas o ser conductos para productos del delito.
- En un EBR sería aceptable para inferir el propósito y la naturaleza de la relación comercial del tipo de transacción o relación comercial establecida.
- El monitoreo continuo de la debida diligencia y la relación comercial se debe realizar a través de un análisis manual o electrónico. Se permite un EBR, con el grado de seguimiento basado en los riesgos asociados con un cliente, una cuenta, y productos o servicios utilizados. Las autoridades reguladoras deben ser conscientes y tener debidamente en cuenta las determinaciones (umbrales monetarios o de otro tipo, a ser revisados regularmente) realizadas por las entidades financieras.
- Se exige realizar monitoreos para detectar posibles operaciones inusuales o potencialmente sospechosas, con cualquier sospecha real que conduce a la eliminación de cualquier umbral o excepción. La DDC simplificada podría mitigarse por un monitoreo de transacciones más cercano, reconociendo, sin embargo, que la ausencia de información suficiente debido a una escasa DDC podría limitar la utilidad del monitoreo.
- Se exige que las instituciones financieras mantengan, al menos, la información sobre documentos de identificación por un mínimo de cinco años. Las opciones disponibles son la digitalización de documentos, mantener copias electrónicas, o simplemente registrar detalles de referencia.
- Un EBR en general no se aplica a la presentación de informes de actividades sospechosas. Pero un EBR podría ser apropiado para el propósito de identificar actividades sospechosas. Las transacciones con grupos vulnerables por lo general no están sujetas a monitoreo independiente o específico, pero algunas instituciones financieras han desarrollado indicadores específicos para identificar actividades sospechosas.

- Se pueden utilizar agentes, de hecho o en la práctica, para llevar a cabo las obligaciones de identificación y verificación, siendo la norma prevaleciente que las instituciones financieras tienen la relación comercial y son responsables por ella, y en última instancia son responsables por el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT por parte de los agentes. Se recomienda equilibrar las preocupaciones regulatorias sobre los agentes con el objetivo de la inclusión financiera. Por último, los sistemas de monitoreo de transacciones deben cubrir lo que realizan los agentes.

El GAFI seguirá trabajando para garantizar que la inclusión financiera y los objetivos ALA/CFT se refuercen mutuamente.

## INTRODUCCIÓN - ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### Observaciones Preliminares

1. La iniciativa de esta Guía se inició bajo la Presidencia del GAFI de México en 2010, tras el interés despertado por la Presidencia de los Países Bajos. En junio de 2010, el GAFI instaló el tema de la inclusión financiera en su programa y se comprometió a examinar los posibles desafíos que plantean los requisitos antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) para el objetivo de lograr la inclusión financiera<sup>140</sup>. El interés del GAFI en la inclusión financiera está impulsado por su objetivo de proteger la integridad del sistema financiero mundial, que implica cubrir la amplia gama de transacciones que suponen los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las jurisdicciones que se han comprometido con las Recomendaciones del GAFI. En ocasión de la renovación del mandato del GAFI en 2012, los Ministros del GAFI declararon que la exclusión financiera representa un riesgo real para lograr la aplicación efectiva de las Recomendaciones del GAFI<sup>141</sup>.

2. Además del objetivo de promover el acceso a servicios financieros formales, reduciendo así el uso de mecanismos financieros que están fuera del control de las autoridades, el GAFI tiene un fuerte interés en la articulación de una guía que apoye la inclusión financiera. Muchos de los países que forman parte de la red del GAFI, en especial las jurisdicciones que pueden considerarse mercados emergentes, países en desarrollo o Países con Baja Capacidad (PBC)<sup>142</sup> tienen que lidiar con los desafíos de alinear los objetivos de inclusión financiera y de integridad financiera. Para los mercados desarrollados y economías maduras garantizar que las categorías socialmente vulnerables de la población tengan acceso a servicios financieros es también una importante preocupación política. El GAFI reconoce que las medidas ALA/CFT se

---

<sup>140</sup> Con motivo del 20 aniversario de las Recomendaciones del GAFI en junio de 2010, el GAFI analizó el tema de la inclusión financiera en el primer día de su Reunión Plenaria. Véase el sitio web del GAFI ([www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/](http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/))

<sup>141</sup> [www.fatf-gafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html). Aunque no esté definido en la Declaración Ministerial, la exclusión financiera y sus riesgos surgen cuando las personas no tienen acceso efectivo a los servicios financieros formales apropiados y asequibles y, por lo tanto tienen que recurrir a servicios financieros de proveedores informales en la economía monetaria. Los riesgos incluyen los delitos financieros cometidos por proveedores de servicios informales, amenazas a la integridad de los servicios financieros formales (ya que las investigaciones de debida diligencia fallan cuando el rastro del dinero desaparecen en la economía monetaria), la exclusión social y la pobreza extrema persistente, y los riesgos de protección del consumidor, ya que los proveedores informales normalmente no están sujetos a las normas de protección del consumidor aplicables y sus clientes prácticamente no tienen recursos cuando fallan las transacciones.

Cuando se utilice el término “riesgo de exclusión financiera”, se refiere a los riesgos que supone para los objetivos de LA/FT, salvo que el contexto indique lo contrario.

<sup>142</sup> Véase GAFI (2008), pp. 5 y 6, para conocer los criterios utilizados para definir Países con Baja Capacidad.

pueden implementar de forma tal que pueden debilitar los objetivos de inclusión financiera. Los reguladores y proveedores de servicios financieros se beneficiarían de pautas claras y ejemplos de aplicación de los requisitos ALA/CFT utilizando la flexibilidad ofrecida por las Recomendaciones del GAFI.

3. En respuesta a las llamadas internacionales para considerar los requisitos ALA/CFT en el contexto de la inclusión financiera, el GAFI ha trabajado en coordinación con el Grupo Asia-Pacífico contra el Lavado de Activos (APG) y el Banco Mundial para crear esta guía. No sólo se buscaron las perspectivas de los miembros y observadores del GAFI, sino también en términos más generales participantes externos al GAFI y APG (jurisdicciones individuales y otros Grupos Regionales Estilo GAFI (GREG)) y el sector privado, a través del Foro Consultivo del Sector Privado del GAFI<sup>143</sup>. Se aprobó la primera versión de la Guía en junio 2011, basada en las Recomendaciones del GAFI 2003.

4. El GAFI cree que esta Guía contribuye en gran medida al objetivo común adoptado por el G-20 para llevar adelante la labor de inclusión financiera, incluida la implementación del Plan de Acción para la Inclusión Financiera<sup>144</sup>, aprobado en la Cumbre del G-20 2010 en Corea del Sur. La Cumbre de 2010 decidió poner en marcha la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (AMIF) como mecanismo de aplicación principal. La AMIF es una plataforma inclusiva para los países del G-20, países externos al G-20, y partes interesadas pertinentes destinadas a promover los “Principios de Inclusión Financiera Innovadora”<sup>145</sup> a través de múltiples canales, incluido el fomento de los órganos normativos a tener plenamente en cuenta estos principios<sup>146</sup>. El Libro Blanco de Organismos Normativos Mundiales e Inclusión Financiera para el Pobre - Hacia Estándares Proporzionales y Guía, aprobado por la AMIF en septiembre de 2011 toma nota de los pasos dados por cinco organismos normativos internacionales, cuyas actividades guardan relación con la inclusión financiera<sup>147</sup>, para integrar la inclusión financiera en sus estándares y guías. También subraya la importancia crítica de adoptar un enfoque proporcionado a la regulación que refleje (i) los riesgos de exclusión financiera, (ii) los riesgos de aumentar la inclusión financiera y (iii) el contexto del país, en particular, los países que tienen altos niveles de

---

<sup>143</sup> Véase la lista de miembros del Grupo de Proyecto en el Anexo 1.

<sup>144</sup> [www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion](http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion).

<sup>145</sup> Véase el Anexo 2.

<sup>146</sup> Uno de los tres subgrupos del AMIF establecidos, el “Subgrupo de Organismos de Normalización y Principios del G20”, se dedica a promover el compromiso con los organismos de normalización y para la aplicación de los Principios.

<sup>147</sup> Además de GAFI, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación, la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

exclusión financiera y baja capacidad regulatoria<sup>148</sup>. El Libro Blanco celebró la aprobación de la Guía 2011 del GAFI y destacó la posición de liderazgo adoptada por el GAFI para facilitar la aplicación de sus Recomendaciones teniendo en cuenta la inclusión financiera

5. La presente Guía aprovecha los estudios conexos realizados por diversos grupos que se ocupan de los aspectos más amplios de la inclusión financiera, puntos de vista de expertos, consulta con partes interesadas y la recopilación de experiencias de jurisdicciones por medio de cuestionarios.

6. Después de una amplia consulta con los sectores público y privado, esta Guía fue adoptada por el GAFI en su Reunión Plenaria de febrero 2013<sup>149</sup>.

### Alcance de la Guía de Febrero 2013

7. La versión de junio 2011 de la Guía se desarrolló en el marco de las Recomendaciones del GAFI 2003. Esta segunda versión de la Guía busca reflejar los cambios introducidos por las Recomendaciones revisadas, adoptadas el 16 de febrero de 2012<sup>150</sup>.

8. Uno de los principales cambios introducidos por las nuevas Recomendaciones es el refuerzo del enfoque basado en el riesgo (EBR), como principio general y fundamental de todos los sistemas ALA/CFT. Esto significa que se espera que tanto los países como las instituciones financieras puedan entender, identificar y evaluar los riesgos, tomar medidas adecuadas para mitigarlos y asignar recursos de manera eficiente, centrándose en las áreas de mayor riesgo. El mayor reconocimiento de un enfoque de acuerdo al riesgo para implementar medidas ALA/CFT -incluyendo, en particular, un enfoque que tenga en cuenta los riesgos de exclusión financiera y los beneficios de incorporar personas en el sistema financiero formal- será un paso clave para los países que desean construir un sistema financiero más inclusivo.

9. La Guía examina los requisitos existentes más relevantes cuando se habla de la relación entre las políticas ALA/CFT y el objetivo de la inclusión financiera. También se refiere a otras iniciativas que el GAFI ha lanzado y que tienen importantes vínculos con la inclusión financiera<sup>151</sup>.

### Objetivos de la Guía

10. Esta Guía proporciona un marco general para ayudar a las jurisdicciones en la implementación de un sistema ALA/CFT consistente con el objetivo de la inclusión financiera.

---

<sup>148</sup> Varios de los órganos normativos discutidos en el Libro Blanco han tomado medidas para incorporar un enfoque proporcionado, incluyendo la modificación de normas y la articulación de la guía para avanzar en la inclusión financiera.

<sup>149</sup> Se espera que la Guía sea aprobada por el APG en su reunión anual en julio 2013.

<sup>150</sup> GAFI (2012).

<sup>151</sup> El GAFI sigue trabajando, por ejemplo, en el tema de Nuevos Métodos de Pago. GAFI (2013b).

Su objetivo es apoyar a las autoridades competentes en el desarrollo de un conjunto de medidas ALA/CFT integrales y equilibradas basadas en el entorno de riesgo de LA/FT en el que sus sistemas financieros operan. También tiene como objetivo promover el desarrollo de una comprensión común de las Recomendaciones del GAFI que son relevantes al promover la inclusión financiera y clarificar la flexibilidad que ofrecen, en particular, a través del enfoque basado en el riesgo. Por último, el documento comparte las iniciativas de países para hacer frente a la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT. Se ha de señalar que las experiencias de esos países se presentan sólo con fines informativos. La mayoría de ellas no han sido evaluadas contra las Recomendaciones del GAFI, y su presentación, por tanto, no equivale a una aprobación por parte del GAFI.

11. Esta Guía no explora cómo la inclusión financiera debe integrarse en el proceso y la metodología de evaluación mutua. Sin embargo, pone de relieve la necesidad de informar mejor a los evaluadores y los países evaluados sobre el principio de que la exclusión financiera podría socavar la eficacia de un régimen ALA/CFT dada, entre otras cosas, la dificultad de detección (y el cumplimiento de la legislación aplicable) en el sector informal<sup>152</sup>. Nivel de exclusión financiera de un país es parte de los factores contextuales o cuestiones a tener en cuenta al evaluar la eficacia de régimen ALA/CFT de un país, en particular de sus medidas preventivas.

12. Esta Guía se centra en los grupos excluidos y marginados económicamente, incluyendo bajos ingresos, el sector rural y grupos de indocumentados. Considera experiencias de países desarrollados y en desarrollo, aunque se centra más en las iniciativas adoptadas en los países en desarrollo donde el desafío es mayor. Debido a que los países en desarrollo y desarrollados difieren en cuanto al origen y alcance de la exclusión financiera, así como las posibles formas de enfrentar los desafíos relacionados, esta Guía trata de abordar una serie de situaciones a las que deberían referirse las jurisdicciones dependiendo de su nivel de desarrollo económico<sup>153</sup>.

## Destinatarios

13. La Guía está dirigida a:

- El sector público, en concreto:

---

<sup>152</sup> La naturaleza precisa y el impacto del riesgo de exclusión financiera difieren de un país a otro. La identificación y la evaluación de los riesgos relevantes dependen además, de la política y los objetivos regulatorios amenazados. La inclusión financiera puede, por ejemplo, impactar en los objetivos relacionados con la integridad financiera y la protección de los consumidores (véase la nota al pie 2). Mientras que el regulador ALA/CFT y el GAFI por ejemplo, pueden centrarse en los riesgos de integridad financiera, el regulador bancario puede centrarse en los riesgos de estabilidad que se plantean por la exclusión financiera. Véase GCAPP (2012).

<sup>153</sup> Véase el Anexo 3 para ejemplos de acciones de países para apoyar la inclusión financiera.

- Legisladores, reguladores y supervisores ALA/CFT cuya tarea es la aplicación de las Recomendaciones del GAFI.
- Legisladores, reguladores y supervisores financieros que están involucrados en la promoción de la inclusión financiera.
- El sector privado, en concreto las empresas, en particular las instituciones financieras, que ofrecen servicios y productos financieros a grupos marginados y otros grupos vulnerables, incluyendo los grupos de bajos ingresos e indocumentados, en jurisdicciones desarrolladas y en desarrollo.

14. Muchos aspectos de este documento también pueden ser útiles para un público más amplio que incluye organizaciones de apoyo a grupos excluidos y marginados económicamente<sup>154</sup>, quienes se dedican a la prestación de asistencia técnica; y otros actores internacionales que tratan el tema de la inclusión financiera.

### Estado y Contenido de la Guía

15. Esta Guía es no vinculante. No revisa la naturaleza y el nivel de los requisitos del GAFI, pero es consistente con el EBR y la flexibilidad prevista en las Recomendaciones del GAFI por el EBR. No tiene la intención de proporcionar un modelo único para la promoción de la inclusión financiera en el contexto ALA/CFT pero busca compartir experiencias que jurisdicciones y empresas individuales pueden considerar. Existen diversas experiencias de países para manejar una variedad de situaciones y circunstancias económicas. Diferentes factores dan lugar a la exclusión de varias partes de la población de ciertos sectores financieros. En consecuencia, deben adoptarse diferentes soluciones para hacer frente a los factores específicos que actúan como barreras para las poblaciones específicas en cuanto a servicios/productos financieros específicos.

16. Junto con las pautas establecidas en este documento y para aspectos más específicos, las jurisdicciones también deben referirse a la documentación existente disponible sobre el tema<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Incluyendo los que conducen programas y campañas de alfabetización.

<sup>155</sup> Véase Bibliografía y fuentes.

## CAPÍTULO 1 – DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

### ¿Qué es la Inclusión Financiera?

17. Si bien no existe un consenso sobre la importancia de la inclusión financiera, su definición puede variar en función del contexto nacional y los actores involucrados. Desde “bancarización de no bancarizados” hasta “banca sin sucursales”, una variedad de frases se suelen usar como sinónimos cercanos de inclusión financiera, cuando en realidad se describen aspectos específicos de un concepto más amplio. En términos generales, la inclusión financiera implica proporcionar acceso a una gama adecuada de servicios financieros seguros, convenientes y asequibles a los grupos vulnerables y desfavorecidos, entre ellos personas con bajos ingresos, rurales e indocumentadas, que han sido marginados o excluidos del sector financiero formal. La inclusión financiera también implica poner una gama más amplia de productos y servicios financieros a disposición de personas que en la actualidad sólo tienen acceso a productos financieros básicos. La inclusión financiera también se puede definir como la garantía de acceso a productos y servicios financieros adecuados a un costo accesible de una manera justa y transparente. Para fines ALA/CFT, es esencial que estos productos y servicios financieros se proporcionen a través de instituciones financieras<sup>156</sup> sujetas a una regulación adecuada de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI.

### Estado de la Inclusión Financiera

18. Aproximadamente 2,5 mil millones de adultos en todo el mundo carecen de acceso a una cuenta bancaria formal, lo que equivale al 50% de la población adulta del mundo<sup>157</sup>. La mayoría de estas personas se concentran en las economías en desarrollo, donde la penetración de cuentas en una institución financiera formal en 2011<sup>158</sup> fue del 41% en promedio, pero con grandes disparidades entre regiones, que van desde el 18% en el Oriente Medio y África del Norte a 39% en América Latina y el Caribe<sup>159</sup>. Además, el 22% de los

---

<sup>156</sup> El término “instituciones financieras” que se utiliza en este documento se refiere a la definición del Glosario del GAFI. Las instituciones financieras están autorizadas o registradas ante una autoridad de supervisión y sujetas a examen o supervisión de cumplimiento de las leyes nacionales ALA/CFT.

<sup>157</sup> De acuerdo con los últimos datos disponibles de la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, hay 5,08 mil millones de adultos de 15 años y más en todo el mundo. Banco Mundial (n.d.).

<sup>158</sup> Banco Mundial (n.d.), Global Findex, Nota # 1. Una institución financiera formal se define por Global Findex del Banco Mundial como banco, cooperativa de crédito, cooperativa, oficina de correos, o institución de microfinanzas.

<sup>159</sup> Banco Mundial (n.d.). La base de datos Global Findex se basa en una encuesta Gallup World Poll 2011. La metodología de recolección de datos utilizada por Gallup es valiosa, ya que permite la comparación entre países. Sin embargo, las empresas clasificadas como “instituciones financieras formales” varían a través de los 148 países encuestados, lo que puede explicar algunas de las inconsistencias entre los datos de Global Findex y otras fuentes de datos

adultos de todo el mundo informan haber ahorrado en una institución financiera formal en 2011, mientras que el 9% dice haber originado un nuevo préstamo formal<sup>160</sup>.

19. El problema de la exclusión financiera es mayor si el foco se centra en las personas pobres que viven con menos de USD2 dólares al día, ya que su ingreso no sólo es bajo, sino también irregular y, por tanto, son más vulnerables a las perturbaciones e incertidumbres externas de sus flujos de efectivo. Entre las personas que viven con menos de USD 2 al día, sólo el 23% tiene acceso a una cuenta formal<sup>161</sup>. Sin embargo, los estudios han demostrado que un número de personas pobres en países en desarrollo han desarrollado vidas financieras sofisticadas, realizando transacciones a través de sistemas de remesas fuera del sector bancario formal, ahorrando y adquiriendo préstamos con la vista puesta en el futuro y creando “portafolios financieros” complejos usando principalmente herramientas informales<sup>162</sup>.

20. En lo que se refiere a las remesas, se estima que los flujos registrados oficialmente a países en desarrollo han alcanzado los USD 372 mil millones en 2011, un incremento del 12,1% respecto a 2010. Se espera que el crecimiento continúe a un ritmo de 7-8% anual hasta llegar a USD 467 mil millones para el año 2014<sup>163</sup>. Sin embargo, algunos expertos sugieren que si se incluyeran los flujos informales y declarados por menos cantidad, el monto total de las remesas de migrantes sería considerablemente mayor - posiblemente hasta dos y tres veces superior<sup>164</sup>.

### La Diversidad de los Grupos Excluidos y Marginados Económicamente

21. Los grupos desfavorecidos y otros grupos vulnerables, incluidos los hogares de bajos ingresos, personas discapacitadas, personas de comunidades rurales e inmigrantes indocumentados en jurisdicciones desarrolladas y en desarrollo, tienen más probabilidades de ser excluidos del sector financiero formal. Los “marginados” son los que actualmente tienen acceso a algunos servicios financieros, pero de una manera muy limitada. Por ejemplo, alguien puede tener acceso a un proveedor de servicios de transferencia de dinero o valores, pero no a un banco. “Marginado” también puede significar que un individuo o grupo técnicamente tiene acceso, pero no se utiliza debido a otras barreras, como problemas en el cumplimiento de la documentación u otros requisitos, el desconocimiento, percepciones incorrectas, conocimientos limitados, alto costo, etc. Los clientes marginados representan una categoría muy heterogénea, con diferentes perfiles de riesgo en diferentes jurisdicciones. *Como consecuencia, no pueden ser clasificados como clientes de bajo riesgo sobre la base de que*

---

<sup>160</sup> Banco Mundial (n.d.).

<sup>161</sup> Banco Mundial (n.d.).

<sup>162</sup> Collins, D., *et al* (2009).

<sup>163</sup> Banco Mundial (2012a).

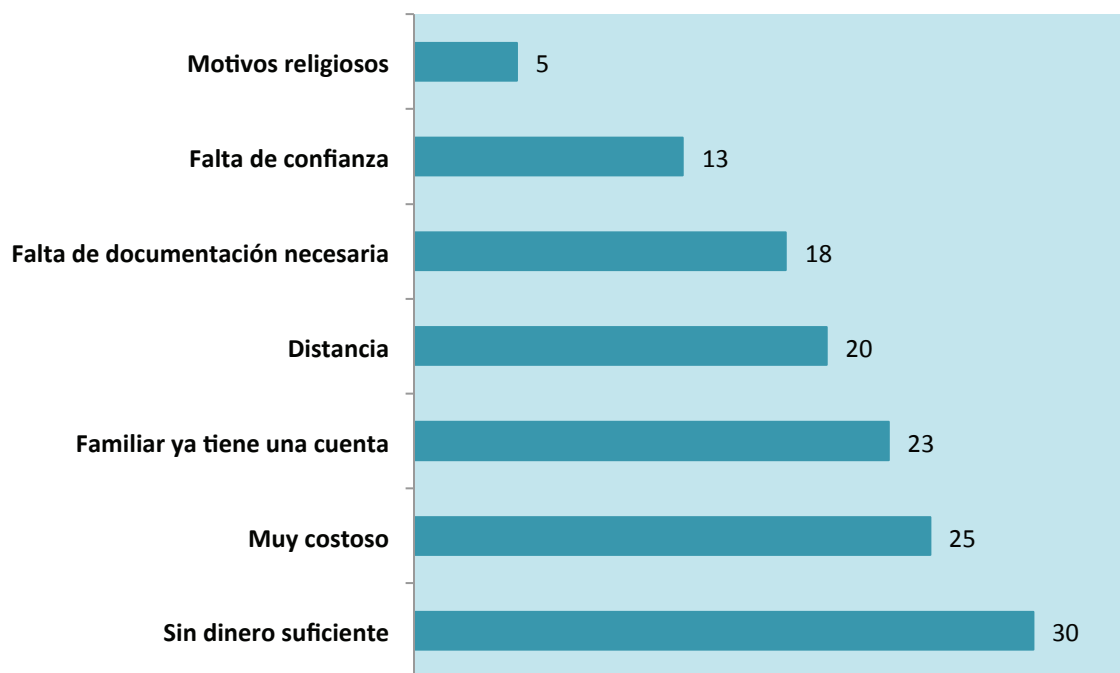
<sup>164</sup> FIDA (2006).

*están excluidos económicamente.* Se requiere una gestión del riesgo adecuada para hacer frente a esta diversidad.

## Desafíos de la Exclusión Financiera

22. Existen muchas razones por las cuales personas o grupos no pueden sacar el máximo provecho de los principales proveedores de servicios financieros. El Banco Mundial ha publicado recientemente un estudio<sup>165</sup> que muestra que a nivel mundial la razón más frecuentemente citada por no tener una cuenta es la falta de dinero suficiente para adquirir una. Las siguientes razones más comúnmente citados son que los bancos o cuentas son demasiado caros y que otro miembro de la familia ya tiene acceso a una cuenta (una respuesta que identifica a usuarios indirectos). Las otras razones reportadas incluyen que los bancos se encuentran demasiado lejos, la falta de documentación adecuada, la falta de confianza en los bancos, y motivos religiosos.

**Figura 1. Barreras auto-informadas para el uso de cuentas formales**  
Barreras indicadas por personas que no poseen cuentas como razón para no tener una cuenta (%)



**Nota:** Los encuestados podían elegir más de una razón. Los datos para “sin dinero suficiente” se refiere al porcentaje de adultos que informó sólo esa razón.

Fuente: Demircug-Kunt, A., y Klapper, L. (2012)

<sup>165</sup> Banco Mundial (n.d.).

23. En cuanto a la falta de documentación adecuada, el informe menciona que los requisitos de documentación estrictos para la apertura de una cuenta pueden excluir a los trabajadores en activos en zonas rurales o en la economía informal, que son menos propensos a tener nóminas o pruebas formales de domicilio. En el África subsahariana, los requisitos de documentación potencialmente reducen la proporción de adultos con una cuenta en hasta un 23%.

24. El informe llega a la conclusión de que muchas de las barreras para una cuenta en los servicios financieros formales podrían abordarse mediante políticas públicas, lo que podría allanar el camino para mejorar el acceso financiero. El GAFI considera que la presente Guía contribuirá a eliminar los obstáculos existentes y percibidos y clarificar la forma de aplicar los requisitos ALA/CFT, incluyendo los requisitos de documentación, en un contexto de inclusión financiera.

25. El Banco Mundial también señala que en la mayoría de las jurisdicciones, la apertura de una cuenta bancaria, la obtención de un préstamo, el retiro de dinero o la realización de un pago aún requieren ir a una sucursal bancaria, cajero automático, o terminal de punto de venta. Sin embargo, estos puntos de acceso se limitan generalmente en los países en desarrollo y la falta de acceso físico (distancia) se menciona como una barrera importante. La clave es encontrar canales de envío alternativos aunque estos pueden variar, dependiendo de los destinatarios. La inclusión financiera también requiere cambiar hábitos financieros. A este respecto, un enfoque exitoso es centrarse en cambiar la forma en que el gobierno realiza los pagos como salarios, pensiones y prestaciones sociales y médicos, en los países desarrollados y en desarrollo. Una serie de iniciativas se han tomado en los últimos años para canalizar los pagos del Gobierno a Individuos (G2P, por sus siglas en inglés), especialmente las prestaciones de protección social, a través de cuentas bancarias<sup>166</sup>.

26. Existen también nuevos grupos excluidos económicamente como resultado de la introducción de requisitos ALA/CFT inapropiados que no toman en cuenta el posible impacto negativo de tales requisitos. En algunos casos, los nuevos requisitos ALA/CFT implican que los servicios para los clientes existentes que no pudieran proporcionar los documentos necesarios tenían que terminarse<sup>167</sup>. En otros casos puede significar que los clientes potenciales no fueron capaces de entrar en el sistema financiero formal.

27. Por tanto, la inclusión financiera es un desafío multidimensional, del cual los requisitos ALA/CFT son un aspecto importante, pero sólo uno entre muchos otros. Resolver la cuestión ALA/CFT no va a resolver el problema de la exclusión financiera, pero es un componente en

<sup>166</sup> Véanse las experiencias de los países en el Anexo 5, así como el recientemente lanzado “*Better than Cash Alliance*” <http://betterthancash.org/>, y Banco Mundial (2012b).

<sup>167</sup> Este fue por ejemplo el caso en Sudáfrica en relación con los solicitantes de asilo después de que el Centro de Inteligencia Financiera publicó una Comunicación de Cumplimiento Público indicando que los documentos que el gobierno emitió a los solicitantes de asilo no eran apropiados para la apertura de cuentas.

un marco propicio. Al mismo tiempo, no se puede ignorar el hecho de que la exclusión financiera es un riesgo de LA/FT y que la inclusión financiera puede contribuir a un régimen ALA/CFT más efectivo.

## Equilibrio de los Requisitos ALA/CFT e Inclusión Financiera

28. El impacto ALA/CFT en la capacidad de personas social y económicamente vulnerables para acceder a los servicios financieros ha sido objeto de debate durante muchos años. En 2005, el Banco Mundial apoyó un estudio para considerar el impacto ALA/CFT en los países en desarrollo seleccionados. El informe fue publicado en 2008 y llegó a la conclusión de que *“Las medidas que aseguran que más clientes usen los servicios financieros formales, aumentan el alcance y la eficacia de los controles ALA/CFT”*<sup>168</sup>. Otros estudios, como el realizado por el GCAPP en 2009<sup>169</sup>, llegaron a la conclusión de que las medidas ALA/CFT pueden afectar negativamente el acceso a, y el uso de, servicios financieros si esas medidas no están diseñadas cuidadosamente.

29. En consecuencia, la promoción de sistemas y servicios financieros formales es fundamental para cualquier régimen ALA/CFT eficaz e integral. La inclusión financiera y un régimen ALA/CFT eficaz pueden y deben ser objetivos de política nacional complementarios con objetivos de política de apoyo mutuo. Del mismo modo, las Recomendaciones del GAFI tienen flexibilidad, permitiendo a las jurisdicciones embarcar controles eficaces y adecuados que tengan en cuenta la importancia de ampliar el acceso a los servicios financieros, así como los diversos niveles y tipos de riesgos que representan los diferentes productos y canales de envío. El desafío es encontrar el nivel adecuado de protección para un entorno financiero en particular.

30. Además, en los últimos años se han creado nuevos productos y servicios financieros que pueden contribuir a ampliar el acceso a nuevos mercados y clientes<sup>170</sup>. Hasta la fecha, los desafíos han aparecido en la forma de aplicar eficazmente los mecanismos ALA/CFT a estos nuevos productos y servicios. Esto es particularmente evidente en la banca sin sucursales y y los servicios financieros móviles<sup>171</sup>.

31. Las obligaciones ALA/CFT pueden aumentar el costo de hacer negocios, que podría ser asumido por las instituciones financieras, reduciendo las ganancias potenciales y haciéndolo menos atractivo para el sector privado llegar a la población no bancarizada y proporcionarles productos y servicios financieros esenciales. Los costos también pueden transferirse a los clientes, lo que podría desalentar a algunos de usar el sistema financiero formal, sobre todo si las opciones informales son más baratas e igual de confiables. Si un cliente no cuenta con una

---

<sup>168</sup> Bester, H., *et al* (2008).

<sup>169</sup> Isern, J. y De Koker, L. (2009): De Koker, L. (2006).

<sup>170</sup> Véase el Anexo 5 para más detalles.

<sup>171</sup> Véase GAFI (2013b).

forma de identificación emitida por el gobierno, por ejemplo, una institución financiera puede que tenga que utilizar otros métodos más costosos para verificar la identificación, lo que podría ser un desincentivo para servir a ciertos clientes. Para algunas categorías de clientes potenciales, y en especial para los grupos vulnerables y de bajos ingresos, esto crea una barrera adicional a la inclusión financiera<sup>172</sup>.

32. Una economía emergente que sea atractiva para el dinero limpio también está disponible para transacciones ilícitas. Los proveedores alternativos pueden convertirse así en un conducto listo para las transacciones ilícitas que son difíciles de detectar para las autoridades gubernamentales y que socavan los esfuerzos ALA/CFT. Sin embargo, a través de un diálogo con las autoridades nacionales y la industria financiera, y sobre la base de la flexibilidad disponible en las Recomendaciones del GAFI, se pueden encontrar posibles soluciones en la satisfacción de las necesidades de los excluidos económicamente en el cumplimiento de los requisitos del GAFI. Los desafíos que enfrentan los reguladores, proveedores de servicios financieros y en última instancia a los clientes en este sentido se analizan con más detalle en el Capítulo 2.

---

<sup>172</sup> Las obligaciones ALA/CFT desproporcionadas también tienen un impacto negativo sobre la innovación que tiene lugar dentro de la industria de servicios financieros regulados. Las evaluaciones de impacto y la consulta de la industria pueden ayudar a mitigar los efectos negativos no deseados.

## CAPÍTULO 2 - GUÍA DE ACCIONES PARA RESPALDAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

### I. Observaciones Preliminares

33. El GAFI ha identificado una serie de medidas que las instituciones financieras o cualquier otra profesión sujeta a requisitos ALA/CFT deben adoptar sobre la base de la legislación nacional para prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Estas medidas, conocidas como “medidas preventivas”, han sido diseñadas por el GAFI para proteger a las instituciones financieras de abusos, y ayudarlas a adoptar controles y procedimientos adecuados. Aunque estas medidas crean requisitos exigentes, han sido elaboradas con cierto grado de flexibilidad para que los países construyan sus regímenes ALA/CFT de una manera que se adapte a las circunstancias nacionales. Uno de los principales cambios introducidos por las Recomendaciones del GAFI 2012 fue fortalecer y hacer hincapié en un primer principio integral de Enfoque Basado en el Riesgo (EBR) que se aplica a las Recomendaciones del GAFI y proporciona el marco general para su aplicación. Por lo tanto, los países serán capaces de construir regímenes ALA/CFT que aborden específicamente sus mayores riesgos de LA/FT identificados, teniendo en cuenta la importancia de la inclusión financiera, tanto desde una perspectiva ALA/CFT y como desde un punto de vista de política social.

34. Si bien las Recomendaciones del GAFI 2003 también tenían la intención de alentar a los países a aplicar un EBR, e imponía ciertas obligaciones relacionadas al EBR, una revisión de los resultados de las evaluaciones de los países realizadas entre 2005 y 2011 (entre el GAFI y la comunidad GREG) muestra que muy pocos países aprovecharon esta flexibilidad. Más bien, la mayoría de los países han introducido un enfoque uniforme con los mismos requisitos ALA/CFT aplicables a todas las instituciones financieras, clientes, productos y servicios. Esto puede haber obstaculizado los esfuerzos de inclusión financiera de los proveedores financieros. A nivel cliente, los clientes que realizan transacciones de valores limitados y pequeños (riesgo potencialmente menor) a menudo deben cumplir con los mismos requisitos de debida diligencia del cliente que clientes de alto riesgo, quienes frecuentemente realizan operaciones de gran envergadura.

35. Además de los importantes desafíos de capacidad y coordinación de recursos en los países en desarrollo, una de las razones por las cuales el EBR aún no ha sido ampliamente aceptado es que puede que no se entienda en su totalidad. Una explicación más clara y la comprensión de los elementos centrales de las Recomendaciones del GAFI y del EBR pueden respaldar los esfuerzos de los países para adaptar sus regímenes ALA/CFT a nivel nacional y desarrollar un marco ALA/CFT que fomente la inclusión financiera. Este Capítulo (i) explica los elementos más relevantes de las Recomendaciones del GAFI y el EBR, (ii) proporciona posibles modelos innovadores de legislación y (iii) brinda ejemplos de prácticas comerciales que pueden ayudar a promover una mejor inclusión financiera.

## II. Descripción General del Enfoque Basado en el Riesgo del GAFI<sup>173</sup>

36. Las Recomendaciones revisadas hacen que el EBR sea central en la aplicación de los requisitos del GAFI y comienzan con una recomendación específica sobre la necesidad de comprender, identificar y evaluar los riesgos y la aplicación de medidas de mitigación y gestión de acuerdo al riesgo, a través de un EBR (Recomendación 1).

37. El principio general de un EBR es que donde hay mayores riesgos, los países deben exigir a las instituciones financieras a tomar medidas intensificadas para gestionar y mitigar esos riesgos y que, en consecuencia, cuando los riesgos son menores (y no hay sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo) se podrían permitir medidas simplificadas. Esto significa que los países pueden y deben (en parte, para hacer frente a los riesgos emergentes de exclusión financiera) alejarse una solución única para todos y adaptar su régimen ALA/CFT a su contexto específico nacional de riesgo. Bajo el EBR, la intensidad de las medidas ALA/CFT depende del nivel y la naturaleza de los riesgos identificados. El EBR *exige* a los países a adoptar un enfoque más intensificado y centrado en las áreas donde hay mayores riesgos (obligación para los países), les *permite* tener un enfoque simplificado donde hay menores riesgos (opción para los países), y crea excepciones a ciertos requisitos si el bajo riesgo está probado y se cumplen otras condiciones<sup>174</sup>. Permite a los países, dentro del marco de requisitos del GAFI, adoptar un conjunto más flexible de medidas con el fin de orientar sus recursos de manera más eficaz y aplicar medidas preventivas que sean proporcionales a la naturaleza de los riesgos, con el fin de centrar sus esfuerzos en la forma más efectiva.

38. Adoptar un enfoque basado en el riesgo para las salvaguardas ALA/CFT puede ayudar a los países a crear un sistema financiero más inclusivo al permitir que las instituciones financieras apliquen ciertas medidas simplificadas ALA/CFT a quienes puedan presentar un riesgo más bajo de LA/FT. Esto evitará tener requisitos excesivos, desproporcionados e innecesarios, incluidos los que pueden dificultar el acceso a servicios adecuados para los grupos marginados, tal como se describe en el Capítulo 1. Al aumentar la inclusión financiera, un enfoque proporcionado puede reducir el alcance de las transacciones realizadas a través del sistema financiero informal, lejos del control regulatorio y de supervisión.

39. Potencialmente existen consecuencias negativas si los controles diseñados para riesgos normales y los riesgos más altos también se aplican a situaciones en las que los riesgos son

---

<sup>173</sup> Para más información sobre el enfoque basado en el riesgo (EBR), desarrollado por el GAFI, consultar la Guía de EBR que el GAFI ha publicado desde 2007 en cooperación con el sector financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas. Los informes están disponibles en el sitio web del GAFI ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). Estos documentos se actualizan para reflejar los cambios introducidos en las nuevas Recomendaciones.

<sup>174</sup> El término situaciones de “bajo riesgo” se refiere a los casos que pueden calificar para una exención de las Recomendaciones del GAFI, mientras que un régimen ALA/CFT simplificado puede aplicar a casos de “menor riesgo”.

menores<sup>175</sup>. Este enfoque de “sobre-cumplimiento” por parte de los reguladores y las instituciones financieras podría exacerbar el riesgo de exclusión financiera, lo que aumenta el riesgo general de LA/FT. Los reguladores/supervisores deben desempeñar un papel y proporcionar orientación adicional cuando las instituciones sobreestiman los riesgos de LA/FT o adoptan medidas de control excesivamente conservadoras<sup>176</sup>.

### Desarrollo de una evaluación de riesgos - Un paso clave para identificar situaciones de bajo riesgo y riesgo menores

40. La aplicación del EBR, como se indica en la Recomendación 1, exige como punto de partida que los países tomen las medidas adecuadas para comprender, identificar y evaluar los riesgos de LA/FT para diferentes segmentos de mercado, intermediarios y productos de manera continua<sup>177</sup>. Esto incluye a supervisores u otras autoridades que evalúan riesgos relevantes a sus funciones. Igualmente, las instituciones financieras están obligadas, en virtud de la Recomendación 1, a entender, identificar y evaluar los riesgos de LA/FT relevantes para sus actividades.

41. Los países pueden utilizar diferentes medios para llevar a cabo las evaluaciones de riesgos. No existe una metodología única o universal para la realización de una evaluación del riesgo de LA/FT. Algunos países pueden utilizar un enfoque único para el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, otros pueden desarrollar diferentes evaluaciones de los dos tipos de riesgos o evaluaciones específicas para diferentes sectores y actividades, o en función de los temas (por ejemplo, productos de la corrupción relacionados al LA). Existe flexibilidad en cuanto a la forma de realizar estas evaluaciones. Las evaluaciones de riesgos sectoriales, multisectoriales o temáticos, que requieran menos recursos, podrían ser el punto de partida para los países en desarrollo. Lo importante es que las evaluaciones sean de amplio alcance, reflejen una buena comprensión de los riesgos y se coordinen a nivel nacional.

42. La *Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo*<sup>178</sup> define conceptos clave y esboza las sucesivas etapas necesarias para llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos:

#### Cuadro 1. Acerca de la definición de riesgo

El riesgo puede ser visto como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y

<sup>175</sup> De Koker, L. y Symington, J. (2011).

<sup>176</sup> Chatain, P. L., *et al* (2009); De Koker, L. y Symington, J. (2011).

<sup>177</sup> Esta Guía no examina en detalle los desafíos que un país puede enfrentar al realizar evaluaciones de riesgos y amenazas - véase GAFI (2013). Esta Guía se refiere a los desafíos que enfrentan los países para identificar y evaluar los riesgos de LA/FT de algunas de sus instituciones financieras o actividades financieras.

<sup>178</sup> GAFI (2013).

consecuencia. Idealmente, una evaluación de riesgos implica la realización de juicios sobre los tres elementos, y sus consecuencias.

Una **amenaza** es una persona o grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de causar daño a, por ejemplo, el estado, la sociedad, la economía, etc. En el contexto de LA/FT esto incluye delincuentes, grupos terroristas y sus facilitadores, sus fondos, así como actividades de LA/FT pasadas, presentes y futuras. La **amenaza** se describió anteriormente como uno de los factores relacionados con el riesgo, y por lo general sirve como un punto de partida esencial para desarrollar una comprensión del riesgo de LA/FT. Por esta razón, tener una comprensión del entorno en el que los delitos determinantes están comprometidos y el producto del delito se genera para identificar su naturaleza (y si es posible el tamaño o volumen) es importante con el fin de llevar a cabo una evaluación del riesgo de LA/FT. En algunos casos, ciertos tipos de evaluaciones de amenazas podrían servir como precursores para la evaluación del riesgo de LA/FT<sup>1</sup>.

- El concepto de **vulnerabilidades** como se utiliza en la evaluación de riesgos comprende aquellas cosas que pueden ser explotadas por la amenaza o que puede apoyar o facilitar sus actividades. En el contexto de la evaluación del riesgo de LA/FT, mirando a las **vulnerabilidades** como algo diferente a las **amenazas**, significa centrarse en, por ejemplo, los factores que representan debilidades en los sistemas o controles ALA/CFT o ciertas características de un país. También pueden incluir las características de un sector en particular, un producto financiero o el tipo de servicio que los hace atractivos para los propósitos de LA o FT.
- **Consecuencia** refiere al impacto o daño que el LA o FT pueden causar e incluye el efecto de la actividad criminal y terrorista subyacente en instituciones y sistemas financieros, así como la economía y la sociedad en general. Las consecuencias de LA o FT pueden ser a corto o largo plazo en naturaleza y también en relación a las poblaciones, comunidades específicas, el entorno empresarial, o intereses nacionales o internacionales, así como la reputación y el atractivo del sector financiero de un país.

#### **Nota**

<sup>1</sup> La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha publicado una *Guía sobre la Preparación y Uso de Evaluaciones sobre el Crimen Organizado y Grave* ("El Manual SOCTA"), que proporciona información útil sobre la realización de algunas de las evaluaciones nacionales de riesgos.

### **Cuadro 2. Acerca del proceso de evaluación de riesgos**

El proceso de evaluación de riesgos se puede dividir en una serie de actividades o etapas:

- En términos generales, el proceso de **identificación** en el contexto de una evaluación del riesgo de LA/FT comienza mediante el desarrollo de una lista inicial de riesgos potenciales o factores de riesgos<sup>1</sup> que los países enfrentan en la lucha contra el LA/FT. Idealmente en esta etapa, el proceso de identificación debe intentar ser integral. Sin

embargo, también debe ser dinámico en el sentido de que los riesgos nuevos o no detectados previamente que se identifiquen puedan ser considerados en cualquier etapa en el proceso.

- El **análisis** yace en el corazón del proceso de evaluación del riesgo de LA/FT. Se trata de la consideración de la naturaleza, fuentes, probabilidad y consecuencias de los riesgos o factores de riesgo identificados. En última instancia, el objetivo de esta etapa es obtener una comprensión integral de cada uno de los riesgos, como una combinación de amenaza, vulnerabilidad y consecuencia con el fin de trabajar hacia la asignación de algún tipo de valor o importancia relativa a los mismos. El análisis del riesgo puede llevarse a cabo con mayor o menor detalle, en función del tipo de riesgo y el propósito de la evaluación de riesgos, así como basarse en la información, datos y recursos disponibles.

La **evaluación** en el contexto del proceso de evaluación del riesgo de LA/FT consiste en tomar los riesgos analizados en la etapa anterior para determinar prioridades para abordarlos, teniendo en cuenta la finalidad establecida en el inicio del proceso de evaluación. Las prioridades pueden contribuir al desarrollo de una estrategia para su mitigación.

**Nota**

- <sup>1</sup>. El término factores de riesgo se utiliza para referirse a las amenazas o vulnerabilidades específicas que sean las causas, fuentes o conductores de riesgos de LA o FT.

43. La evaluación nacional de riesgos proporcionará información útil para identificar situaciones de bajo riesgo que podrían beneficiarse de una exención, y las situaciones de riesgos menores para las cuales se pueden aplicar medidas ALA/CFT simplificadas. En las Recomendaciones del GAFI 2012, el GAFI da ejemplos de circunstancias donde los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo podrían ser considerados como bajos, en relación con determinadas categorías de clientes, países o zonas geográficas, o productos, servicios, transacciones o canales de envío (NI R. 10 par. 17)<sup>179</sup>. El menor nivel de riesgo está determinado en gran medida por el contexto nacional o local y el entorno específico del cliente. En la mayoría de los casos, una combinación de varios factores (como el nivel de ingresos del cliente, el sector empresarial en el que opera el cliente, la exposición de la región a amenazas de LA/FT, etc.), en lugar de un solo elemento, puede ser necesaria. Por tanto, la evaluación del riesgo debe determinar los criterios comunes de acuerdo a cuáles son los riesgos que podrían considerarse bajos para un mercado determinado.

44. En un contexto de inclusión financiera, los grupos recién bancarizados y vulnerables suelen llevar a cabo un número limitado de transacciones de valores básicos, bajos. Por lo tanto, pueden presentar un menor riesgo de LA/FT y esto podría ser reconocido como tal por

---

<sup>179</sup> Véase el párrafo 69.

la evaluación de riesgos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los clientes marginados representan una categoría muy heterogénea, con diferentes perfiles de riesgo en las diferentes jurisdicciones. Como consecuencia, no pueden ser clasificados como clientes de bajo riesgo, sobre la única base de que son personas de bajos ingresos y que han sido recientemente integradas en el sistema financiero formal. Los países tendrán que aclarar en qué condiciones y para qué tipo de productos y transacciones un cliente puede estar sujeto a un régimen ALA/CFT simplificado.

45. La Nota Interpretativa a la Recomendación 1 (NI R. 1) exige a los países comunicar los resultados de la evaluación del riesgo de LA/FT a las instituciones financieras, para que éstas puedan utilizar la evaluación nacional del riesgo para determinar el nivel y la naturaleza del entorno de riesgo en que operan, e integren estos datos en su propio perfil de riesgo. Este análisis ayudará a las instituciones financieras a identificar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que son relevantes para su negocio. Las instituciones financieras individuales también deben tener en cuenta otros indicadores de riesgo (por ejemplo, sus operaciones específicas, la escala de sus negocios, los riesgos en relación con los tipos de clientes, países o zonas geográficas, ciertos productos, servicios, transacciones o canales de envío) para determinar su propia exposición global al riesgo.

46. Es importante destacar que no hay ningún requisito o expectativa, de que el EBR de una institución deba involucrar un complejo conjunto de procedimientos. Las circunstancias particulares de negocio de una empresa, en particular el riesgo de lavado de activos / financiamiento del terrorismo determinarán cómo se debería implementar un EBR: debe diseñar e implementar controles para gestionar y mitigar los riesgos, controlar y, en su caso, mejorar el funcionamiento eficaz de estos controles y registrar las medidas que se han implementado y el motivo. El enfoque adecuado es, en última instancia, una cuestión de criterio por parte de las instituciones financieras, el personal experto y la alta dirección. Mientras que no existe un conjunto de medidas para detectar y prevenir el lavado de activos o financiamiento del terrorismo, un EBR puede servir para equilibrar y centrar los recursos que estén siendo aplicados por las empresas individuales con una evaluación realista de las amenazas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo amenazas que enfrenta la empresa.

47. Este mapeo y calificación de riesgos permitirá a las instituciones financieras determinar los escenarios de riesgo más bajos en relación con determinados grupos de clientes o productos de inclusión financiera<sup>180</sup>. Sobre esta base, se puede aplicar un régimen ALA/CFT simplificado y proporcionado, con sujeción a las condiciones establecidas por las Recomendaciones del GAFI, y si el país donde opera la entidad financiera permite a la aplicación de un régimen simplificado. Un conjunto simplificado de requisitos de DDC, en su

---

<sup>180</sup> Se deben recopilar datos sobre el abuso criminal de productos financieros de bajo riesgo y analizarse para determinar si las evaluaciones reflejan adecuadamente los riesgos planteados. Véase De Koker, L. (2009).

caso, facilita el acceso a los servicios financieros formales a la población no bancarizada y marginada de manera rentable para las instituciones financieras, al tiempo que mitiga los riesgos de exclusión financiera a los objetivos nacionales ALA/CFT.

48. El APG y el Banco Mundial han desarrollado una plantilla de evaluación nacional de riesgo ALA/CFT como parte del Marco de Planificación para una Implementación Estratégica (PIE) para ayudar a las jurisdicciones en la aplicación de las medidas recomendadas a partir de sus informes de evaluación mutua.<sup>181</sup> Están en el proceso de revisión del Marco PIE para reflejar las Recomendaciones del GAFI 2012. El Banco Mundial y el FMI también han desarrollado otras herramientas y metodologías de evaluación de riesgos. La herramienta del Banco Mundial contiene un módulo específico para la evaluación de riesgos de productos financieros que está diseñado para facilitar la inclusión financiera<sup>182</sup>.

49. La mayoría de los países aún no han tratado de llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos<sup>183</sup>. Para una serie de jurisdicciones, especialmente los Países con Baja Capacidad donde gran parte de la población no está bancarizada, esto presentará grandes desafíos, a la luz de sus capacidades y limitaciones estructurales y la falta de datos significativos para informar el proceso de evaluación de riesgos. El GAFI reconoce que el tamaño y la complejidad del país, su entorno de LA/FT, la madurez y la sofisticación del régimen ALA/CFT, y su capacidad general y las limitaciones estructurales pueden influir en el desarrollo de una plena comprensión de riesgos de LA/FT a nivel nacional. Cuando la capacidad de las instituciones financieras individuales, en particular los pequeños proveedores de servicios, es demasiado limitada para llevar a cabo una evaluación del riesgo institucional por su cuenta, el país puede considerar permitir que esas instituciones lleven a cabo, y se basen, en evaluaciones de riesgos sectoriales conjuntas o multisectoriales.

50. El GAFI reconoce que la aplicación de un EBR a la financiación del terrorismo tiene tanto similitudes como diferencias en comparación con el lavado de activos. Ambos requieren un proceso para identificar, comprender y evaluar los riesgos. Sin embargo, las características del financiamiento del terrorismo significa que los riesgos pueden ser difíciles de evaluar y las estrategias de implementación pueden ser un desafío debido a consideraciones tales como el valor relativamente bajo de las transacciones involucradas en la financiación del terrorismo, o el hecho de que los fondos pueden provenir de fuentes legales. La *Guía del GAFI sobre la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo* incluye indicadores de riesgo específicos con respecto al financiamiento del terrorismo, como la historia sin resolver de la actividad de financiación del terrorismo o regulación limitada de sistemas de transferencia de dinero o valores<sup>184</sup>:

---

<sup>181</sup> Véase el Anexo 6 I.

<sup>182</sup> Véase el Anexo 6. I y II.

<sup>183</sup> Véase GAFI (2013), Anexo III, ejemplos de Australia, Países Bajos, Suiza y los EE.UU.

<sup>184</sup> Véase GAFI (2013), Anexo I y II.

### III. La flexibilidad ofrecida por las Recomendaciones del GAFI en escenarios de bajo riesgo probado: las exenciones

51. Según lo permitido por las Recomendaciones del GAFI (NI R. 1, par. 2), un país puede tomar en cuenta el riesgo, y decidir no aplicar ciertas medidas ALA/CFT a un tipo particular de institución o actividad financiera, o Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), siempre que se cumplan ciertas condiciones.

52. El GAFI no ha prescrito ninguna forma jurídica específica en la que los países deben introducir estas exenciones. Sea cual sea la forma que adopten, las regulaciones nacionales de aplicación deben ser claras e inequívocas en cuanto a las condiciones y los posibles beneficiarios de las exenciones.

53. *Instituciones y actividades financieras incluidas* - En la definición de las instituciones financieras<sup>185</sup>, el GAFI proporciona una lista de las actividades financieras u operaciones que se incluyen a los efectos ALA/CFT.

#### Cuadro 2. Definición del GAFI de “instituciones financieras”

*Instituciones financieras* significa toda persona física o jurídica que realiza como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones para, o en nombre de, un cliente:

1. Toma de depósitos y otros fondos reintegrables del público.<sup>1</sup>
2. Préstamo.<sup>2</sup>
3. Arrendamiento financiero o leasing.<sup>3</sup>
4. Transferencia de dinero o valores.<sup>4</sup>
5. Emisión y administración de medios de pago (ej.: tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico).
6. Garantías y compromisos financieros.
7. Compraventa de:
  - (a) instrumentos del mercado de dinero (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.);
  - (b) moneda extranjera;
  - (c) instrumentos de canje, tasas de interés e índices;
  - (d) valores transferibles;
  - (e) negociación a futuro de productos primarios.

<sup>185</sup> Véase el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, GAFI (2012).

8. Participación en emisiones de valores y prestación de servicios financieros relacionados con esas emisiones.
9. Gestión de carteras individuales y colectivas.
10. Custodia y administración de efectivo o valores líquidos en nombre de terceros.
11. Otras formas de inversión, administración o gestión de fondos o de dinero en nombre de terceros.
12. Suscripción y colocación de seguros de vida y otros seguros relacionados con la inversión.<sup>5</sup>
13. Cambio de moneda y divisas.

**Notas:**

<sup>1</sup>. Esto abarca también a la banca privada.

<sup>2</sup>. Esto incluye, entre otras cosas: créditos personales, créditos hipotecarios, factoraje, con o sin recurso, y financiamiento de operaciones comerciales (incluyendo pérdidas).

<sup>3</sup>. Ello no abarca los acuerdos de arrendamiento financiero relacionado con los bienes de consumo.

<sup>4</sup>. Esto no se aplica a las personas naturales o jurídicas que suministran a las instituciones financieras solamente mensajes u otro tipo de sistemas de apoyo para la transmisión de fondos. Véase Nota Interpretativa de la Recomendación 16.

<sup>5</sup>. Ello se aplica tanto a las empresas de seguros como a los intermediarios de seguros (agentes y corredores).

54. *Requisitos de exención* – La NI R. 1, par. 6 indica que hay dos situaciones distintas en que los países pueden decidir no aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI que exigen a las instituciones financieras tomar ciertas acciones:

- existe un bajo riesgo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; esto ocurre en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas; y tiene que ver con un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD; o
- una persona natural o jurídica lleva a cabo una actividad financiera (que no sea la transferencia de dinero o valores) de manera ocasional o muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos), de manera tal que existe un bajo riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

### 3.1. LA EXENCIÓN DE UN “BAJO RIESGO PROBADO”

55. Las Recomendaciones del GAFI (ni r. 1, par 6a) permiten a los países tomar la decisión de no aplicar algunas de las Recomendaciones del GAFI para las instituciones financieras, siempre que:

- exista un bajo riesgo probado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo;
- esto ocurre en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas; y
- tiene que ver con un tipo particular de institución o actividad financiera o APNFD.

56. Los principales desafíos para los países que deseen hacer uso de la exención de bajo riesgo probado serán demostrar las circunstancias limitadas y justificadas relacionadas con un tipo específico de entidad financiera, APNFD, o actividad y aportar justificación de que existe un riesgo bajo de LA/FT. La justificación debe basarse en una evaluación adecuada del riesgo<sup>186</sup> y el nivel de detalle dependerá de la gama y posible impacto de la exención.

57. En la mayoría de las jurisdicciones, las actuales exenciones o limitaciones a la aplicación de requisitos ALA/CFT a ciertas actividades financieras se basan fundamentalmente en una “percepción” de bajo riesgo debido al tamaño o naturaleza (por ejemplo, de arrendamiento, factorización, seguros de vida) de la actividad con poca o ninguna evidencia que apoye la clasificación de riesgo. Sólo unas pocas jurisdicciones han llevado a cabo evaluaciones de riesgo antes de eximir a un sector. El Banco Mundial ha desarrollado una herramienta para evaluar el riesgo de LA de los productos de inclusión financiera que puede ayudar a los países a llevar a cabo las evaluaciones de riesgos requeridas<sup>187</sup>.

### 3.2. LA EXENCIÓN “DE MINIMIS”

58. Las Recomendaciones del GAFI permiten a los países no aplicar las obligaciones ALA/CFT cuando una persona física o jurídica lleva a cabo una actividad financiera (que no sea la transferencia de dinero o valores) de manera ocasional o muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos), de manera tal que existe un bajo riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Los servicios de transferencia de dinero o valores no pueden beneficiarse de la exención (NI R. 1, par. 6b).

59. Si bien el criterio de que la actividad financiera debe llevarse a cabo “*de manera ocasional o muy limitada*” deja espacio para la interpretación, los países que opten por aplicar la exención *de minimis* deben ser capaces de demostrar una relación de causa y efecto entre la naturaleza ocasional o muy limitada de la actividad financiera y el bajo nivel de riesgo de LA/FT evaluado. Cuando un país decide eximir a determinadas personas físicas o jurídicas de los requisitos ALA/CFT debido a que se involucran en la actividad financiera de manera ocasional o muy limitada, la responsabilidad está en el país para establecer que se cumplan las condiciones establecidas en las Recomendaciones del GAFI.

<sup>186</sup> Véase párrafo 40 y siguientes.

<sup>187</sup> Véase el Anexo 6 II para más detalle.

60. La Comisión Europea ha tratado de definir el concepto de “actividad financiera llevada a cabo de manera ocasional o muy limitada” de forma sistemática en el Artículo 2(2) de la Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el lavado de activos y financiamiento del terrorismo<sup>188</sup>. Esto proporciona una flexibilidad<sup>189</sup> similar a la que figura en la definición del GAFI de instituciones financieras. El Artículo 4 de la Directiva 2006/70/CE<sup>190</sup>, que contiene medidas de aplicación para la Directiva 2005/60/CE establece los criterios técnicos de los procedimientos simplificados de debida diligencia del cliente y para eximir a una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada. Utilizando ese marco legal y sus garantías, algunos miembros de la UE han optado por este tipo de exenciones.

Por ejemplo, la Regulación de Lavado de Activos 2007 del Reino Unido prevé un escenario de este tipo (Anexo 2):

- a. A los efectos de la regulación 4(1)(e) y (2), una persona ha de considerarse que participa en una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada si se cumplen todas las condiciones siguientes:
  - (a) el volumen total anual de facturación de la persona en relación con la actividad financiera no supera las £ 64.000;
  - (b) la actividad financiera es limitada en relación con cualquier cliente a no más de una transacción superior a EUR 1.000 si la transacción se lleva a cabo en una sola operación, o una serie de operaciones que parecen estar vinculadas;
  - (c) la actividad financiera no supera el 5% de la facturación total anual de la persona;
  - (d) la actividad financiera sea secundaria y directamente relacionada con la actividad principal de la persona;
  - (e) la actividad financiera no es la transmisión o envío de dinero (o toda representación de valor monetario) por cualquier medio;

---

<sup>188</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

<sup>189</sup> “Los Estados miembros podrán decidir si las personas físicas y jurídicas que se dedican a una actividad financiera de manera ocasional o muy limitada y cuando exista escaso riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, no entran en el ámbito del Artículo 3(1) o (2)”, es decir que no son las entidades financieras o de crédito según se definen en la Directiva

<sup>190</sup> La Directiva 2006/70/CE de 1 de agosto de 2006 establece la aplicación de medidas para la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la definición de “personas expuestas políticamente” y los criterios técnicos para procedimientos simplificados de debida diligencia del cliente y de exención por razones de actividad financiera de manera ocasional o muy limitada [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L\\_214/L\\_21420060804en00290035.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L_214/L_21420060804en00290035.pdf)

- (f) La actividad principal de la persona no es la de una persona dentro de la regulación 3(1)(a) a (f) o (h)<sup>191</sup>;
- (g) la actividad financiera sólo se proporciona a clientes de la actividad principal de la persona y no se ofrece al público.

---

<sup>191</sup> Es decir, las siguientes personas (a) la entidades de crédito; (b) entidades financieras; (c) auditores, profesionales de la insolvencia, contadores externos y asesores fiscales; (d) profesionales jurídicos independientes; proveedores de servicios societarios y fiduciarios; (f) agentes del estado; y (h) casinos.

## IV. Las Recomendaciones del GAFI a la Luz de los Objetivos de Inclusión Financiera

### 4.1. DEBIDA DILIGENCIA DEL CLIENTE (RECOMENDACIÓN 10)

61. Según las Recomendaciones del GAFI, las instituciones financieras deben aplicar medidas de debida diligencia del cliente (DDC) con el fin de identificar a sus clientes y determinar la información pertinente para realizar negocios financieros con ellos. Los requisitos de DDC están destinados a garantizar que las instituciones financieras puedan de manera efectiva identificar<sup>192</sup>, verificar y supervisar a sus clientes y las operaciones financieras en las que participen, en relación con los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que plantean.

62. Los tres elementos básicos de “identificación”, “verificación” y “monitoreo” están interrelacionados y estrechamente asociados en las Recomendaciones del GAFI. Los mismos están destinados a reforzarse mutuamente para que la institución financiera construya el conocimiento del cliente que es crucial desde una perspectiva ALA/CFT.

63. Las Recomendaciones del GAFI revisadas no han modificado los requisitos básicos de DDC. Sin embargo, aclaran cómo el amplio principio de EBR se refiere a la aplicación de medidas de DDC. En particular, y de especial relevancia para la inclusión financiera, las Recomendaciones del GAFI revisadas proporcionan indicadores para identificar posibles factores de riesgo menores (NI R. 10, par.16 a 18), y ejemplos de medidas de diligencia debida simplificadas que permite el EBR (NI R. 10, par.21.). Estos casos pretenden ser solamente ejemplos, y no deben interpretarse como exhaustivos u obligatorios.

#### Circunstancias en las que debe aplicarse la DDC

64. En virtud de las Recomendaciones del GAFI, todas las instituciones financieras que están sujetas a obligaciones ALA/CFT están obligadas a aplicar medidas de DDC, incluyendo la identificación y verificación de la identidad de sus clientes, cuando:

- establecen relaciones comerciales<sup>193</sup>;
- realizan transacciones ocasionales por encima de USD/EUR 15.000 o están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16;

<sup>192</sup> La Recomendación 10 del GAFI no permite que las instituciones financieras mantengan cuentas anónimas o cuentas bajo nombres obviamente ficticios.

<sup>193</sup> Las Recomendaciones del GAFI no definen esta noción. Se deja a los países decidir si se establece el negocio.

- existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o
- la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.

### Medidas de DDC - general

65. De conformidad con estos umbrales de transacción y otros criterios, las instituciones, profesiones y empresas sujetas a obligaciones ALA/CFT deben:

- a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.
- b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.
- c) Entender y, cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.
- d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

66. La aplicación de estas medidas de DDC es un desafío para los proveedores de servicios financieros, en particular las instituciones financieras que tratan con los clientes “pequeños” y aquellos Países con Baja Capacidad. Es esencial distinguir entre identificación del cliente y verificación de la identificación. La identificación del cliente implica la recopilación de información sobre el (futuro) cliente para identificarlo. En esta etapa, no se recopila ninguna documentación de identificación. Por el contrario, la verificación de la identificación del cliente requiere la comprobación de información, datos o documentación de fuente independiente y confiable para confirmar la veracidad de la información de identificación que se obtuvo durante el proceso de identificación.

67. Los comentarios de la industria destacan una serie de dificultades prácticas respecto a los requisitos de identificación y verificación, la mayoría de los cuales se presentan de conformidad con los requisitos regulatorios o jurídicos nacionales, y no las Recomendaciones del GAFI. Por ejemplo, en un escenario normal de DDC, las Recomendaciones del GAFI no requieren que se recopile información en cuestiones tales como ocupación, ingresos o dirección, que algunos regímenes nacionales ALA/CFT exigen, aunque puede ser razonable en muchas circunstancias buscar esta información para que pueda darse el monitoreo efectivo de transacciones inusuales. Del mismo modo, aunque la mayoría de los países especifican el uso

de un pasaporte o tarjeta de identificación emitida por el gobierno como uno de los métodos que pueden utilizarse para verificar la identidad de los clientes, las Recomendaciones del GAFI permiten que los países utilicen otros documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables. Esta flexibilidad es particularmente relevante para la inclusión financiera, ya que los trabajadores inmigrantes de bajos ingresos, por ejemplo, a menudo carecen de documentos de identificación estándar. Los requisitos de DDC rígidos, que insisten en los documentos de identificación emitidos por el gobierno, adoptados por algunos países o instituciones financieras, han actuado como barreras para estas poblaciones desfavorecidas al momento de obtener acceso al sistema financiero formal.

### Medidas de DDC - escenarios de riesgo menor

68. Las Recomendaciones del GAFI revisadas permiten medidas simplificadas de DDC donde existe un menor riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (NI R. 1, par. 5 y NI R. 10, par. 16 a 18 y par.21). Esta es una opción que está abierta a todos los países. Las jurisdicciones pueden considerar el establecimiento de un régimen de DDC simplificado para productos y clientes de menor riesgo específicamente definidos. Los países también pueden permitir a las instituciones financieras decidir la aplicación de medidas de DDC simplificadas en situaciones de bajo riesgo, en función de su propio análisis de riesgos institucional. En cualquier caso, no se permiten medidas de DDC simplificadas si existe alguna sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, o cuando existen escenarios de mayor riesgo específicos.

69. *Ejemplos de situaciones de riesgo menor.* El GAFI da ejemplos de situaciones en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo podría considerarse como potencialmente menor, en relación con determinados tipos de clientes, países o áreas geográficas, o productos, servicios, transacciones o canales de envío (NI R. 10, par. 17). Los ejemplos no son prescriptivos y no constituyen una lista exhaustiva. El GAFI incluye explícitamente como un ejemplo de riesgo menor *“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”*. Esto significa que podría ser razonable aplicar medidas simplificadas de DDC para los clientes de los que cumplan esas condiciones. Por ejemplo, las llamadas “pequeñas cuentas bancarias”<sup>194</sup> para las personas no bancarizadas que carecen de documentos de identificación aceptables, en los que la cuenta tiene topes en el valor general, la frecuencia de uso, y el tamaño de las transacciones para mitigar el riesgo del potencial de uso indebido sin dejar de ofrecer la funcionalidad adecuada. Esto sería particularmente relevante para las personas que dependen de las remesas de familiares que viven y trabajan fuera de casa. Las instituciones financieras todavía necesitan monitorear las cuentas de bajo riesgo, pero puede que sea apropiado hacerlo con menos frecuencia y con menos intensidad que con las cuentas de riesgo estándar, lo que permite una asignación más eficiente de los recursos, permitiendo que las instituciones financieras centrar

<sup>194</sup> Estas cuentas también se mencionan como cuentas de bajo valor, simples o de bajo costo.

sus recursos de cumplimiento en amenazas de riesgo mayor. En todas las situaciones de DDC simplificada, las circunstancias de riesgo menor tendrán que ser confirmadas en base a una evaluación de riesgos exhaustiva y documentada, realizada a nivel nacional, sectorial o a nivel institución financiera (NI R. 10 par. 16)<sup>195</sup>.

70. Como deja en claro el ejemplo anterior, las Recomendaciones del GAFI respaldan el desarrollo de productos bancarios básicos u otros productos financieros que faciliten la integración de las personas excluidas económicamente al sector financiero formal y mitigar los riesgos de LA/FT relativos a la exclusión financiera. Los países tendrán que especificar los diferentes criterios exigidos para optar a un régimen de DDC simplificado o exigir a las entidades financieras hacerlo dentro de su propio marco de gestión de riesgos. En general, los productos específicos pueden incluir varias condiciones específicas, tales como que el cliente sea una persona física, operaciones limitadas en cantidad (por ejemplo, los retiros que no excedan X EUR / USD por día o X por mes), saldo de la cuenta limitado en cualquier momento, etc.

71. *Aplicación de medidas simplificadas.* Las medidas de DDC simplificadas nunca significan una exención total o ausencia de medidas de DDC. Un conjunto simplificado de medidas de DDC puede ser básico y mínimo, pero tiene que responder a cada uno de los cuatro componentes de DDC que se aplican a las relaciones y transacciones<sup>196</sup> con clientes “estándar”. En consonancia con el EBR<sup>197</sup>, es la intensidad y el alcance de la información requerida sobre el cliente y la transacción, y los mecanismos utilizados para cumplir con estas normas mínimas lo que varía en función del nivel de riesgo. En un contexto de riesgo menor, cumpliendo con los requisitos de DDC de identificación, verificación y monitoreo del cliente de la Recomendación 10 podría, por ejemplo, implicar medios menos intensivos y formales de recolección y monitoreo de información y el seguimiento y confianza de los supuestos adecuados para el uso previsto de los productos básicos, o información menos detallada y frecuente.

72. La NI R. 10, par.21 ofrece una serie de ejemplos de posibles medidas simplificadas con respecto al momento y la verificación de la identidad del cliente y la intensidad del monitoreo de transacciones. Una vez más, se proponen estos ejemplos de guía solamente y no deben ser considerados como prescriptivos o exhaustivos. Incluyen la posibilidad de verificación de la identidad del cliente y del beneficiario final luego del establecimiento de la relación comercial,

---

<sup>195</sup> Véase párrafo 40 y siguientes.

<sup>196</sup> Véase párrafo 65.

<sup>197</sup> Véase párrafo 37 y siguientes.

la reducción de la frecuencia de actualizaciones de la identificación del cliente o reducción del grado de monitoreo y examen de transacciones, basado en un umbral monetario razonable<sup>198</sup>.

73. En cuanto a los requisitos de beneficiario final, en un contexto de inclusión financiera el beneficiario final será en la mayoría de casos el cliente mismo, o un miembro de la familia estrechamente relacionado. Las situaciones en que surjan sospechas de que el titular de la cuenta la utiliza como testafierro y no es el propietario real, no deben ser tratadas como un menor riesgo y deben aplicarse las medidas normales o intensificadas (NI R. 10, par. 15a).

74. Los países pueden considerar la aplicación de un llamado enfoque de DDC/CSC “progresivo” o por “niveles” mediante el cual los límites bajos transacción/pago/saldo podrían reducir las vulnerabilidades de lavados de activos y financiamiento del terrorismo. Cuanto más estricto sean los límites que se establecen para determinados tipos de productos, más probable será la reducción del riesgo de LA/FT general y que esos productos/servicios podría considerarse como un riesgo menor. Por lo tanto, la aplicación de medidas de DDC simplificadas podría ser apropiada. Este enfoque puede proporcionar a individuos (excluidos económicamente) indocumentados acceso a cuentas u otros servicios financieros con funcionalidades muy limitadas. El acceso a servicios adicionales (por ejemplo, límites de transacciones o saldos de cuentas superiores, acceso a través de canales de envío diversificados) sólo debe permitirse si/cuando el cliente proporciona una prueba de identidad y dirección. Por ejemplo, en la India, el gobierno modificó las regulaciones ALA/CFT para autorizar a los bancos a abrir una caja de ahorros “pequeña” o “básica” para los clientes con bajos ingresos que carecen de formas aceptables de identificación, utilizando normas simplificadas de DDC. La cuenta está sujeta a limitaciones estrictas en cuanto al total anual de todos los créditos, la suma mensual de todos los retiros y transferencias, y el saldo en cualquier momento. Sólo se puede abrir en una institución con servicios bancarios centrales que pueda monitorear la cuenta y garantizar que se respeten los límites de transacciones y saldos. La cuenta está en funcionamiento durante 12 meses y sólo se puede renovar por otros 12 meses si el titular de la cuenta proporciona evidencia de que ha solicitado documentos de identidad válidos dentro del año de apertura de la cuenta<sup>199</sup>.

### Medidas de DDC - identificación del cliente

75. Las recomendaciones del GAFI no especifican cual es la información de los clientes exacta (denominado por algunos países como “identificadores”) que las empresas sujetas a obligaciones ALA/CFT deben reunir para llevar a cabo el proceso de identificación adecuado, para las relaciones comerciales normales y para operaciones ocasionales superiores a USD/EUR 15.000. La legislación nacional varía, aunque la información común del cliente tiende a consistir en el nombre, fecha de nacimiento, dirección y un número de identificación.

<sup>198</sup> Los ejemplos específicos de medidas simplificadas que podrían preverse por países para cada paso del proceso de DDC para dar cabida a las características específicas de los productos o situaciones de inclusión financiera de menor riesgo se detallan en los siguientes párrafos.

<sup>199</sup> Véanse también las experiencias de México, Malawi, Brazil y Pakistán como parte del Anexo 7.

Otros tipos de información (como ocupación, ingresos, teléfono y dirección de correo electrónico del cliente, etc.) son generalmente aspectos más de negocios y/o anti-fraude y no constituyen información esencial de DDC que deben recopilarse como parte de la DDC estándar -aunque tal información podría ser apropiadamente parte de DDC intensificada para situaciones de mayor riesgo.

76. Las recomendaciones del GAFI permiten a las leyes o regulaciones de los países aplicar un EBR a los tipos de información de los clientes que deben recopilarse para iniciar una relación comercial. Se debe adoptar un enfoque cuidadosamente equilibrado, porque si los procesos de identificación son demasiado escasos, el monitoreo puede hacer una contribución limitada a la mitigación del riesgo, y el escaneo manual o electrónico de las transacciones pueden no ser capaces de identificar actividades sospechosas individuales con eficacia<sup>200</sup>. En algunos países, se han introducido requisitos diferenciados de DDC, en relación con ciertos tipos de productos financieros. Por ejemplo, en Colombia, una modificación de 2009 de la Circular Bancaria Básica de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) simplifica los procedimientos ALA/CFT para las cuentas electrónicas de bajo valor y cuentas móviles que se abren a través de agentes (que reciben y reenvían los materiales de solicitud).

#### Medidas de DDC - verificación de la identificación del cliente

77. Las Recomendaciones del GAFI exigen a las instituciones financieras verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables. Para determinar el grado de confiabilidad e independencia de dicha documentación, los países deben tener en cuenta los posibles riesgos de fraude y falsificación en un país determinado. Es la responsabilidad de cada país determinar lo que puede constituir documentos, datos o información de fuentes independientes y confiables” en virtud de su régimen ALA/CFT. La aplicación general del EBR puede introducir un grado de flexibilidad en cuanto a los métodos de verificación de identidad y la frecuencia.

78. De acuerdo con la industria, la etapa de verificación de la identidad del cliente es, en todos los casos, la parte más difícil y onerosa del proceso. Los requisitos de verificación rigurosos pueden actuar como un desincentivo para la inclusión financiera.

79. El Banco Mundial ha señalado que las personas que respondieron a la reciente encuesta suelen citar la falta de documentación como una de las razones centrales por no tener una cuenta, sobre todo en países que requieren una documentación amplia o formal, emitida por el gobierno<sup>201</sup>:

---

<sup>200</sup> Véase también párrafo 102.

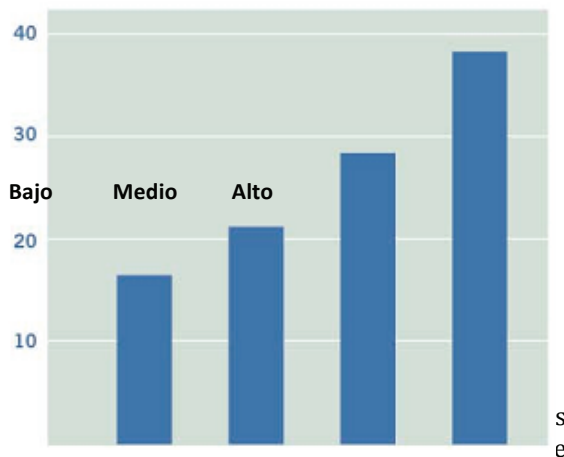
<sup>201</sup> Banco Mundial (n.d.).

Figura 2. Datos objetivos que respaldan los requisitos de documentación y costos como barreras para el uso de cuentas formales

No titulares de cuentas que citan la falta de documentación como una barrera (%)



No titulares de cuentas que citan el costo como una barrera (%)



Fuente: Demirguc-Kunt, A. y Klapper, L. (2012); Banco Mundial, Base de Datos de Supervisión y Regulación de Bancos, Base de Datos de Sistemas de Pagos del Banco Mundial.

80. *Sustento en una gama más amplia de medios de identificación aceptables.* Para hacer frente a estos desafíos<sup>202</sup>, los países han ampliado la gama de identificaciones aceptables para el proceso de verificación para incluir documentación como identificaciones extranjeras vencidas, documentos consulares u otros registros que las personas indocumentadas típicamente pueden adquirir en el país de acogida (facturas, certificados de impuestos, documentos de salud, etc.). Usando un EBR, las autoridades locales a menudo han permitido una gama más amplia de documentación en tipos predefinidos de relaciones comerciales y para cuentas y productos (inclusión financiera) específicos, con límites de saldo bajo<sup>203</sup>. Los países deben aprovechar el EBR para facilitar requisitos proporcionados en materia de identificaciones aceptables que apoyen la prestación de servicios personas marginadas<sup>204</sup>.

81. Los grupos como cooperativas financieras comunitarias que proporcionan servicios financieros definidos sólo sus miembros, pueden tener un régimen de DDC adaptado a su naturaleza. El proveedor de servicios financieros puede aprovechar en marcha el proceso de membresía para que las personas se conviertan en miembros de la cooperativa para cumplir

<sup>202</sup> Esto puede abordar la cuestión de la identificación de los niños ya que los niños generalmente carecen de identificadores y a veces no tienen tutores.

<sup>203</sup> Véanse las experiencias de diversos países en el Anexo 5.

<sup>204</sup> Sin embargo, la capacidad de identificar a los individuos con confiabilidad es fundamental no sólo para los servicios financieros, sino también para la distribución de la ayuda del bienestar social y la seguridad nacional, de modo que, cuando se carece de autoridades deben dar prioridad al desarrollo de un sistema nacional para identificar a los ciudadanos.

también los requisitos de DDC. Esto puede considerarse como una forma alternativa de DDC que alcanza el mismo objetivo que la identificación normal y proceso de verificación en las instituciones financieras minoristas.

82. *Riesgo de fraude en relación con identificaciones alternativas aceptables.* Los países deben permanecer conscientes de que las formas alternativas de identificación aceptable pueden ser más susceptibles al fraude y el abuso. Por ejemplo, si la confianza adecuada se puede colocar en una carta de un jefe de comunidad para verificar la identidad de un cliente depende de la integridad y el conocimiento del cliente por parte del jefe de la comunidad. En algunos casos reportados, los jefes de comunidades comenzaron a exigir dinero por sus “servicios de verificación”. Aunque tal abuso no puede generalizarse, es importante recordar que al igual que todos los métodos de verificación de la identificación del cliente, los procesos de identificación alternativos requieren una cierta debida diligencia básica y monitoreo para asegurar la integridad y confiabilidad. Un análisis de riesgos adecuado es crucial para apoyar la adopción de procesos de verificación que sean proporcionales al nivel de riesgo de LA/FT.

83. En Sudáfrica, en mayo de 2010 el Centro de Inteligencia Financiera emitió una advertencia a los bancos dándoles instrucciones de no aceptar documentos emitidos por el gobierno de Sudáfrica para los solicitantes de asilo que acrediten sus solicitudes de asilo como documentos de identificación a efectos de la apertura de cuentas bancarias. Sin embargo, a raíz de un litigio contra esta posición, se alcanzó un acuerdo que permite a los bancos aceptar la documentación de asilo para verificar la identidad, pero sólo después de confirmar la autenticidad del documento con el Departamento de Asuntos del Interior.

84. *Verificación de identidad pospuesta.* Entre los ejemplos de medidas de DDC simplificadas en la NI R. 10, par. 21, la verificación de la identidad (del beneficiario final) y del cliente y luego del establecimiento de la relación comercial, es decir, si las transacciones de la cuenta sobrepasan un umbral monetario definido. Como parte de un enfoque de DDC por niveles<sup>205</sup>, los clientes pueden contar con servicios limitados y básicos, y sólo se les concede acceso a una gama completa o ampliada de servicios o umbrales mayores de transacciones una vez realizada la verificación de identidad completa.

85. Este enfoque flexible para cuentas de objeto limitado, en el que se aplaza la verificación, pero no se elimina, permite a los clientes obtener acceso a productos básicos con funcionalidades limitadas y para transacciones de bajo valor. Es muy útil en un contexto de inclusión financiera, ya que permite a las personas no bancarizadas tener acceso a los servicios formales básicos que necesitan, y al mismo tiempo reduce los costos de las cuentas de valores pequeños y aumenta el alcance de la inclusión financiera para las instituciones financieras. Las experiencias de los países en el manejo de los desafíos de verificación de identificación y/o de identidad se indican en el Anexo 8.

---

<sup>205</sup> Véase párrafo 74.

### Medidas de DDC - Identificación en escenarios no presenciales<sup>206</sup>

86. El creciente uso de innovaciones tecnológicas es un canal prometedor para ampliar la prestación de servicios financieros a la población marginada y remota<sup>207</sup>. En este sentido, la banca móvil y pagos móviles se han desarrollado de manera significativa en los últimos años, y tienen un gran potencial para facilitar el acceso a los servicios básicos para las personas no bancarizadas, especialmente en los países en desarrollo. Según el Banco Mundial, alrededor de tres cuartas partes de los habitantes del mundo tienen ahora acceso a un teléfono móvil, y la gran mayoría de las suscripciones móviles (cinco mil millones) se dan en los países en desarrollo<sup>208</sup>. En África subsahariana, la encuesta Gallup World Survey indicó que el 16% de los adultos reportó haber usado un teléfono móvil en los últimos 12 meses para pagar cuentas o enviar o recibir dinero<sup>209</sup>. Aunque la banca móvil muestra potencial para los propósitos de inclusión financiera, en esta etapa, se da principalmente el acceso a los servicios de pago y transferencia. Esta funcionalidad ofrece un primer paso útil a los servicios financieros formales, pero en sí misma no proporciona los beneficios de una bancarización plena u otros servicios financieros.

87. El desarrollo de los canales de banca sin sucursales a través de agentes no bancarios (por ejemplo, gasolineras, quioscos de lotería, tiendas de comestibles, etc.), en combinación o no con soluciones de telefonía móvil, también ofrece un gran potencial por el cual los servicios financieros pueden llegar a los grupos no bancarizados o marginados<sup>210</sup>.

88. En este contexto, es importante entender los requisitos del GAFI que implican una relación no presencial. La NI R. 10, par. 15 de las nuevas Recomendaciones del GAFI identifica las relaciones o transacciones comerciales no presenciales como ejemplos de escenarios de riesgo potencialmente más altos. Las nuevas Recomendaciones también aclaran que los ejemplos se dan a título indicativo, y que los factores de riesgo mencionados pueden no ser aplicables en todas las situaciones (NI R. 10, par. 14). En la perspectiva de la inclusión financiera, los riesgos de fraude de identidad tienen que equilibrarse con los riesgos de LA/FT de personas recién bancarizadas caso por caso para decidir si es conveniente aplicar medidas intensificadas de debida diligencia.

89. En lo que se refiere a la identificación de los clientes de menor riesgo en la etapa de apertura de la cuenta, se pide a las instituciones financieras aplicar procedimientos igualmente eficaces como para los clientes con los que se reúnen. En varios casos, aunque no hay una comunicación directa y presencial con la entidad financiera, un tercero o un agente está involucrado en el proceso de apertura de la cuenta. En este caso, se aplicarán los

<sup>206</sup> Véase también GAFI (2013b).

<sup>207</sup> Véase la Inclusión Financiera del Grupo de Expertos del G-20 (2010), Anexo 3 y GAFI (2013b).

<sup>208</sup> Banco Mundial (2012c).

<sup>209</sup> Banco Mundial (n.d.).

<sup>210</sup> Véase párrafo 116 y siguientes.

principios relevantes para el agente o relaciones con terceros<sup>211</sup>. En la mayoría de los casos, las instituciones financieras requieren que los clientes envíen copias digitales de sus documentos de identificación, y todo el paquete de cuentas se activa una vez que se haya completado la verificación<sup>212</sup>.

90. *Nuevos productos y tecnologías.* La nueva Recomendación 15 del GAFI establece que los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos específicos que pudieran surgir con respecto al desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo y deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos. La evaluación del riesgo inicial y pre-lanzamiento será refinada y ajustada a la luz de la experiencia, como parte del requisito de que las instituciones financieras revisen y adapten sus medidas de EBR (NI R. 1.8.).

91. La Recomendación 15 es parte de la sección de las nuevas Recomendaciones que requieren medidas adicionales de DDC para actividades y clientes específicos. Sin embargo, esto no significa, que el uso de nuevas tecnologías para el desarrollo de canales de envío o productos innovadores de forma automática exige medidas adicionales de DDC en todos los casos. Si bien se requiere una evaluación de riesgo adicional y, particularizado de las nuevas prácticas de productos comerciales, el tipo específico de relaciones comerciales y operaciones involucradas, los grupos objetivo de clientes, la participación de intermediarios, la sofisticación de la tecnología utilizada, son factores que se deben tener en cuenta en la evaluación de los riesgos, y en la determinación del nivel adecuado de DDC que se debe aplicar<sup>213</sup>.

92. En el contexto de nuevas tecnologías/prácticas comerciales/inclusión financiera, es preciso señalar que las Recomendaciones del GAFI (NI R. 10, par. 11) permiten a las instituciones financieras en escenarios no presenciales verificar la identidad del cliente luego el establecimiento de la relación comercial (y no antes o durante el curso del establecimiento de una relación de negocios) cuando sea esencial para no interrumpir el curso normal de los negocios y siempre que los riesgos de lavado de activos se gestionen con eficacia<sup>214</sup>.

93. *Dependencia de terceros* - La dependencia de las DDC realizadas por terceros que no son agentes de las instituciones financieras y no están cubiertos por acuerdos de subcontratación está permitida dentro de las Recomendaciones del GAFI, siempre que se cumplan

---

<sup>211</sup> Véase párrafo 93 para las relaciones de terceros y párrafo 116 y siguientes para los agentes.

<sup>212</sup> Véanse las experiencias de diversos países en el Anexo 7.

<sup>213</sup> Véanse las experiencias de otros países en el Anexo 7.

<sup>214</sup> Véase GAFI (2013b).

determinados requisitos (Recomendación 17). En algunos países no está permitido delegar la DDC a terceros, pero cuando se les permite, la responsabilidad final en cuanto a la identificación y verificación del cliente permanece en la institución financiera que delega. En un escenario de dependencia, una institución financiera que dependa de un tercero para realizar algunos o todos los siguientes elementos del proceso de DDC (a) identificación del cliente (y cualquier beneficiario final), (b) la verificación de la identidad del cliente, y (c) la recopilación de información sobre el propósito e índole previstos de la relación comercial. Esta información debe ser proporcionada de inmediato a la institución financiera. Las instituciones financieras deberán asegurarse de que el tercero está adecuadamente sujeto a la supervisión y regulación ALA/CFT de una autoridad competente y que tiene establecidas medidas para cumplir con los requisitos de DDC. La Nueva Recomendación 17 limita claramente tal dependencia de terceros sólo a otras instituciones financieras (NI R. 17, par. 3). Cuando ellos pertenecen al mismo grupo financiero, se puede considerar que la institución financiera y el tercero cumplen con algunas de las condiciones necesarias como resultado de su programa ALA/CFT a nivel de grupo. En la práctica, las empresas desarrollan medidas para comprobar la confiabilidad del tercero (especialmente en un contexto transfronterizo), tales como el grado de regulación y supervisión interno ALA/CFT.

#### **Medidas de DDC - obtener información sobre el propósito y la naturaleza de la relación comercial**

94. El EBR permite a las entidades financieras en circunstancias adecuadas (es decir, con respecto a determinados tipos de clientes o servicios/productos) inferir el propósito y la naturaleza de la relación comercial con el tipo de cuenta establecida y las transacciones efectuadas, en lugar de recopilar información específica y aplicar medidas específicas para cumplir esa obligación (NI R. 10, par. 21 punto 4). Esto significa que si una cuenta se abrió para permitir que un inmigrante pobre envíe/reciba pequeñas transferencias hacia y desde su país de origen a través de un canal seguro, asequible y formal, este elemento de los requisitos de DDC podría considerarse cumplido.

#### **Medidas de DDC - régimen intensificado si se sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo**

95. En virtud de la NI R. 10.21, las medidas de DDC simplificadas no son aceptables siempre que exista una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo o cuando se apliquen en escenarios específicos de mayor riesgo. Por lo tanto, las instituciones que diseñan medidas de DDC para productos de bajo riesgo deben asegurarse que sus medidas y sistemas institucionales exigen que los empleados y agentes implementen medidas normales o intensificadas de DDC donde tales sospechas pueden presentarse o donde se encuentran escenarios de mayor riesgo.

#### **Medidas de DDC - realización de debida diligencia continua y monitoreo de la relación comercial**

96. Monitoreo se refiere al examen manual o electrónico de las transacciones. Los exámenes usan parámetros como el país de origen o destino de la transacción, el valor de la transacción y su naturaleza. Nombres de los clientes y los nombres de beneficiarios también se examinan contra las listas de sanciones internacionales y nacionales. El proceso de examen puede marcar un número de transacciones para investigación interna, como las transacciones con valores que superan el valor normal para este tipo de operaciones. El monitoreo y las investigaciones internas requieren capacidad y, en función del método de monitoreo, puede ser lento y costoso. Si se identifica una transacción de valor atípico, debe ser investigada internamente. Se deben recopilar y considerar hechos adicionales. El investigador requerirá, típicamente, más información sobre el cliente y la transacción antes de que pueda llegar a una conclusión razonable de que la transacción está fuera de toda sospecha o que hay motivos razonables para sospechar que la transacción involucra LA/FT.

97. El grado y la naturaleza del monitoreo por una institución financiera dependerán de los riesgos de LA/FT que enfrenta la institución. En la aplicación de un EBR al monitoreo, las instituciones financieras y sus supervisores regulatorios deben reconocer que no todas las transacciones, cuentas o clientes serán monitoreados por lavado de activos y financiamiento del terrorismo e inclusión financiera de la misma manera. El grado de monitoreo se basará en los riesgos identificados en relación con el cliente, los productos o servicios utilizados por el cliente y la ubicación del cliente y las transacciones. Los riesgos que una institución financiera está dispuesta a aceptar, ya sea con respecto a los clientes a los que sirve o los servicios que ofrece, deben ser coherentes con los recursos de la institución financiera y su capacidad de monitorear y gestionar sus riesgos de manera efectiva. Los modelos de servicios basados en la tecnología a menudo ofrecen una mayor facilidad de monitoreo, y esto debe tenerse especialmente en cuenta por los países en un contexto de inclusión financiera.

98. El objetivo principal del monitoreo en un sistema basado en el riesgo es responder a las cuestiones de toda la empresa basado en el análisis de cada institución financiera sobre sus principales riesgos. Las autoridades reguladoras deben, por lo tanto, ser conscientes y tener debidamente en cuenta las determinaciones hechas por las instituciones financieras, a condición de que estas determinaciones sean consistentes con las exigencias legislativas o regulatorias, e informadas por una evaluación de riesgos creíble y las medidas de mitigación se documenten de forma razonable y adecuada.

99. El monitoreo bajo un EBR permite a una institución financiera crear umbrales monetarios o de otro tipo por debajo del cual una actividad recibirá un monitoreo reducido o limitado. Las situaciones definidas o umbrales utilizados para este fin deben ser revisados de manera regular para determinar su idoneidad para los niveles de riesgo establecidos. Las instituciones financieras también deben evaluar la adecuación de los sistemas y procesos de forma periódica. Los resultados del monitoreo siempre deben documentarse<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Wolfsberg (2009).

100. Alguna forma de monitoreo, ya sea automatizado o manual, una revisión de informes de excepción o una combinación de criterios de selección son necesarios con el fin de detectar operaciones inusuales y por lo tanto posiblemente sospechosas. Incluso en el caso de los clientes de menor riesgo, es necesario un monitoreo para verificar que las transacciones coinciden con el perfil inicial de bajo riesgo y si no, para desencadenar un proceso de revisión adecuada para la calificación de riesgo del cliente. Los riesgos de algunos clientes pueden manifestarse una vez que el cliente ha comenzado a realizar transacciones, ya sea a través de una cuenta o de otra manera, en la relación con la entidad financiera. Esto hace del monitoreo adecuado y razonable de las transacciones del cliente un componente esencial de un EBR correctamente diseñado. Además, cuando hay una sospecha real de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, esto debe considerarse como un escenario de riesgo más alto, y debe aplicar una debida diligencia intensificada independientemente de cualquier umbral o exención.

101. También es importante tener en cuenta que las circunstancias de menor riesgo pueden limitarse a aspectos específicos de una relación dada (NI R. 10, par.18). En esta situación, el régimen simplificado no puede aplicarse de manera uniforme a todas las medidas de DDC, y el alcance de las medidas de DDC puede ser diferenciado, dependiendo de los factores de riesgo identificados para cada una de las etapas de la relación. Por ejemplo, en el caso de un cliente recién bancarizado que se beneficia de medidas simplificadas de identificación, los niveles normales de monitoreo continuo de transacciones se puede aplicar con el fin de asegurarse que las cuentas se utilizan adecuadamente y dentro de los límites acordados.

102. Como se señaló anteriormente, en algunos países, se ha optado por monitorear de cerca las transacciones relacionadas con cuentas o productos relevantes para mitigar el riesgo introducido por DDC simplificadas. Sin embargo, si realiza una escasa DDC, por lo que la institución financiera carece de una gama suficiente de la información disponible, los exámenes manuales o electrónicos de las transacciones pueden no ser capaces de ofrecer un beneficio significativo.

### Medidas de DDC - el caso específico de las Personas Expuestas Políticamente (PEP)

103. No se espera que los productos y servicios dirigidos a la inclusión financiera involucren normalmente a PEPs como clientes o beneficiarios finales, aunque en varios casos, las instituciones financieras tienen que lidiar con familiares de PEPs. Sin embargo, las instituciones financieras deben contar con sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si un cliente o el beneficiario final es una PEP extranjera, y las medidas razonables para realizar esa determinación se exigen en relación con PEPs nacionales e internacionales (Recomendación 12). Lo que constituye un sistema de gestión de riesgos adecuado o medidas razonables para identificar PEPs extranjeras podría variar, dependiendo del riesgo que presenta la base de clientes.

104. Cuando una PEP extranjera se identifica como un (potencial) cliente o beneficiario final, las instituciones financieras deben aplicar una DDC intensificada, incluyendo la obtención de la aprobación de la dirección para establecer (o continuar, para los clientes existentes) las relaciones comerciales; tomar medidas razonables para determinar el origen del patrimonio y de los fondos; y llevar a cabo un mejor monitoreo continuo de la relación comercial.

105. Además, se debe exigir a las instituciones financieras tomar medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP nacional o una persona a quien se haya confiado una función destacada por parte de una organización internacional, y aplicar las medidas intensificadas de debida diligencia del cliente antes descritas de acuerdo al riesgo es decir, en los casos de una relación comercial de mayor riesgo con este tipo de personas<sup>216</sup>.

### Medidas de DDC - el caso específico de transferencias electrónicas

106. Las transferencias electrónicas se suelen utilizar para las remesas enviadas por razones que están vinculadas a temas de inclusión financiera. Además de los requisitos de DDC, están sujetas a normas específicas relativas a la cliente/originador y beneficiario para garantizar la plena transparencia en toda la cadena de pago (Recomendación 16). Los países pueden adoptar un umbral *de minimis* (no mayor de USD/EUR 1.000), por debajo del cual se pueden aplicar requisitos de información reducidos (NI R. 16).

107. Los requisitos de DDC se aplican a las transferencias electrónicas ocasionales en los casos contemplados en NI R. 16 (R10 (ii)). Esto significa que, en los países que han adoptado el umbral *de minimis*:

- las transferencias electrónicas transfronterizas ocasionales por debajo de USD/EUR 1.000 se aplican los requisitos reducidos de la NI R. 16 y se solicitará el nombre del originador y del beneficiario, así como un número de cuenta para cada uno o un único número de referencia de la transacción. No es necesario verificar la exactitud de esta información (NI R. 16 5.a).
- para las transferencias electrónicas transfronterizas ocasionales superiores a USD/EUR 1.000, la información que acompaña la transferencia debe incluir los elementos que figuran en la NI R. 16. 6: El nombre del originador; el número de cuenta del originador; dirección o su número de identidad nacional o el número de identificación del cliente o la fecha y lugar de nacimiento; el nombre del beneficiario; y el número de cuenta del beneficiario. Es necesario verificar la exactitud de esta información.

## 4.2. REQUISITOS DE MANTENIMIENTO DE REGISTROS (RECOMENDACIÓN 11)

<sup>216</sup> Véase Wolfsberg (2008) y GAFI (2013a).

108. En virtud de la Recomendación 11, debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las solicitudes de información de las autoridades competentes. El motivo es facilitar la reconstrucción de transacciones individuales de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el enjuiciamiento de una actividad criminal.

109. La Recomendación 11 también establece que debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un período de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional. El requisito de mantenimiento de registros no depende de los niveles de riesgo y es plenamente aplicable a la DDC, transacciones y otra información recopilada, sea cual sea el alcance de esta información (INR. 1 6.).

110. Según las Recomendaciones del GAFI, el requisito de mantenimiento de registros no requiere la retención de una fotocopia del documento de identificación presentado a efectos de verificación. Sólo exige que la información sobre ese documento se almacene y conserve durante cinco años. Varios países, como Estados Unidos, Australia y Canadá, han considerado, pero rechazado, imponer obligaciones de conservar fotocopias a sus instituciones reguladas por una serie de razones: por ejemplo, las fotocopias pueden ser utilizadas para cometer fraude de identidad; su retención podrá constituir una infracción de las leyes de privacidad, y pueden revelar información sobre el cliente que podría constituir la base de prácticas discriminatorias, como la negativa a las facilidades de crédito<sup>217</sup>.

111. Por lo tanto, la Recomendación 11, permite diferentes formas de mantenimiento de documentos, incluyendo el almacenamiento electrónico. Por ejemplo, las siguientes técnicas de mantenimiento de registros son aceptables:

- Escaneo de material de verificación y mantenimiento de la información de forma electrónica;
- Conservación de copias electrónicas de los resultados de verificaciones electrónicas;
- Registro simple (escritura a mano) de datos de referencia sobre los documentos de identidad o de transacción. Esto puede ser particularmente útil en el contexto de la banca móvil, ya que los

<sup>217</sup> Véanse las experiencias de otros países en el Anexo 8.

agentes de dinero móvil suelen ser tiendas comunes. Los tipos de datos que se recomiendan registrar incluyen:

- Los números de referencia en documentos o cartas,
- Fechas relevantes, tales como emisión, vencimiento o anotación,
- Detalles del emisor o escritor,
- Todos los detalles de identidad registrados en el documento.

#### 4.3. REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS (RECOMENDACIÓN 20)

112. El reporte de actividades u operaciones sospechosas es fundamental para la capacidad de un país de utilizar información financiera para combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros. Todos los países deberían tener requisitos jurídicos o regulatorios que exijan la presentación de reportes de actividades sospechosas. Una vez constituida la sospecha, debe realizarse el reporte y, por lo tanto, un EBR para el reporte de actividades sospechosas no es aplicable.

113. Sin embargo, el EBR es adecuado para el propósito de identificar posibles actividades sospechosas, por ejemplo, dirigiendo recursos adicionales en aquellas áreas (clientes, servicios, productos, ubicaciones, etc.) que una entidad financiera ha identificado como de mayor riesgo. Como parte de un EBR, también es probable que una institución financiera utilice la información (tipologías, alerta, guía) proporcionada por autoridades competentes para informar a su enfoque para identificar actividades sospechosas. Una institución financiera también debe evaluar periódicamente la adecuación de su sistema para identificar y reportar operaciones sospechosas.

114. La Recomendación 20 del GAFI estipula que si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del país. Esta obligación se aplica a todas las instituciones financieras que están sujetas a obligaciones ALA/CFT, incluidas las que sirven a personas de bajos ingresos y desfavorecidas. La aplicación de este requisito exige que las instituciones financieras pongan en marcha sistemas de monitoreo interno adecuados para identificar cualquier comportamiento inusual.

115. En la mayoría de los países, las transacciones con categorías vulnerables de clientes no se consideran sujetas a sistemas de monitoreo específicos o separados para identificar operaciones sospechosas. Sin embargo, algunas empresas pueden desarrollar indicadores. Por

ejemplo, las empresas de transferencia de dinero se centrarían en lo siguiente, además de otros criterios, como el monitoreo sistemático<sup>218</sup>:

- Falta de cooperación en el mostrador cuando se realizan más preguntas o se detecta un comportamiento sospechoso.
- Un patrón de transacciones identificado que no es coherente con el estado de una persona excluida económicamente: por ejemplo, los consumidores envían o reciben grandes cantidades de dinero en general tienen menos probabilidades de tener un acceso limitado a documentos de identidad (desde el país de residencia o del país de origen). Esta desconexión es una fuente de potenciales riesgos de LA/FT.
- Cualquier señal de que un consumidor está comprometido en una iniciativa de FT, independientemente de la cantidad de dinero enviado.
- Cualquier señal de que un consumidor intenta sobornar / influir al agente o personal de mostrador o está presentando información incorrecta y lo reconoce.

#### 4.4. EL USO DE AGENTES PARA REALIZAR FUNCIONES ALA/CFT

116. *General.* El uso de agentes no bancarios para distribuir servicios financieros es parte de un modelo cada vez más popular para la inclusión financiera en muchos países. La mayoría de los países que han contribuido a Guía han desarrollado algunas formas de opciones de agentes bancarios, algunos de los cuales se conocen como banca sin sucursales, o banca externa a las sucursales. En estos países, los servicios de pago y bancarios se proporcionan a través de canales como oficinas de correos, teléfonos móviles y pequeños puntos de venta, vendedores de artículos para el aire libre, verdulerías, panaderías, etc., con el objetivo de proporcionar un acceso más amplio y barato a los servicios financieros que el modelo de sucursal bancaria. El desarrollo de estas redes de agentes no bancarios también ofrece un potencial considerable para llenar el vacío de distancia física que aparece como uno de los principales obstáculos para la inclusión financiera<sup>219</sup>. Brasil ha desarrollado una red de este tipo para que los 5.564 municipios del país cuenten ahora con un punto de acceso bancario, siendo el 25% de los municipios servidos sólo por estos mecanismos<sup>220</sup>.

#### Definiciones y alcance

117. *General.* Las obligaciones de identificación y verificación del cliente normalmente se basan en ser funciones que llevan a cabo los funcionarios o empleados de la institución financiera. Sin embargo, dependiendo de la jurisdicción, y teniendo en cuenta la diversidad de

<sup>218</sup> Basado en la experiencia de Western Union.

<sup>219</sup> Véase párrafo 22.

<sup>220</sup> [www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/](http://www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/).

los sectores financieros, puede haber ocasiones en que estas funciones estén permitidas o en la práctica sean realizadas por los agentes<sup>221</sup>.

118. *Noción de agente*<sup>222</sup>. Aunque los modelos de negocio y la terminología pueden variar significativamente de un país a otro, se entiende que el agente, en cualquier tipo de modelo de banca sin sucursales y en la mayoría de modelos de negocios de dinero móvil, trabaja en nombre de una institución financiera (NI R. 17. 1)<sup>223</sup>. Este agente tiene la relación comercial con el cliente y es responsable por ello. La institución financiera otorga competencia a un tercero, el agente, para actuar en su nombre y bajo su control al momento de tratar con un cliente/potencial cliente. Por ejemplo, en el negocio de dinero móvil, el agente puede estar trabajando en nombre de un operador de red móvil que tiene licencia para emitir dinero electrónico. Así que los clientes tienden a ver al distribuidor/agente como un punto de acceso y como un representante del operador. Un acuerdo de creación de esta relación puede ser expreso o implícito, y el agente y la institución financiera pueden ser un individuo o una entidad, tal como una corporación o sociedad.

119. En estos modelos de negocios de banca sin sucursales y dinero móvil, los agentes son vistos por el GAFI como una simple extensión del proveedor de servicios financieros y, en consecuencia, la DDC llevada a cabo por estos agentes se trata como si las realizara la institución financiera mandante. Los propios clientes generalmente ven al agente como un punto de acceso y como representante de la institución financiera principal.

120. *¿Quién puede ser agentes?* Muchos países permiten a una amplia gama de individuos y personas jurídicas u otras para ser agentes de las instituciones financieras. Otros países restringen la lista de agentes legalmente elegibles<sup>224</sup>. Por ejemplo, la India permite una amplia variedad de agentes elegibles, como ciertas organizaciones sin fines de lucro, oficinas de correos, docentes jubilados, y más recientemente, compañías con fines de lucro, incluyendo operadores de redes móviles. Kenia exige que los agentes sean actores con fines de lucro y no permite las entidades sin fines de lucro. Brasil permite que cualquier entidad jurídica actúe como agente, pero impide que las personas físicas lo hagan. Esta gama de enfoques refleja que los países tienen diferentes preocupaciones regulatorias que equilibran los requisitos de elegibilidad de agentes desde una perspectiva ALA/CFT con objetivos de inclusión financiera. En algunos países en la lista de agentes elegibles puede ser muy amplia, pero poco utilizada

---

<sup>221</sup> Véase párrafo 93 para el caso específico del proceso de DDC realizado por un tercero.

<sup>222</sup> El caso específico de agentes de Servicios de Transferencias Monetarias y de Valores abarcado por la Recomendación 14 se aborda como parte del párrafo 134 y siguientes.

<sup>223</sup> Esto puede incluir a otros proveedores de cuentas, como operadores de redes móviles o los proveedores de servicios de pago, véase Banco Mundial (2011).

<sup>224</sup> Véase GCAPP (2011).

por las instituciones financieras, en cuyo caso, los países podrían explorar las razones que subyacen a la renuencia a contratar agentes<sup>225</sup>.

121. El principio de que la institución financiera es en última instancia responsable por el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT es exigido por las Recomendaciones del GAFI, y es casi universal entre jurisdicciones, aunque el alcance de la responsabilidad puede diferir de un país a otro.

122. Por último, los países han adoptado diferentes prácticas en materia de concesión de licencias o registro de agentes y proveedores de servicios. En Kenia, los operadores de telefonía móvil están autorizados por el regulador del sector de comunicaciones con respecto a su prestación de servicios de comunicación tradicionales, pero operan bajo la supervisión del Banco Central en relación con la prestación de los servicios financieros móviles.

### Funciones ALA/CFT del agente y desafíos relacionados

123. El hecho de que los agentes actúan como una extensión de la institución financiera principal significa que los procesos y la documentación, a los efectos ALA/CFT, son los de la institución financiera principal. Las principales funciones y obligaciones y la forma en que los agentes deben realizar esas obligaciones serán determinadas por la institución financiera principal. En este sentido, es esencial que estas obligaciones se especifiquen claramente en el contrato de agencia que establece los términos bajo los cuales se designa al minorista como un agente de la institución financiera principal. En la práctica, los contratos entre la institución financiera principal y sus agentes varían considerablemente entre países y mercados, pero las cláusulas comunes generalmente incluyen la obligación de realizar verificaciones ALA/CFT, mantenimiento de registros y reportes específicos.

124. Al determinar las funciones y obligaciones ALA/CFT de los agentes, es fundamental que las instituciones financieras y reguladores tengan en cuenta las posibles limitaciones prácticas que enfrentan los minoristas que actúan como agentes (en general pequeñas tiendas). Los minoristas generalmente tienen conocimiento sólo parcial de las transacciones realizadas por el cliente (es decir, la transacción realizada en sus tiendas particulares). Las funciones ALA/CFT de la institución financiera principal y sus agentes deben ser vistos como complementarias e integradoras, teniendo en cuenta que la institución financiera principal asuma la responsabilidad final por el cumplimiento de todos los requisitos ALA/CFT aplicables.

---

<sup>225</sup> GCAPP informa que algunos países también pueden restringir la ubicación de los agentes. Por ejemplo, los reguladores indios inicialmente exigen que los agentes se ubiquen a 15 kilómetros de una “sucursal base” del banco designante, y dentro de los 5 kilómetros de las zonas urbanas. Esta política, destinada a garantizar la supervisión bancaria adecuada de sus agentes, limita el uso de agentes por bancos con pocas sucursales. En consecuencia, los reguladores ampliaron la distancia 30 kilómetros, y los bancos pueden solicitar la exención de este requisito en las zonas con poblaciones marginadas, donde una sucursal no sería viable.

125. Aunque la función precisa de un agente minorista puede diferir entre modelos de negocios, por lo general implica la prestación de servicios de depósito y retiro de efectivo. También puede extenderse a otras funciones de la interfaz del cliente, tales como apertura de cuentas y atención al cliente. La mayoría de las regulaciones permiten agentes para procesar las transacciones de depósito y retiro de efectivo.

126. Muchos países permiten que los agentes para llevar a cabo la DDC, y verifican sistemáticamente la identidad del cliente. En otros países, la capacidad de los agentes para llevar a cabo las medidas de DDC se limita a ciertos productos financieros de riesgo más bajo. Por lo tanto, los desafíos relacionados con la identificación del cliente y la verificación de la identidad (como se describe en la sección 4.1) variarán en gran medida de un país a otro.

127. Como se indicó anteriormente, el GAFI exige a las instituciones financieras que cuenten con sistemas y controles apropiados para supervisar las transacciones, y reportar a la UIF cualquier operación o actividad que pueda ser sospechosa de estar relacionada con el lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Este requisito de monitoreo puede requerir algunos ajustes en las funciones del agente-principal, aunque los modelos desarrollados en todas las jurisdicciones del GAFI parecen muy similares.

128. En virtud del marco jurídico ALA/CFT de México, por ejemplo, se exige a las instituciones financieras establecer sistemas y mecanismos que les permitan recibir en línea todas las transacciones realizadas a través de un agente, tal como si fueran realizadas en las oficinas bancarias. Las instituciones financieras deben monitorear las operaciones llevadas a cabo por el agente y reportar a la UIF todos los casos en que exista una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Además, las instituciones financieras deben contar con sistemas que les permitan monitorear las transacciones del cliente y detectar posibles desviaciones injustificadas en el perfil transaccional del cliente para habilitar al Comité de Comunicación y Control de la institución (que consta de empleados con alto rango) a analizarlos y, en su caso, reportarlos a la UIF. Existen estructuras similares en Malasia y Sudáfrica. En Filipinas, tanto el principal como los agentes son instituciones cubiertas y por lo tanto están obligados a cumplir con las leyes y regulaciones ALA/CFT en el monitoreo y reporte de operaciones sospechosas. Los principales y agentes presentan informes (incluyendo los reportes de operaciones sospechosas) a la UIF por separado y de forma independiente el uno del otro.

### Controles internos aplicables a los agentes

129. Como parte de las obligaciones ALA/CFT, se pedirá a las instituciones financieras desarrollar programas de control interno contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (Recomendación 18). El tipo y alcance de las medidas a tomar para cada uno de los requisitos establecidos en la Recomendación 18 debe corresponderse a la consideración del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y a las dimensiones de la actividad comercial.

130. Estos programas generalmente deben incluir: (1) el desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluyendo acuerdos apropiados de manejo del cumplimiento y procedimientos adecuados de inspección, para asegurar elevados estándares a la hora de contratar a los empleados; (2) un programa continuo de capacitación a los empleados; (3) una función de auditoría independiente para comprobar el sistema. También pueden adaptarse a escenarios de banca sin sucursales, en los que el examen y capacitación de los agentes serían fundamentales<sup>226</sup>.

### Supervisión de los agentes

131. Dado que los agentes son vistos por el GAFI como una extensión de la institución financiera principal<sup>227</sup>, es apropiado para la supervisión regulatoria centrarse principalmente en la institución financiera principal. El monitoreo y la supervisión de miles de agentes sería extremadamente difícil para la mayoría de, si no todos, los países<sup>228</sup>. La supervisión de los agentes es realizada principalmente por la institución financiera principal de manera similar a la que que supervisa empleados (véase la Recomendación 18). Sin embargo, es también esencial que el supervisor regulador revise las funciones de supervisión de las instituciones financieras, en particular examinando las políticas, procedimientos, capacitación y supervisión de los agentes aplicados por las instituciones financieras principales.

132. El monitoreo de agentes es un elemento muy importante en un programa ALA/CFT eficaz. Mientras que todas las instituciones financieras deben llevar a cabo la supervisión inicial de agentes para evaluar y abordar los riesgos sistémicos, como la formación inadecuada, nuevo o cambiantes servicios y productos, y la falta de juicio individual o de rendimiento, la aplicación de un enfoque basado en el riesgo requerirá un mayor nivel de monitoreo cuando existan indicios de que algunos agentes a sabiendas o intencionalmente actúen de manera que puedan ocultar la conducta de sus clientes de los monitoreos de transacciones de rutina realizados por la institución. El grado y la naturaleza del monitoreo de agentes dependerán de factores tales como el volumen de transacciones y los valores que maneja el agente, el método de monitoreo que se está utilizando (manual, automático o alguna combinación), y el tipo de actividad objeto de análisis. En la aplicación de un enfoque basado en el riesgo para el monitoreo del agente, el grado de monitoreo se basará en los riesgos identificados, tanto externos como internos, relacionados con el agente, tales como los productos o servicios proporcionados por el agente, y su ubicación.

133. En algunos países, los agentes pueden actuar en nombre de varias instituciones financieras principales. Un negocio en particular, como una tienda de conveniencia puede ser agente de más de una institución financiera, tales como uno o más remisoras(s) y uno o más

<sup>226</sup> Véase párrafo 140 y siguientes.

<sup>227</sup> O las principales instituciones financieras en caso de que el agente trabaje con varias de ellos (en algunos mercados, no está permitida la exclusividad de agentes para un solo operador de red móvil).

<sup>228</sup> GCAPP (2011a).

bancos minoristas(s), micro prestamista(s), o micro aseguradora(s). Si las diferentes instituciones financieras principales no ejercen el mismo nivel de monitoreo del agente (o no se someten al mismo nivel de supervisión en lo que al monitoreo de sus agentes se refiere), podría dar lugar a un arbitraje entre los productos y servicios de las diferentes instituciones financieras principales a las que se puede acceder a través del agente. Por eso es importante que los requisitos homogéneos se apliquen a las diferentes instituciones financieras que prestan servicios a clientes de bajos ingresos.

### Requisitos específicos para los agentes de proveedores de Servicios de Transferencia de Dinero y Valores<sup>229</sup> (Recomendación 14)

134. Los requisitos para los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores (STDV) tienen implicaciones obvias para la inclusión financiera. Por ejemplo, los trabajadores inmigrantes de bajos recursos a menudo dependen de los proveedores de STDV para enviar remesas a sus hogares. Bajo la Recomendación 14, países deben tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas que prestan STDV tengan licencia o estén registradas, y que estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y para asegurar el cumplimiento con las medidas de LA/FT pertinentes. Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que prestan STDV sin contar con una licencia o sin estar registradas, y aplicar las sanciones debidas.

135. El GAFI hace referencia explícita a la noción de “agente” en el contexto de la Recomendación 14<sup>230</sup>. En relación con la presente Recomendación, el Glosario define un agente como *“una persona física o jurídica que presta servicios de transferencia de dinero o valor en nombre de, ya sea bajo la dirección de, o por contrato con, un proveedor de STDV”*. Como se estableció anteriormente, para el GAFI el agente es una extensión de la entidad financiera, estando la información y los documentos en poder de ese agente a disposición inmediata de la institución, y estando el agente sujeto al control de la institución a través de su contrato.

136. La Recomendación 14 exige que toda persona física o jurídica que trabaje como agente de un proveedor de STDV debe también tener licencia o estar registrada ante una autoridad competente, o los proveedores de STDV deben mantener una lista actualizada de sus agentes, a la cual tengan acceso las autoridades competentes en los países en los que opera el proveedor de STDV y sus agentes cuando se le solicite. Es importante indicar que este requisito sobre los agentes sólo existe en el contexto de los servicios de transferencia de

---

<sup>229</sup> Tal como se define en el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, el término “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”.

<sup>230</sup> E indirectamente en la Recomendación 16 sobre Transferencias Electrónicas.

dinero o valor y no para otros tipos de servicios financieros contemplados en las Recomendaciones del GAFI.

137. Los países han adoptado diferentes prácticas en materia de concesión de licencias, registro o lista de agentes de STDV<sup>231</sup>. Por ejemplo, Sudáfrica, Uganda y Mongolia exigen a los agentes obtener una licencia. México, Guatemala y Malasia exigen a los agentes registrarse ante una autoridad competente designada. Cuando los países exigen que los proveedores de STDV mantenga una lista de agentes, se han observado dos enfoques:

- 1) Lista para aprobación: el proveedor de STDV debe compilar una lista de los agentes y obtener la aprobación para ellos de la autoridad competente designada. Este enfoque se acerca a un requisito de registro o licencia, y ha sido adoptado por el Reino Unido, Jamaica, Nepal, Indonesia, Malawi y Afganistán.
- 2) Lista para información: el proveedor de STDV sólo debe mantener una lista actualizada de los agentes y ponerla a disposición de la autoridad competente designada cuando se le solicite. Honduras y los EE.UU. emplean este enfoque.

138. Recomendación 14 no requiere que el principal y el agente estén en la misma jurisdicción. Permite la posibilidad de que el agente en el país A esté listado por su principal en país B -siempre que las autoridades en los países A y B puedan obtener la lista y el agente siga los requisitos ALA/CFT aplicables al principal. Sin embargo, en muchos países, si un agente de STDV está operando en una jurisdicción diferente a la cual su principal está autorizado o registrado, es probable que el agente se considere un proveedor de STDV<sup>232</sup> en la jurisdicción en la que está funcionando, y que tendría que estar autorizado o registrado por su cuenta.

139. Por último, la NI R. 16, par. 22 exige que los proveedores de STDV cumplan con los requisitos sobre transferencias electrónicas, independientemente de si realizan las transacciones directamente o a través de sus agentes.

#### 4.5. CONTROLES INTERNOS

140. Las Recomendaciones del GAFI exigen a las instituciones financieras desarrollar programas contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, aunque con algunos grados de flexibilidad teniendo en cuenta el riesgo de LA/FT y las dimensiones de la actividad comercial (NI R. 18). El uso de esta flexibilidad es crucial, especialmente para las actividades comerciales destinadas a servir a personas excluidas o marginadas económicamente. Los

---

<sup>231</sup> Véase Todoroki, E., *et al.* (a publicarse).

<sup>232</sup> Tal como se define en el Glosario de las Recomendaciones del GAFI, el término “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”.

programas ALA/CFT deben incluir: (i) el desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluyendo acuerdos apropiados de manejo del cumplimiento y procedimientos adecuados de inspección, para asegurar elevados estándares a la hora de contratar a los empleados; (ii) un programa continuo de capacitación a los empleados y (iii) una función de auditoría independiente para comprobar el sistema. Por lo tanto, las instituciones financieras deben desarrollar una estructura de control interno efectivo, incluyendo el monitoreo de actividades sospechosas e informar y crear una cultura de cumplimiento, garantizando que el personal adhiere a las políticas, procedimientos y procesos diseñados para limitar y controlar los riesgos de la institución financiera. Además de cumplir con los requisitos del país en el que operan, las instituciones financieras también deben asegurarse de que sus sucursales y subsidiarias extranjeras cumplan con los requisitos ALA/CFT del país de origen. La nueva Recomendación 18 introduce el requisito de que los grupos financieros deben tener programas ALA / CFT a nivel grupo que incluyan políticas sobre el intercambio de información dentro del grupo.

141. El GAFI reconoce que la naturaleza y el alcance de los controles ALA/CFT dependerán de una serie de factores, incluidos:

- La naturaleza, escala y complejidad de los negocios de una institución financiera.
- La diversidad de las operaciones de una institución financiera, incluida la diversidad geográfica.
- El perfil de actividad, producto y cliente de la institución financiera.
- Los canales de envío utilizados.
- El volumen y tamaño de las transacciones.
- El grado de riesgo asociado con cada área de operación de la institución financiera.
- La medida en que la institución financiera está tratando directamente con el cliente o está tratando a través de intermediarios, terceros, corresponsales, o acceso no presencial.

142. El GAFI considera que el marco de los controles internos debe incluir (lista no exhaustiva):

- Proporcionar mayor atención a las operaciones de una institución financiera (productos, servicios, clientes y ubicaciones geográficas) que son más vulnerables al abuso de lavadores de activos y otros delincuentes.
- Prever la revisión regular de los procesos de evaluación y gestión de riesgos, teniendo en cuenta el entorno en el que opera la entidad financiera y la actividad en su mercado.

- Designar un individuo o individuos a nivel gerencial responsable de la gestión de cumplimiento ALA/CFT.
- Proporcionar un programa de revisión y función de cumplimiento ALA/CFT.
- Asegurar la definición de controles adecuados antes de ofrecer nuevos productos.
- Implementar procesos, procedimientos y políticas de debida diligencia del cliente basados en el riesgo.
- Proporcionar controles adecuados para clientes, transacciones y productos de mayor riesgo, según sea necesario, como límites de transacción o aprobaciones de gestión.
- Permitir la identificación oportuna de las transacciones reportables y garantizar la presentación exacta de los informes requeridos.
- Incorporar el cumplimiento ALA/CFT en descripciones de trabajo y evaluaciones de desempeño del personal correspondiente.
- Proporcionar una capacitación apropiada a todo el personal pertinente.

#### 4.6. OTROS ASPECTOS RELEVANTES

143. La creación de un régimen ALA/CFT adecuado y equilibrado sobre las circunstancias internas requiere una amplia coordinación entre las autoridades competentes y entre las autoridades públicas y el sector privado. El intercambio de información eficaz entre los sectores público y privado formará una parte integral de la estrategia de un país para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, mientras se promueve la inclusión financiera. Para ser productivo, el intercambio de información entre el sector público y privado debe ir acompañado de intercambios adecuados entre las autoridades públicas. La UIF, los supervisores financieros y las agencias del orden público deben ser capaces de compartir información y comentarios sobre los resultados y las vulnerabilidades identificadas, por lo que resultados consistentes y significativos puedan proporcionarse al sector privado.

144. En este sentido, las Recomendaciones del GAFI promueven mecanismos de cooperación nacionales (Recomendación 2) y anima a las autoridades públicas a ayudar al sector privado en la adopción de medidas ALA/CFT adecuadas y eficaces (Recomendación 34). Estos principios deben guiar los esfuerzos de los países para poner en práctica un régimen ALA/CFT eficaz mientras se trabaja hacia una mayor inclusión financiera<sup>233</sup>.

---

<sup>233</sup> En el Anexo 9 se brindan ejemplos de experiencias de países.

145. Por último, el GAFI respalda una mayor cooperación entre el sector privado, y en particular la creación de asociaciones entre los diferentes proveedores de servicios, dirigidos a la entrega de productos financieros innovadores que promuevan la inclusión financiera. Los servicios de pagos móviles, así como productos vinculados a las remesas que promueven la sustitución de pagos en efectivo mediante cuentas bancarias, cuentas de pago o productos de valor almacenado, constituyen ejemplos de productos innovadores que pueden promover eficazmente la inclusión financiera. El GAFI reconoce la importancia de promover el intercambio de experiencias a nivel internacional, con el fin de ayudar a identificar las mejores prácticas transferibles entre los países del GAFI y más allá.

## CONCLUSIÓN

146. El GAFI reconoce la importancia de la inclusión financiera y su relación con la labor del GAFI. Esta Guía reconoce que la inclusión financiera y ALA/CFT son objetivos complementarios. Proporciona una herramienta importante para mejorar la orientación a los países, reguladores y supervisores que desean traducir los objetivos de inclusión financiera en un progreso real. Se cree que el refuerzo del enfoque basado en el riesgo como un principio central de todos los regímenes ALA/CFT será una herramienta clave para apoyar el desarrollo de un enfoque basado en el riesgo disponible en los Estándares ALA/CFT.

147. El GAFI seguirá trabajando para garantizar que la inclusión financiera y los objetivos ALA/CFT se apoyen mutuamente. En ese sentido, esta iniciativa no debe ser un esfuerzo de una única vez. El GAFI mantendrá los temas de inclusión financiera en mente, ya que aborda cuestiones como los potenciales riesgos menores de productos o servicios financieros que contribuyen a aumentar el acceso a los servicios financieros o en la revisión de cualquier nuevo canal de envío financiero o modelo de negocio que puede contribuir a servir a la exclusión financiera o grupos marginados.

148. GAFI alienta a los miembros del GAFI, GREG y otros observadores del GAFI a promover las pautas establecidas en este documento con el fin de asegurarse de desarrollar los regímenes ALA/CFT equilibrados a través de la red GAFI para proteger la integridad del sistema financiero, mientras que al mismo tiempo apoyen y faciliten la inclusión financiera.

## ANEXO 1: MIEMBROS DEL GRUPO DE PROYECTOS

### MIEMBROS/OBSERVADORES DEL GAFI

Australia, India, Italia, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suiza, Estados Unidos, Banco Mundial, ESAAMLG (Kenia), GAFISUD (Perú), GIABA.

### MIEMBROS DEL APG

Filipinas, Malasia, Pakistán.

### OTRAS ORGANIZACIONES

Alianza para la Inclusión Financiera (AIF), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAPP), G20 / AMIF.

### PARTICIPANTES DEL SECTOR PRIVADO

Instituto Mundial de Cajas de Ahorros / Asociación Europea de Cajas de Ahorros (IMCA/AECA), Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Asociación GSM (GSMA), Asociación Internacional de Redes de Transferencia de Dinero, Federación Bancaria Internacional (IBFed), Mesa Redonda de Servicios Monetarios, Western Union Company, Vodafone Group Services Limited, Russian E-Money, Lotus Group Ent. Sdn. Bhd, Money Express, Globe Telecom, Banco de Credito BCP (Peru). Barclays Bank (Kenia), Co-op Bank (Kenia), Equity Bank (Kenia), KCB (Kenia), SMJ Teratai Sdn Bhd.

### OBSERVADORES DEL SECTOR PRIVADO

Asociación Internacional de Cooperativa Bancaria, Orange France Telecom Group, American Express Company, Plataforma Europea de Microfinanzas (e-MFP), Placid Express Sdn. Bhd, Prabhu Money Transfer Sdn. Bhd, Mobile Money, Arias, Wizzit Bank.

### OTROS

Profesor Louis De Koker, Facultad de Derecho, Facultad de Empresa y Derecho de la Universidad de Deakin, Australia; Universal Post Union; Bill y Melinda Gates Foundation; Asesors Especial del Secretario General de la ONU para las Finanzas Incluyentes para el Desarrollo.

## ANEXO 2: PRINCIPIOS DEL G20 PARA UNA INCLUSIÓN FINANCIERA INNOVADORA Y RELEVANCIA ACTUAL PARA EL GAFI

### 1. PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL G20 PARA UNA INCLUSIÓN FINANCIERA INNOVADORA<sup>234</sup>

La inclusión financiera innovadora significa mejorar el acceso a los servicios financieros para personas de bajos recursos a través de la propagación de nuevos enfoques. Los siguientes principios tienen como objetivo ayudar a crear un entorno normativo y regulatorio para la inclusión financiera innovadora. El entorno propicio determinará críticamente la velocidad en que la brecha al acceso de los servicios financieros se cerrará para los más de dos mil millones de personas que actualmente están excluidas. Estos principios para una inclusión financiera innovadora se derivan de las experiencias y lecciones aprendidas por los responsables políticos de todo el mundo, especialmente los líderes de los países en desarrollo.

- 1) **Liderazgo:** Cultivar un compromiso amplio del gobierno para la inclusión financiera a fin de ayudar a aliviar la pobreza.
- 2) **Diversidad:** Aplicar enfoques de políticas que promuevan la competencia y proporcionar incentivos basados en el mercado para el suministro de un uso y acceso financiero sostenible a una amplia gama de servicios a precios asequibles (ahorro, crédito, pagos y transferencias, seguros), así como una diversidad de proveedores de servicios.
- 3) **Innovación:** Promover la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el uso y acceso al sistema financiero, incluida la solución a las deficiencias de infraestructura.
- 4) **Protección:** Fomentar un enfoque global de la protección de los consumidores, que reconozca las funciones de los gobiernos, proveedores y consumidores.
- 5) **Fortalecimiento:** Desarrollar conocimientos financieros y capacidad financiera.
- 6) **Cooperación:** Crear un entorno institucional con líneas claras de responsabilidad y coordinación dentro del gobierno; y también fomentar las alianzas y la consulta directa a través de gobiernos, empresas y otros actores.
- 7) **Conocimiento:** Utilizar datos mejorados para hacer política basada en la evidencia, medir el progreso, y considerar un enfoque de “probar y aprender” progresivo y aceptable para el regulador y el proveedor de servicios.

---

<sup>234</sup> [www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html](http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html)

- 8) **Proporcionalidad:** Construir una política y un marco regulatorio que sea proporcional a los riesgos y beneficios implicados en este tipo de productos y servicios innovadores y que se base en una comprensión de las brechas y barreras de la regulación existente.
- 9) **Marco:** Considerar lo siguiente en el marco regulatorio, reflejando las normas internacionales, las circunstancias nacionales y el apoyo a un entorno competitivo: un régimen adecuado, flexible y basado en el riesgo Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT); condiciones para el uso de agentes como una interfaz de cliente; un régimen regulador claro para valores almacenados electrónicamente; e incentivos basados en el mercado para lograr el objetivo a largo plazo de una amplia interoperabilidad e interconexión.

Estos principios son un reflejo de las condiciones propicias que estimulan la innovación para la inclusión financiera al mismo tiempo que protegen la estabilidad financiera y a los consumidores. No son un conjunto de requisitos rígidos, pero están diseñados para ayudar a las autoridades como guía en el proceso de toma de decisiones. Son lo suficientemente flexibles para que puedan adaptarse a los diferentes contextos nacionales.

## 2. IMPORTANCIA PARA EL GAFI

Hay dos principios que están directamente relacionados con el GAFI: (1) el principio del marco y (2) el principio de proporcionalidad. Además de estos principios, algunos de los otros también tienen relación con el trabajo del GAFI. El principio de la innovación, por ejemplo, requiere la promoción de la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el uso y acceso al sistema financiero. Este principio es relevante para la aplicación del marco del GAFI a nuevas metodologías de pago que son vehículos para una mayor inclusión financiera.

## ANEXO 3: EJEMPLOS DE ACCIONES DE PAÍSES PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Los países pueden desarrollar estrategias que apunten a mejorar el acceso, la inclusión, la estabilidad y la eficiencia del sector financiero. A continuación se brindan ejemplos de medidas adoptadas para apoyar la inclusión financiera:

Actor	Ejemplos de acciones para apoyar la inclusión financier
<b>Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convertirse en signatario de la Declaración para la Inclusión Financiera de Los Cabos del G20 de junio 2012, y comprometerse con el Programa de Aprendizaje entre Pares sobre Inclusión Financiera del G20<sup>235</sup>.</li> <li>■ Incorporar la inclusión financiera como parte de la estrategia más amplia del sector financiero.</li> <li>■ Desarrollar un enfoque basado en el mercado para el desarrollo del sector financiero.</li> <li>■ Realizar varias reformas e iniciativas regulatorias que reflejen un enfoque proporcionado, incluido el desarrollo de la legislación para regular las microfinanzas, cooperativas de crédito, dinero electrónico y pagos.</li> <li>■ Brindar una mayor independencia operativa a los reguladores.</li> <li>■ Crear un espacio para la innovación y la información de los actores.</li> <li>■ Apoyar las iniciativas de educación financiera y los esfuerzos de protección al consumidor.</li> <li>■ Llevar a cabo el desarrollo de una infraestructura mercantil y bancaria relevante y eficiente.</li> <li>■ Promover iniciativas para reunir más información con respecto a los niveles actuales de inclusión financiera y las barreras para ofrecer servicios financieros.</li> <li>■ Implementar cambios en la distribución de los subsidios</li> </ul>

<sup>235</sup> La Declaración para la Inclusión Financiera de Los Cabos de junio 2012 presenta el Programa de Aprendizaje entre Pares sobre Inclusión Financiera del G20 a través del cual los países se comprometen a la creación de una plataforma de coordinación nacional, y estrategias para la inclusión financiera. 17 países ya se han comprometido con esta iniciativa. Véase <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/459-evento-de-inclusion-financiera-en-los-cabos>.

Actor	Ejemplos de acciones para apoyar la inclusión financier
	gubernamentales a fin de promover las transferencias electrónicas y la inclusión financiera.
<b>Reguladores</b>	<p>Proporcionar regulación basada en el riesgo y supervisión de bancos e instituciones no financieras para garantizar la estabilidad del sistema y la seguridad de los depósitos públicos, y promover al mismo tiempo el desarrollo de productos y servicios apropiados para la población marginada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desarrollar continuamente la capacidad para regular actividades de microfinanzas.</li> <li>■ Crear un espacio para consultas y comentarios de los actores y brindar guía normativa en estas áreas.</li> <li>■ Apoyar los esfuerzos de los agentes del mercado para innovar con el fin de ampliar su alcance -esto incluye el compromiso directo con entidades fuera de la industria tradicional de servicios financieros.</li> </ul>
<b>Bancos, cooperativas de crédito, microfinanzas y otras instituciones financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Extensión rápida de canales de envío.</li> <li>■ Innovación en productos, canales y procesos, en asociación con otros, tales como operadores de telefonía móvil.</li> <li>■ Participación activa en los debates sobre cambios regulatorios, especialmente para las microfinanzas y cooperativas de crédito.</li> </ul>

## ANEXO 4: EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE PAGO DE GOBIERNO A PERSONAS DE PAGO PARA APOYAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA

- En 2011, **Fiyi** transfirió el método de pago de sus subsidios sociales de un sistema de vales manual a un sistema de pago electrónico, donde los subsidios sociales mensuales se depositan directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios<sup>236</sup>. Bajo el anterior sistema de vales, los beneficiarios debían cobrar sus subsidios mensuales en efectivo en la oficina de correos más cercana y, en algunos casos gastar del 30% al 50% de su subsidio para abonar el viaje a la oficina de correos más cercana. Como resultado de la transferencia al sistema de pago electrónico, unos 22.000 beneficiarios que antes no tenían acceso a la banca formal, pudieron abrir cuentas bancarias y acceder a sus fondos convenientemente a través de cajeros automáticos cercanos y utilizar sus fondos a través de más de 800 puntos de venta (Transferencias Electrónicas de Fondos en el Punto de Venta).
- En **Estados Unidos**, el gobierno federal está tomando medidas adicionales para alentar a los beneficiarios de subsidios a aceptar pagos a través de depósito directo en una cuenta de depósito con garantía federal. El uso de cheques está siendo descontinuado y está en transición al uso de tarjetas de prepago para aquellos que no tienen cuentas bancarias estándar, con el objetivo de simplificar y racionalizar el sistema de envío y ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección y seguridad a los beneficiarios.  
  
Estos cambios brindan a las autoridades públicas una oportunidad de educar a los destinatarios acerca de los beneficios de los productos y servicios financieros más tradicionales.
- El Gobierno Federal de **México** ha trabajado en la implementación de mecanismos para pagar subsidios sociales a través de transferencias electrónicas. Por ejemplo, la cobertura del Programa “Oportunidades” contra la pobreza era del 35% (2,3 millones de usuarios) en diciembre de 2010. Dos mecanismos se han puesto en marcha para pagar subvenciones: 1) para áreas con infraestructura bancaria, el gobierno transfiere recursos a una cuenta bancaria; 2) para áreas sin infraestructura bancaria, el gobierno transfiere recursos a una tarjeta de prepago e instala puntos de venta en tiendas ubicadas en estas áreas<sup>237</sup>. Como resultado, los 4,2 millones de hogares se beneficiaron del programa

<sup>236</sup> [http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/PFIP\\_G2P.pdf](http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/PFIP_G2P.pdf).

<sup>237</sup> [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1628874](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874).

## ANEXO 5: PRODUCTOS Y SERVICIOS DIRIGIDOS A LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE

### I. TIPOS DE SERVICIOS OFRECIDOS A LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE POR TIPO DE INSTITUCIÓN Y MECANISMO DE ENTREGA

Servicio	Institución	Mecanismo de Entrega
Cajas de Ahorros	Bancos, Bancos Postales, Cooperativas Financieras, Entidades de Ahorro	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica
Crédito	Bancos, Instituciones Microfinancieras, Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Servicios de Pago	Bancos, Cooperativas Financieras, Operadores de Redes Móviles y otros emisores de dinero electrónico (y distribuidores) y proveedores de servicios de pago	Comunicación Electrónica
Remesas	Bancos, Compañías de Remesas, Cooperativas Financieras, Operadores de Redes Móviles y otros emisores de dinero electrónico (y distribuidores) y proveedores de servicios de pago	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica
Cambio de Moneda	Bancos, Casas de Cambio, Compañías de Remesas	En Sucursal, Agencia
Cobro de Cheques	Bancos, Entidades Financieras, Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Emisión y / o cobro de cheques de viajero y giros postales	Bancos, Bancos Postales, Entidades Financieras, Casas de Cambio Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia
Emisión de Productos de Valor Almacenados	Bancos, Operadores de Redes Móviles y otros	En Sucursal, Agencia,

Servicio	Institución	Mecanismo de Entrega
	emisores de dinero electrónico	Comunicación Electrónica
Microseguro	Compañías de Seguro, Instituciones Microfinancieras Cooperativas Financieras	En Sucursal, Agencia, Comunicación Electrónica

## II. EJEMPLOS DE PRODUCTOS OFRECIDOS A LOS LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y MARGINADOS ECONÓMICAMENTE

Las experiencias de los países se presentan exclusivamente a título informativo. La mayoría de ellas no han sido evaluadas contra las Recomendaciones del GAFI, y su presentación, por tanto, no equivale a una aprobación por parte del GAFI.

### *Ejemplo 1 - Productos lanzados al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en la India*

Descripción del producto y facilidades financieras	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
Producto bancarios caja de ahorros “cuenta pequeña” que se abre sólo en los bancos para permitir la inclusión financiera	i) la suma de todos los créditos en un ejercicio no excede INR 100.000 (equivalente a USD 2.000) + ii) la suma de todos los retiros y transferencias en un mes no excede INR 10.000 (equivalentes a USD 200) + iii) el saldo en cualquier punto del tiempo no excede INR 50.000 (equivalente a USD 1.000) Estas cuentas deben abrirse únicamente en sucursales CBS (es decir servidores bancarios computarizados) para asegurar que los límites	Un individuo que desea abrir una “cuenta pequeña” estampar su firma o impresión del pulgar y presentar una fotografía y el oficial designado del banco tiene que estampar su firma para indicar que la persona que abre la cuenta bancaria y la persona de la fotografía son la misma, y certificar que fue testigo del momento en que el cliente estampó su firma o huella digital. Dentro de los 12 meses de apertura de la cuenta bancaria, el titular de la cuenta tiene que producir un documento indicando su solicitud de un documento con validez oficial (pasaporte, tarjeta de identidad del votante, carné de conducir o tarjeta de impuesto a la renta). Sólo al momento de la producción de un documento, el banco le permitirá continuar con la cuenta por otros 12 meses. Por lo

Descripción del producto y facilidades financieras	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
	<p>prescritos no se incumplen.</p> <p>Ninguna remesa extranjera puede acreditarse en estas cuentas.</p> <p>Se debe aplicar la completa debida diligencia del cliente en caso de sospecha de LA/FT.</p>	<p>tanto, dentro de los 24 meses de la apertura de la cuenta pequeña, el titular de la cuenta tiene que producir un documento con validez oficial (pasaporte, tarjeta de identidad del votante, carné de conducir o tarjeta de impuesto a la renta), que es el requisito para la apertura de cualquier cuenta bancaria en la India.</p> <p>Entonces, en la etapa inicial de la apertura de la cuenta bancaria, la persona es identificada por el oficial designado del banco y luego, dentro de un período de tiempo especificado, la identificación es respaldada por un documento oficial.</p>

### Productos de seguros

El Gobierno de la India constituyó en 2003 un grupo consultivo para examinar los planes de seguro de las zonas rurales y urbanas pobres con referencia específica al alcance, precios, productos, mantenimiento y promoción, para examinar las regulaciones existentes con el fin de promover organizaciones de microseguros, desarrollar fuentes de apoyo a las organizaciones de microfinanzas, etc.

Se decidió que sería más apropiado tener una asociación entre una aseguradora y una organización social como una ONG que ya esté trabajando entre las secciones específicas para conducir microseguros.

La Autoridad de Desarrollo y Reguladora de Seguros (ADRS) notificó las Regulaciones de Microseguros el 10 de noviembre de 2005 con características para promover y regular productos de microseguros. Las regulaciones se enfocan en la dirección, el diseño y envío de los productos.

A fin de ser capaz de cumplir los requisitos de inclusión financiera y los requisitos ALA/CFT, y teniendo en cuenta las dificultades para cumplir con el requisito de CSC por los asegurados pequeños y las posibles implicaciones para la propagación de seguros en sectores rurales y de bajos ingresos, especialmente microseguros, el ADRS ha proporcionado la exención de hasta una prima anual total de INR 10.000/(USD 200) sobre las pólizas de seguro de vida en manos de un solo individuo de la exigencia de fotografía reciente y comprobante de domicilio.

Además de lo anterior, los Gobiernos Central y Estatal plantean varios regímenes de seguridad social que extienden la cobertura de seguro contra todo riesgo a jóvenes pobres de sectores económicamente más débiles/debajo de la línea de la pobreza de las zonas rurales y urbanas. Generalmente, estos esquemas son administrados por las compañías de seguros para el Sector Público. Típicamente, la mayor parte de la financiación de la prima se realiza por los Gobiernos Central y Estatal.

***Ejemplo 2 - productos lanzados al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en México - cuentas bancarias de bajo riesgo***

En cuanto al diseño e implementación de productos financieros de bajo riesgo para mejorar los niveles de inclusión financiera, las autoridades han identificado riesgos basándose en una evaluación de las características de los productos y teniendo en cuenta sus posibles vulnerabilidades. En base a esto último, junto con factores económicos y de mercado pertinentes específicos de México, que incluyeron el ingreso familiar por subsidios oficiales proporcionados por el gobierno para el sector de bajos ingresos, así como la nómina promedio de narcos, se determinaron los umbrales adecuados para los depósitos en cuentas de bajo riesgo. Los umbrales resultantes permiten a los hogares de bajos ingresos satisfacer sus necesidades transaccionales básicas. En paralelo, se tuvo en cuenta si dichos productos podrían ser mal utilizados para actividades ilícitas, y se llevaron a cabo una serie de controles adicionales para mitigar los riesgos de LA/FT. En este sentido, las autoridades financieras de México identificaron un número significativo de casos en que se envían tarjetas de prepago compradas en México para su uso en el extranjero a fin de evitar el sistema de control efectivo fronterizo. Además, las autoridades también identificaron transferencias electrónicas a cuentas relacionadas con cárteles de la droga. Como parte de esta evaluación, las autoridades tomaron en consideración las tipologías establecidas por el GAFI para los nuevos métodos de pago<sup>238</sup>.

De lo anterior, se decidió establecer controles actualizados y límites de umbrales más estrictos para los productos de bajo riesgo, de forma creciente según la evaluación de riesgos.

Las autoridades que participaron en la evaluación de riesgos (reguladores financieros y supervisores), incluían la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central de México.

En 2011, la Secretaría de Hacienda lanzó una reforma legal del marco ALA/CFT para incluir un régimen especial, con requisitos simplificados de CSC y DDC, para servicios bancarios específicos cuya naturaleza y características representan riesgos bajos y menores riesgos para la realización de operaciones de lavado de activos.

Basado en el enfoque mencionado anteriormente, México implementó un sistema que divide las cuentas bancarias en cuatro niveles.

---

<sup>238</sup> GAFI (2010).

El primer nivel es muy restringido. Según el análisis de México, existe un bajo riesgo de lavado de activo y financiamiento del terrorismo probado. Se aplicó una exención de la Recomendación 10 (Debida Diligencia del Cliente) de conformidad con el párrafo 6, a) de la Nota Interpretativa a la Recomendación 1.

Los siguientes niveles (dos, tres) han sido diseñados en base al Enfoque Basado en el Riesgo con requisitos simplificados de Debida Diligencia del Cliente de acuerdo con las cuentas y características de los clientes (persona física o jurídica, cantidad de transacciones, restricciones transaccionales), en virtud de la Recomendación 1 y la Nota Interpretativa a la Recomendación 10, apartados 16, 17, 18 y 21.

Todas las cuentas son monitoreadas y los bancos tienen que mantener registros durante al menos 10 años. Si las transacciones del cliente superan el umbral del nivel, los bancos deben establecer un nivel superior y cumplir con los requisitos de identificación que se aplican.

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p><b>NIVEL 1</b></p> <p>Cuenta de bajo riesgo que no exige un proceso de apertura presencial, pero sujeta al monitoreo de entidades financieras y supervisión intensificada de las autoridades financieras.</p> <p>Características principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso restringido para el pago de servicios y/o productos.</li> <li>• Monto máximo por transacción establecido por instituciones financieras.</li> <li>• Sólo una cuenta por persona.</li> <li>• No vinculado a una cuenta de teléfono móvil (para las transferencias de fondos).</li> <li>• Válido sólo en México.</li> </ul>	<p>Limitada a un monto de depósito máximo de UDIS<sup>239</sup> 750 (alrededor de USD 250) por mes. Transacciones de bajo valor.</p> <p>Limitado a un saldo máximo acumulativo de UDIS 1.000 (aproximadamente USD 350).</p>	<p>La identificación y verificación de la identidad del cliente podrían omitirse. Los bancos pueden decidir si deben o no aplicar el procedimiento, de acuerdo con sus políticas, medidas y procesos internos.</p>

<sup>239</sup> La Unidad de Inversión Mexicana (UDI) es una unidad de valor calculado por el Banco Central de México, que se ajusta a diario para mantener el poder adquisitivo del dinero, teniendo en cuenta los cambios en el indicador inflacionario INPC (Índice de Precios al Consumidor de México). Por lo tanto, las transacciones financieras y comerciales que se hace referencia a UDIS se actualiza automáticamente.

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratado en sucursales bancarias, agentes bancarios, por teléfono o en la página web de la institución bancaria.</li> <li>• Sin transferencia de fondos a otras cuentas o productos.</li> <li>• Puede recibir transferencias de fondos internacionales (no de jurisdicciones de alto riesgo y no cooperativas y países sancionados por la ONU).</li> <li>• Monitoreo estratégico.</li> <li>• Si se detectan actos sospechosos (por ejemplo, cuando hay varias transacciones en un corto período de tiempo, con el mismo cajero) las instituciones financieras deben enviar un informe a la Unidad de Inteligencia Financiera. Además, las instituciones financieras podrán cancelar cuentas o bloquear transacciones resultantes de actos sospechosos.</li> <li>• Se conservan registros de las transacciones electrónicas y son accesibles para la Agencia del Orden Público a pedido.</li> </ul> <p>Gestionado sólo por los bancos.</p>		
<p><b>NIVEL 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta de bajo riesgo.</li> <li>• Sólo para las personas físicas. (no Personas Expuestas Políticamente).</li> <li>• Monto máximo por transacción establecido por</li> </ul>	<p>Limitada a un monto de depósito máximo de UDIS 3.000 (alrededor de USD 1.050) por mes. En el caso de fondos subvencionados por el gobierno, el límite anterior podrá aumentarse hasta</p>	<p>Se requiere un archivo electrónico para incluir sólo datos básicos del cliente (nombre, lugar y fecha de nacimiento y sexo y dirección). No se requieren copias en</p>

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p>las instituciones financieras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionado sólo por los bancos.</li> <li>• Puede recibir transferencias de fondos internacionales (no de jurisdicciones de alto riesgo y no cooperativas y países sancionados por la ONU).</li> <li>• Los requisitos de presentación se obtienen de los datos básicos del cliente y la apertura de cuentas puede ser terciarizada.</li> <li>• Dos esquemas:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Contratado directamente en las sucursales bancarias y con agentes bancarios.</li> <li>b) En cuanto al esquema no presencial, por teléfono o en la página web de la institución bancaria, sujeto a mayor verificación de identidad y monitoreo por parte de la entidad financiera. La autoridad supervisora, con la opinión del Ministerio de Hacienda, podrá autorizar procesos para validar datos.</li> </ul> </li> <li>• Puede estar vinculado a una cuenta de teléfono móvil.</li> <li>• Las instituciones financieras deben validar que los datos proporcionados por el cliente con la información del Registro Nacional de Población que utiliza una Clave Única de Registro de Población (CURP). La CURP es un registro nacional que comprende todos los</li> </ul>	<p>UDIS 6.000 (alrededor de USD 2.100).</p>	<p>papel.</p> <p>En el caso a), la institución bancaria debe obtener los datos completos del nombre, fecha de nacimiento y dirección del documento de identificación oficial de los clientes.</p>

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p>habitantes de México (extranjeros y nacionales), así como los mexicanos que viven en el extranjero.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En un esquema no presencial por teléfono, las entidades financieras deben validar la CURP con el número de teléfono celular.</li> <li>• Se conservan registros de las transacciones electrónicas y son accesibles para la Agencia del Orden Público a pedido.</li> <li>• Puede usarse para transferencias de fondos.</li> <li>• <b>NIVEL 3</b></li> <li>• Para personas físicas o jurídicas.</li> <li>• Puede usarse para transferencias de fondos.</li> <li>• La apertura de cuentas puede realizarse en las sucursales bancarias y con agentes bancarios</li> </ul>	<p>Limitada a UDIS 10.000 (alrededor de USD 3.500) por mes.</p>	<p>Se requiere de datos completos (no se requieren copias).</p>

*Ejemplo 3 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Sudáfrica - cuentas bancarias básicas*

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p>Se realizó una exención condicional de algunos de los elementos de identificación y verificación de la legislación relevante contra el lavado de activos para brindar una forma de diligencia debida simplificada (Exención 17). La exención se aplica únicamente a: bancos, bancos de inversión, el Post</p>	<p>El titular de tal cuenta no es capaz de retirar o hacer pagos por un monto superior a ZAR 5.000 (alrededor de EUR 500/USD 650) por</p>	<p>Este producto sólo está disponible a una persona física; el cliente debe ser un ciudadano sudafricano o residente.</p> <p>Necesidad de verificar la información de identidad</p>

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p>Bank, Ithala Development Finance Corporation Ltd y entidades de envío de dinero (pero sólo para las transferencias de fondos en Sudáfrica).</p> <p>Los productos lanzados bajo esta exención adquieren diferentes formas, el ejemplo más común es la cuenta Mzansi. Se trata de una cuenta interoperable ofrecida y reconocida por un número de diferentes bancos participantes.</p> <p>Otro ejemplo es el producto de banca teléfono móvil ofrecido por un banco de Sudáfrica que permite iniciar el proceso de apertura de cuenta con el uso de un teléfono celular. El proceso de apertura de la cuenta se completa con un agente del banco que visita el cliente y completa el proceso de identificación y verificación en una reunión presencial. El banco no opera con sucursales y el acceso a las cuentas bancarias y las transacciones se realizan mediante teléfonos celulares.</p>	<p>día o superior a ZAR 25.000 (alrededor de EUR 2500/USD 3.270) en un mes.</p> <p>El saldo mantenido en la cuenta no debe exceder los ZAR 25.000 (alrededor de EUR 2.500/USD 3.270) en ningún momento.</p> <p>Este tipo de cuenta no permite al cliente efectuar transferencias de fondos a cualquier destino fuera de Sudáfrica, salvo en los casos de transferencia resultante de un punto de pago de venta o retiro de efectivo en un país en el Área Monetaria Común Rand (Sudáfrica, Lesoto, Namibia y Suazilandia).</p> <p>La misma persona puede ser titular simultáneamente de dos o más cuentas que cumplan los criterios de exención 17 con la misma institución.</p>	<p>de un cliente, es decir, el nombre completo del cliente, fecha de nacimiento y número de identificación, que se verifica contra un documento nacional de identidad.</p> <p>No hay necesidad de verificación de la dirección de residencia. Muchas de las personas no bancarizadas viven en asentamientos informales donde no hay medios para confirmar las direcciones físicas.</p>

**Ejemplo 4 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Sudáfrica – producto de pago de bajo valor prepago**

Descripción del producto y facilidades financieras (incluyendo si hay acuerdo bancario)	Límite de monto/umbral	Requisitos de Identificación del cliente
<p>Se realizó una exención condicional de los elementos de identificación y verificación en virtud de la legislación pertinente para brindar un producto de pago de bajo valor prepago que emiten los bancos, el Postbank y los bancos de inversión.</p> <p>Un producto de esta naturaleza puede usarse como medio de pago de bienes y servicios sólo dentro de la República de Sudáfrica.</p> <p>No puede facilitar el retiro de efectivo o remesas de fondos a terceros.</p>	<p>El monto de transacción mensual del valor cargado en el instrumento de prepago es ZAR 3.000 (EUR 300/USD 390).</p> <p>EL límite de saldo en el producto es ZAR 1.500 (EUR 150/USD 195) en un cualquier momento.</p> <p>Un límite en el gasto en el producto es ZAR 200 (EUR 20/USD 26) por transacción.</p>	<p>Ninguno.</p> <p>En cambio, el banco en cuyo nombre se expide el producto a los clientes por parte de agentes debe establecer y verificar la identidad de esos agentes como si fueran clientes en términos de la legislación contra el lavado de activos relevante. Además el banco en cuyo nombre se expide el producto debe aplicar medidas intensificadas por encima de sus procedimientos normales, para examinar la actividad de las transacciones de los agentes en relación con la emisión de los instrumentos de prepago de forma continua con el objetivo de identificar y reportar operaciones sospechosas e inusuales.</p>

**Ejemplo 5 - producto lanzado al servicio de los grupos excluidos y marginados económicamente en Pakistán –Cuentas bancarias sin sucursales básica/ por nivel de entrada**

Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
Descripción	Cuenta bancaria sin sucursales básica con requerimientos bajos de CSC y límites de transacción bajos.	Cuenta del nivel de entrada con los requisitos adecuados de CSC acordes con los límites de transacción.
Condiciones/ Requisitos de CSC/Apertura	1. Documento de Identidad Nacional Computarizado (CNIC) original del cliente.	1. CNIC original del cliente. 2. Copia o imagen legible del CNIC

Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
de Cuenta	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Imagen legible del CNIC original del cliente.</li> <li>3. Foto digital del cliente.</li> <li>4. Transferencia electrónica de datos del cliente a la IF.</li> <li>5. Copia del formulario de Términos y Condiciones para clientes.</li> <li>6. Verificación de datos del cliente con NADRA (Autoridad de Registro y Base de Datos Nacional).</li> <li>7. Permite un depósito y un retiro durante la apertura de la cuenta.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>original del cliente.</li> <li>3. Foto digital del cliente.</li> <li>4. Formulario Físico de Apertura de Cuenta.</li> <li>5. Confirmación de número de teléfono celular del cliente.</li> <li>6. Verificación de la foto, firma del cliente y por lo menos uno de los dos particulares únicos con el registro NADRA y seguimiento con el cliente.</li> <li>7. Permite tres depósitos y retiros durante el proceso de activación/apertura de cuentas.</li> </ol>
Proceso de Apertura de Cuenta	<p><b>A) Responsabilidades del Agente:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Completar el Formulario de Apertura de Cuenta digital con la información básica del cliente.</li> <li>2. Verificar el CNIC original y capturar una imagen legible (al menos del frente) con escáner, cámara digital, etc.</li> <li>3. Tomar una foto del cliente al momento de apertura de la cuenta.</li> <li>4. Cobrar depósito inicial para abrir la cuenta y proporcionar una prueba de transacción al cliente.</li> <li>5. Proporcionar el Formulario de Términos y Condiciones al cliente (con características más destacadas escritas en urdu) y obtener un acuse de recibo firmado el mismo luego de completar el proceso de apertura.</li> <li>6. Trasferir electrónicamente los datos del cliente a la IF.</li> <li>7. La Institución Financiera (IF) puede permitir al cliente Nivel 0 realizar un solo depósito y retiro</li> </ol>	<p><b>A) Responsabilidades del Agente:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Completar y firmar el Formulario de Apertura físico incluyendo Términos y Condiciones por el cliente en la locación del agente.</li> <li>2. Proporcionar copia firmada del Formulario de Términos y Condiciones al cliente (con las características más destacadas escritas en urdu).</li> <li>3. Verificar el CNIC original CNIC, fotocopiar o capturar una imagen legible (al menos del frente) e indicar en el formulario CNIC Original Visto.</li> <li>4. Tomar una foto del cliente al momento de apertura de la cuenta.</li> <li>5. Cobrar depósito inicial para abrir la cuenta y proporcionar una prueba de transacción al cliente</li> <li>6. Transferir todos los datos a la IF, ya sea por correo ordinario o por vía electrónica (copias escaneadas).</li> </ol>

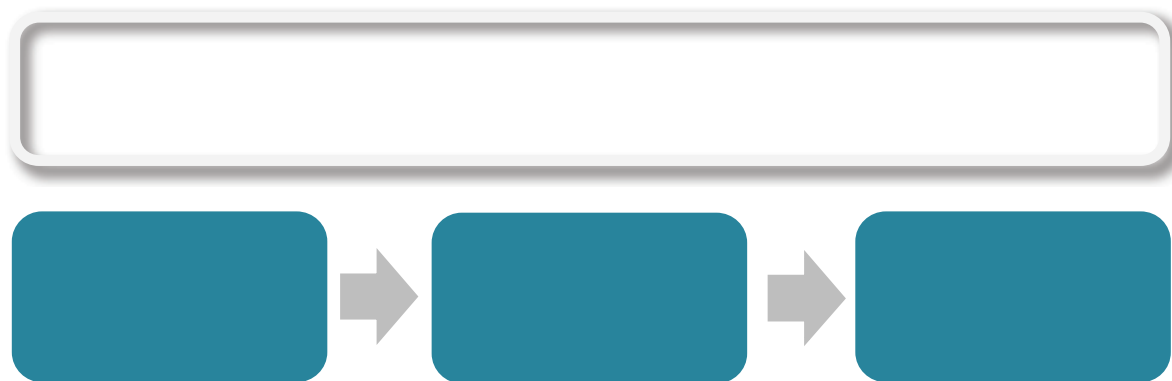
Nivel de Cuenta	Nivel 0	Nivel 1
	<p>durante la apertura de la cuenta.</p>	<p>7. La Institución Financiera (IF) puede permitir al cliente Nivel 1 realizar un solo depósito y retiro durante la apertura de la cuenta. 8. Se pueden permitir dos operaciones de depósito adicionales a los clientes antes de que su cuenta esté totalmente activada.</p>
	<p><b>B) Responsabilidades de la IF:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificar datos del CNIC de los clientes y su fotografía en NADRA.</li> <li>2. Tomar acciones adecuadas, incluido el bloqueo de la cuenta si la información del cliente es incorrecta.</li> <li>3. Se permitirán otras transacciones tras las verificaciones en NADRA y luego de obtener la confirmación parte del cliente, por llamado o mediante un reconocimiento firmado de la apertura de la cuenta.</li> <li>4. Mantener registro digital de los datos de apertura de cuentas, la foto del cliente y documentos de verificación que debe ser posible imprimir cuando se requiera.</li> </ol>	<p><b>B) Responsabilidades de la IF:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificar datos del CNIC de los clientes en NADRA, incluyendo fotografía, la firma y al menos uno de los siguientes dos campos de información única no divulgados en CNIC y el Formulario de Apertura de Cuenta:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Nombre de soltera de la madre O</li> <li>ii. Lugar de nacimiento, etc.</li> </ol> </li> <li>2. La IF deberán confirmar con PTA o el cliente que el número de celular informado está registrado a nombre del cliente.</li> <li>3. Tomar acciones adecuadas, incluido el bloqueo de la cuenta si la información del cliente es incorrecta.</li> <li>4. Se permitirán otras transacciones tras las debidas verificaciones en NADRA y cliente.</li> <li>5. Mantener un registro físico de los datos de apertura de cuenta del cliente y verificación de documentos.</li> </ol>
Límites de Transacción	<p>PKR 15.000 por día (USD 158) PKR 25.000 por mes (USD 254) PKR 120.000 por año (USD 1.269)</p>	<p>PKR 25.000 por día (USD 254) PKR 60.000 por mes (USD 634) PKR 500.000 por año (USD 5.86)</p>

### ANEXO 6: EJEMPLOS DE HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

#### I. PRESENTACIÓN DE LA PLANTILLA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL MARCO DE PLANIFICACIÓN PARA UNA IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA (PIE)

1. El Marco de Planificación para una Implementación Estratégica (PIE) tiene como objetivo proporcionar asistencia posterior a la aplicación de la evaluación mutua.
2. El Marco PIE pretende utilizar los resultados del Informe de Evaluación Mutua (IEM) para desarrollar un Plan Nacional de Implementación (PNI), concentrándose en las áreas clave que no son totalmente compatibles. Esto implica la priorización y secuenciación de la aplicación de las recomendaciones del IEM sobre los riesgos/vulnerabilidades identificados y las 16 Recomendaciones del GAFI<sup>240</sup> principales/clave, y la factorización en cuestiones de limitación de recursos y capacidad.
3. La herramienta se utiliza idealmente luego de la adopción de un IEM. Sin embargo, se puede utilizar en cualquier momento. En el caso de la evaluación de riesgos, se debe utilizar antes de una evaluación mutua, si es posible.
4. La siguiente figura ilustra el marco PIE. El marco básicamente se construye sobre las recomendaciones del IEM. Pero además de las recomendaciones del IEM también tiene como objetivo abordar los riesgos que han sido identificados a través de la Plantilla 1, una hoja de cálculo detallado que se ha diseñado como herramienta de auto-evaluación de riesgo.

Figura 3. Marco SIP



<sup>240</sup> Se actualizarán a medida que avancen las deliberaciones del GAFI en este punto.

## COMPONENTE 1: EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO (ENR) USANDO LA PLANTILLA 1

### Antecedentes

- Las jurisdicciones necesitan una base para la priorización y asignación de recursos limitados para garantizar que sus acciones se focalizan de manera eficaz y efectiva.
- A los efectos del establecimiento de prioridades y asignación más eficaz de los recursos, las jurisdicciones pueden considerar la realización de un análisis de riesgo y vulnerabilidad para identificar las áreas relevantes para focalizarse en la hora de aplicar las medidas ALA/CFT requeridas.
- Una evaluación nacional de riesgo debe ayudar a las jurisdicciones a comprender las fuentes y métodos de amenazas de LA/FT; identificar vulnerabilidades y riesgos en varios sectores; y evaluar las debilidades en sus sistemas legales, judiciales e institucionales.
- La Plantilla 1 expone algunos de los datos que las jurisdicciones pueden tener que recopilar a fin de evaluar sus riesgos de LA, aunque Plantilla 1 puede modificarse a fines de FT. (Nota: Se está desarrollando una plantilla separada para la evaluación de riesgos de FT.)
- A continuación se presenta un diagrama de flujo que describe el Marco PIE y se puede encontrar una descripción detallada en [www.apgml.org](http://www.apgml.org) bajo Marco PIE/Cuestiones de Implementación.

### Metodología

- La Plantilla 1 utiliza un enfoque matriz en la evaluación de los riesgos de LA y FT. Se centra en la evaluación de amenazas y vulnerabilidades como principales componentes del riesgo de LA/FT. La Plantilla 1 es un archivo de Excel con 5 áreas de evaluación, acompañado de resultados resumidos. Cada una de las áreas de evaluación contiene indicadores cuidadosamente seleccionados para evaluar las amenazas y vulnerabilidades. Se realizan dos análisis de riesgos de LA y FT independientes utilizando la estructura de evaluación de riesgos simétrica. Las hojas de trabajo diseñadas para la evaluación de LA/FT constan de las siguientes secciones:

Plantilla de Evaluación Nacional de Riesgo de LA	Plantilla de Evaluación Nacional de Riesgo de FT
<p><b>Análisis de Amenazas</b></p> <p>1. Tipo de Delito Predominante</p> <p><b>Análisis de Vulnerabilidades</b></p> <p>2. Marco Legal / Judicial / Institucional</p> <p>3. Entorno Económico y Geográfico</p>	<p><b>Análisis de Amenazas</b></p> <p>1. Análisis de Amenazas de FT</p> <p><b>Análisis de Vulnerabilidades</b></p> <p>2. Marco Legal / Judicial / Institucional</p> <p>3. Entorno Económico y Geográfico</p>

4. Instituciones Financieras

4. Instituciones Financieras

5. APNFD

5. APNFD

- La principal diferencia entre las plantillas de evaluación de riesgo de LA y FT es el análisis de amenazas. El objetivo del Análisis de Amenazas de LA es entender qué tipo de delito determinante representa una amenaza de LA en la jurisdicción, e identificar los orígenes (nacionales y extranjeros) de los métodos de LA. El resultado de este análisis de la amenaza será útil para que las agencias del orden público (AOP) puedan priorizar sus acciones. También es útil para las UIF e instituciones cubiertas para entender los tipos de delitos que generan ingresos y los métodos de lavado. Por el lado de la evaluación de riesgos de FT, el análisis de amenazas de FT intenta capturar las estadísticas y cualquier otra información sobre casos de FT y evaluar el nivel y las fuentes de amenazas de FT. La sección de análisis de vulnerabilidades consiste en cuatro matrices de evaluación, cada una de las cuales se centra en las vulnerabilidades que surgen de diferentes áreas. El “Marco Legal/Judicial/Institucional” y el “Entorno Económico y Geográfico” evalúan las vulnerabilidades derivadas de los factores a nivel nacional, mientras que “Instituciones Financieras” y “APNFD” se centran en las vulnerabilidades que plantean las categorías institución financiera y APNFD presentes en jurisdicción evaluada. Las estructuras de Instituciones Financieras y APNFD son diferentes de las demás, y están diseñadas para permitir la evaluación de vulnerabilidades inherentes, así como vulnerabilidades netas (después de tener en cuenta las medidas de control) que surgen de diversos sectores, instituciones o profesiones. La evaluación de vulnerabilidades en las plantillas de evaluación del riesgo de LA y FT son muy similares y difieren en número limitado de indicadores.
- Para cada uno de los indicadores en las matrices, se evalúa un nivel de amenaza, vulnerabilidad o riesgo en función de la información y estadísticas facilitadas. La información y las estadísticas disponibles se ingresan en las celdas designadas en las plantillas. La mayoría de estas celdas están diseñadas para capturar un breve resumen de la información/justificación. Se requiere una nota detallada que indique los motivos y la justificación de cada evaluación, con el fin de garantizar la calidad y credibilidad de las evaluaciones.
- La plantilla incluye indicadores pre-identificados y cuidadosamente seleccionados para evaluar los riesgos de LA/FT. Sin embargo, la plantilla se puede personalizar mediante la adición de nuevos indicadores o la modificación de los existentes para reflejar el entorno particular de cada país.

## II. EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE RIESGO DE PRODUCTOS DE INCLUSIÓN FINANCIERA

El Banco Mundial ha desarrollado un módulo de evaluación de riesgo que se centra específicamente en los productos de inclusión financiera. La Herramienta de Evaluación de Riesgo de Productos de Inclusión Financiera pretende ayudar a las autoridades nacionales con

un marco lógico y fácil de usar para evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo derivados de existentes y nuevos/emergentes productos de inclusión financiera, con el fin de facilitar la efectiva inclusión financiera al tiempo que mitiga potenciales riesgos de LA/FT. Puede ser utilizada por reguladores para diseñar un marco normativo para las características o productos financieros, o para evaluar si un producto financiero existente puede ser clasificado como un riesgo bajo o menor. Si bien la herramienta fue desarrollada para ser usada principalmente por reguladores, también puede ser usada por instituciones del sector privado.

A continuación se presenta el enfoque general de la evaluación de riesgo.

En el primer paso, se realizarán preguntas clave relacionadas con las características del producto de inclusión financiera. En el segundo paso, se formularán preguntas clave en relación con el entorno de riesgo de LA y FT en general en el país específico. Esto incluye amenazas potenciales de LA/FT en el país y las medidas de control asociadas existentes. El tercer paso es evaluar el nivel de riesgo inicial de LA/FT para cada característica específica del producto, teniendo en cuenta la información recopilada y analizada en los pasos 1 y 2. Si el nivel de riesgo es alto o mayor al deseado, la herramienta ofrece una guía sobre cómo mitigar los riesgos derivados de las características del producto.

Este proceso es dinámico, lo que permite el rediseño de las características del producto y las medidas de mitigación en función de los niveles de riesgo deseados.

Esta herramienta de evaluación de riesgo de la inclusión financiera es parte de la Herramienta de Evaluación Nacional de Riesgo de LA/FT que el Banco Mundial ha desarrollado. Se puede utilizar como una herramienta independiente o como parte del ejercicio ENR.

### III. EJEMPLOS DE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE RIESGO ELABORADAS POR LA INDUSTRIA

#### Metodología de Riesgos de Western Union

Western Union ofrece sus servicios de remesas y otros servicios de pago al por menor en todo el mundo a una amplia gama de consumidores incluyendo poblaciones bancarizadas, no bancarizadas, marginadas y migrantes. El consumidor valora el alcance global de la Compañía, servicio confiable y conveniencia. La amplitud del alcance de la Compañía crea desafíos únicos

en el equilibrio de la utilidad de los servicios a consumidores y la mitigación del mal uso de los servicios. Para ayudar en este esfuerzo, Western Union evalúa su riesgo usando las categorías de riesgo tradicionales del GAFI: Agente, Consumidor, Geografía y Servicios. La Compañía utiliza estas categorías como punto de partida para identificar problemas y organizar sus esfuerzos de evaluación de riesgos. En su caso, las categorías se utilizan en

diversas combinaciones para adecuar los esfuerzos personalizados de Western Union a sus riesgos específicos.

- **Riesgos del Consumidor** - Western Union ofrece valor a sus consumidores a través de servicios financieros rápidos, eficientes y ampliamente disponibles. Muchos segmentos de consumidores utilizan los servicios en todo el mundo, incluyendo a los que tienen acceso a una variedad de servicios financieros, así como los que forman parte de poblaciones marginadas y migrantes, que a menudo no tienen otros medios confiables de transferencia de fondos, pago de cuentas y acceso a otras oportunidades financieras. La utilidad y el gran atractivo de los servicios de Western Union significan que la Compañía debe ser diligente en la identificación y mitigación de riesgos del consumidor. Los esfuerzos de mitigación incluyen el análisis de transacciones, informes regulatorios, control en tiempo real y back-office y otras técnicas. La Compañía trabaja para identificar el comportamiento problemático, estableciendo patrones de transacciones y otros indicadores de comportamiento de los consumidores problemáticos y tomar medidas contra el mismo.
- **Riesgos del Agente** - Western Union cuenta con Agentes ubicados en todo el mundo para ofrecer sus servicios. Se realiza una investigación para ubicar las localidades de Agentes donde se encuentran los consumidores de Western Union; esto incluye a las poblaciones bancarizadas y a las marginadas y migrantes. Los riesgos del agente se consideran en términos de aquellos Agentes que no pueden o no están dispuestos a cumplir con la legislación y las políticas de Western Union, Agentes que están asistiendo en un comportamiento problemático y Agentes de donde está ocurriendo el comportamiento problemático. Para mitigar estos riesgos, la Compañía realiza ejercicios de debida diligencia antes de permitir que un Agente realice negocios, capacitaciones antes y después de la activación, revisión de transacciones, visitas y otras acciones para proporcionar a los Agentes las habilidades necesarias para cumplir con la legislación y las políticas de Western Union e identificar aquellos Agentes que no están en cumplimiento.
- **Riesgo Geográfico** - Dado el alcance global de la Compañía, existe la necesidad de identificar y centrarse en áreas geográficas de mayor riesgo. Esto se realiza a través del uso de la información a disposición del público relevante que clasifica a los países en factores tales como estabilidad, transparencia financiera y otras métricas. Estas estadísticas se mezclan con los propios datos internos de Western Union para adaptar los datos de terceros a riesgos específicos de la Compañía. Las clasificaciones impulsarán mejoras en los esfuerzos de monitoreo de transacciones en países de alto riesgo y ayudará con la priorización de programas y muchos otros procesos.
- **Riesgos de Servicios** - La Compañía ha creado un modelo de riesgos de Servicios para identificar los riesgos inherentes a los servicios y los controles disponibles, así como las posibles lagunas. Esto ayuda a la Compañía en la programación y priorización de mejoras de programas. Con frecuencia, el riesgo de un servicio se mitiga a través de la identificación de un patrón de riesgo de consumidor o Agente que se dirige a través de

controles focalizados en el consumidor o Agente para un servicio o grupo de servicios. Los comportamientos problemáticos ocurren a través de múltiples servicios y la Compañía mitigará estos riesgos con soluciones que abarquen todos los servicios afectados en comparación con el servicio individual.

- Combinación de Categorías de Riesgo - En su caso la Compañía utiliza datos de las categorías de riesgo individuales en combinación para llegar a evaluaciones de riesgo más significativas. Como se mencionó en la sección de Riesgo Geográfico, la clasificación de riesgo de un país puede influir en los esfuerzos del consumidor y del Agente en ese país. La Compañía trabaja para identificar estas oportunidades para concentrar sus esfuerzos de mitigación en las situaciones de mayor riesgo.

Fuente: Western Union, 2011.

### CSC Basado en el Riesgo desarrollado por Globe Telecom en Filipinas

Parte del CSC Basado en el Riesgo de Globe es el desarrollo de la Matriz de Calificación de Riesgo que se compone de indicadores de riesgo tales como el tipo de cliente y el valor de GCASH tramitado. La combinación de estos factores de riesgo sirve de base para los tres tipos de calificaciones de riesgo: Bajo, Medio y Alto.

Calificación de Riesgo CSC (P 5.000 es equivalente a USD 100):

		Cantidad	
		Debajo de P 5.000	P 5.000 y más
Cliente	Conocido en la Comunidad	Bajo	Medio
	No Conocido en la Comunidad	Medio	Alto

### CSC Completo<sup>241</sup> vs. CSC Basado en el Riesgo

Proceso CSC	CSC Completo	CSC Basado en el Riesgo
Uso de formularios	Sí	Sí
Presentación de 1 identificación válida	Sí	Sí
Registro de detalles de identificación	Sí	Sí
Fotocopia de identificación:	Sí	No

<sup>241</sup> "CSC Completo" de la forma que lo entiende Globe Telecom el cumplimiento con la regulación relevante en Filipinas.

Conocido en la Comunidad	Sí	<b>No</b> <b>No si la cantidad es inferior a P 5.000</b>
No Conocido en la Comunidad	Sí	
		Sí, si la cantidad es P 5.000 y más

### Metodología GSMA para la Evaluación de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

En relación a los servicios de dinero móvil, GSMA ha desarrollado una Metodología para Evaluar los Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo<sup>242</sup>, que ofrecen un enfoque sistemático para la evaluación de riesgos de LA/FT de dinero móvil. La metodología GSMA se basa en una comprensión de cómo los lavadores de activos y terroristas podrían explotar las vulnerabilidades del sector, y analiza las herramientas apropiadas y efectivas, incluyendo una variedad de procesos de mitigación de riesgos para hacer frente a los riesgos identificados. Las medidas que reducen el riesgo de LA/FT por los consumidores, por ejemplo, incluyen establecer límites sobre el tamaño de la cuenta, frecuencia y volúmenes de transacciones y monitoreo de los flujos de transacciones a nivel sistema. Mediante la evaluación de riesgo antes y después de la aplicación de esos controles mitigantes, los reguladores y proveedores de servicios pueden evaluar la eficacia de esos mecanismos. La evaluación de riesgos continua después de aplicar controles se convierte en un insumo para ajustar los requisitos de Debida Diligencia del Cliente (DDC) en función de las necesidades.

A finales de 2010, SMART Communications en Filipinas empleó la Metodología GSMA para preparar una evaluación de riesgos y desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos adecuados con el fin de obtener la aprobación del Banco Central de Filipinas (BCF) para aplicar requisito de CSC reducidos a ciertos clientes que se registran para SMART Money. A principios de 2011, el BCF emitió la Circular 706 instruyendo a las instituciones a “formular un proceso de identificación de los clientes por niveles y basado en el riesgo que implicaba la reducción de DDC para clientes que presentaban potencialmente de menor riesgo y medidas de DDC intensificadas para cuentas de alto riesgo” y a describir los requisitos para medidas de DDC simplificadas e intensificadas<sup>243</sup>.

La GSMA también ha identificado posibles vulnerabilidades para las categorías de riesgo en cada etapa de una transacción de dinero móvil:

#### Factores de Muestra de la explotación de vulnerabilidades en cada etapa

<sup>242</sup> Solin, M. y Zerzan, A. (2010).

<sup>243</sup> Véase Banco Central de Filipinas (2011).

riesgo generales	Depósito	Transferencia	Retiro
Anonimato	Los delincuentes pueden abrir múltiples cuentas para ocultar el verdadero valor de los depósitos.	Los nombres sospechosos no pueden ser marcados por el sistema, por lo que es una zona segura para delincuentes y terroristas conocidos.	Permite el retiro de fondos ilícitos o relacionados al terrorismo.
Vaguedad	Los delincuentes pueden lavar el producto de actividades delictivas en varias cuentas.	Los delincuentes pueden realizar múltiples transacciones para confundir el rastro del dinero y verdadero origen de los fondos.	Los fondos lavados en varias cuentas pueden retirarse al mismo momento.
Rapidez	Dineros ilegales pueden depositarse de forma rápida y transferirse a otra cuenta.	Las transacciones se realizan en tiempo real, contando con poco tiempo para detenerlas si se sospecha de financiamiento del terrorismo o lavado.	El dinero del delito puede moverse por el sistema con rapidez y retirarse en otra cuenta.
Falta de Supervisión	Sin la correspondiente supervisión, los servicios pueden suponer un riesgo sistemático.		

Fuente: Metodología de Evaluación de Riesgo de GSMA.

Otras partes interesadas pueden estar en condiciones de informar a un país de la exposición de un sector a riesgos de LA/FT. Por ejemplo, el estudio del Banco Mundial de 2011 sobre “Protección del Dinero Móvil contra la Delincuencia Financiera: Soluciones y Desafíos Políticos Mundiales” ofrece un análisis detallado de los principales riesgos de LA/FT a los que se enfrentan los servicios de dinero móvil<sup>244</sup>. Los países pueden encontrar esta categorización del riesgo útil para informar sus análisis de riesgo interno y desarrollar respuestas apropiadas de gestión de riesgos.

Tipo de Riesgo	Riesgos Observados
Anonimato	Adquisición de clientes fuera de sucursal o en reuniones no presenciales. Uso de identificación falsa. Uso no autorizado de

<sup>244</sup> Chatain, P-L, et al (2011). Véase también Chatain, P-L, et al (2008).

<b>Vaguedad</b>	servicios de dinero móvil a través de robo de teléfonos, pasar un teléfono, o inalámbrico en una sucursa de la red.	
	Algunas prácticas pueden cubrir para el verdadero originador o destinatario de una transacción.	
	<b>Rapidez</b>	Uso de teléfonos móviles en la etapa de estratificación del proceso de LA (mover dinero a través de múltiples cuentas de dinero móvil).
	<b>Falta de Supervisión</b>	Los sistemas de dinero móvil pueden estar fuera de cualquier regulación.

*Fuente: Chatain, P-L, et al (2011).*

## ANEXO 7: INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD/IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE

### USO DE DOCUMENTOS O MEDIOS ALTERNATIVOS DE IDENTIFICACIÓN

<p><b>Fiyi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un “árbitro adecuado” es una persona que conoce al cliente y en quien la institución financiera puede confiar para confirmar si el cliente es quien dice ser y puede verificar otros datos personales (ocupación, dirección de residencia) del cliente. Ejemplos de árbitros adecuados incluyen jefes de comunidades, líderes religiosos, empleadores actuales o anteriores, y oficiales de la Corporación de Azúcar de Fiyi (para los agricultores y obreros de caña de azúcar).</li> <li>■ Un Certificado/Carta/Confirmación de un árbitro adecuado debe incluir (i) nombre, dirección y ocupación del cliente; (ii) nombre, dirección, ocupación y datos de contacto (como el número de teléfono) del árbitro; (iii) declaración del tiempo que hace que el árbitro conoce al cliente (período de tiempo); (iv) declaración indicando que el árbitro conoce al cliente por el nombre mencionado; (v) declaración indicando que el árbitro confirma dirección y la ocupación o la naturaleza del trabajo por cuenta propia declaradas del cliente; y (vi) firma del cliente y árbitro con la fecha de la firma del documento.</li> <li>■ La declaración firmada (por parte del árbitro adecuado) debe ir acompañada de un certificado de nacimiento (que todas las personas deben tener). Las instituciones financieras no pueden depender únicamente de una declaración firmada durante el proceso de verificación. Esto es para mitigar cualquier riesgo de fraude asociado por confiar sólo en una declaración firmada.</li> <li>■ No existe ningún requisito de presentación de una foto del cliente (incluso con una declaración firmada).</li> </ul>
<p><b>Lesoto</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ En Lesoto, el umbral de cliente de bajo riesgo por debajo del cual un procedimiento de DDC simplificado es aplicable, se define a nivel nacional: los individuos con ingresos brutos mensuales menores a LSL 4.999,99 (USD 736) son clientes de bajo riesgo. Casi el 80% de la cartera de Lesotho Postbank cae bajo la categoría de bajo riesgo.</li> <li>■ El Banco Central aprobó esta DDC simplificada para Lesotho Postbank:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo se requiere una tarjeta de identificación (u otros documentos de identificación formales) para abrir una cuenta para todos los clientes lesotos o con depósitos mensuales menores a LSL 4.999,99. No existe ninguna solicitud de suministro de documentos para verificar dirección o ingresos (el cliente debe indicarlos por escrito en los formularios bancarios pertinentes. No se realizan otras verificaciones, salvo que exista sospecha).</li> <li>- La tarjeta de identificación para los beneficiarios de subvenciones sociales (diferente de la identificación oficial nacional) se acepta en el ejercicio de CSC a los efectos del pago de subsidios sociales.</li> <li>■ El mantenimiento de registros de transacciones y documentos puede hacerse en formato electrónico (documentos escaneados).</li> <li>- El monitoreo se realiza para identificar la actividad inusual de una cuenta.</li> </ul>
<b>Malawi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Los bancos aceptan los siguientes documentos alternativos de identificación de personas con bajos ingresos: cartas de Autoridad Tradicional, Certificado del Registro de Votantes de la Comisión Electoral de Malawi, y Cartas de empleadores,</li> <li>■ Fotografía, identificación biométrica, previa verificación del documento.</li> </ul>
<b>Malasia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El banco acepta <i>certificados de nacimiento y pasaportes</i> como medio de identificación para los ciudadanos malasios y <i>tarjetas de refugiados, y tarjetas de estudiante, permisos de trabajo y cartas de colegio/universidad</i> para los no ciudadanos.</li> <li>■ Se acepta la <i>dirección del empleado</i> o cualquier otra dirección para justificar una dirección de residencia. En cuanto a las zonas rurales que no cuentan con ninguna información de residencia o domicilio, el banco exige una <i>dirección postal</i>, que puede ser un <i>buzón comunal o la dirección de un vecino</i>.</li> </ul>
<b>México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se está trabajando para implementar completamente un régimen para el proceso de verificación de datos de cuentas abiertas no presenciales por teléfono o en la página web de la institución bancaria. Las instituciones financieras deben validar que los datos proporcionados por el cliente coinciden con la información del Registro Nacional de Población que utiliza una Clave Única de Registro de Población (CURP). La CURP es un registro nacional que comprende todos los habitantes de México (extranjeros y nacionales), así como los mexicanos que viven en el extranjero.</li> <li>■ En los procesos realizados por teléfono, las entidades financieras</li> </ul>

	deben validar la CURP con el número de teléfono celular.
<b>Filipinas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>Certificación Barangay</i>, un certificado expedido por el principal del pueblo, se acepta como prueba de identificación y residencia.</li> <li>■ El banco acepta como otras formas de identificación: <i>pasaporte, licencia de conducir, carné de estudiante, ID de empleo</i>, si dichos documentos son <i>emitidos por las autoridades oficiales de la República de Filipinas, sus subdivisiones e instrumentalidades, organismos propiedad y controlados por el gobierno y entidades privadas registradas y supervisadas por el Banco Central (BSP), la Comisión de Bolsa y Valores y la Comisión de Seguros</i>.</li> </ul>
<b>Suiza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las autoridades competentes, en colaboración con el sector privado, han examinado las formas de mejorar el acceso a los servicios financieros de los inmigrantes ilegales que entraron o permanecen ilegalmente en el país, sin visa/permiso o autorización válidos. Según la legislación antilavado de activos de Suiza, un documento oficial de cualquier tipo es suficiente a los efectos de las medidas de DDC, siempre que contenga el nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio y una fotografía.</li> </ul>
<b>Estados Unidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las tarjetas consulares para los trabajadores inmigrantes y otras personas no estadounidenses, particularmente a trabajadores inmigrantes de México, se pueden utilizar como forma de identificación.</li> </ul>

## USO DE SOLUCIONES TECNOLÓGICAS INNOVADORAS

Algunos países están utilizando soluciones tecnológicas innovadoras para complementar los esfuerzos, como la biometría o impresiones de voz. Este tipo de soluciones basadas en el mercado se han desarrollado especialmente en Malawi (véase la tabla anterior) y **Nueva Zelanda**, donde Digicel Pacific Limited, un operador móvil que opera a través del Pacífico y es parte del Grupo Digicel (que opera en el Caribe, América Central y el Pacífico) ha introducido recientemente en Nueva Zelanda un sistema de identificación biométrica<sup>245</sup>. En **Ruanda** y **Kenia**, el almacenamiento de huellas digitales electrónicas está permitido y en ambos países las cooperativas de crédito han puesto a prueba la tecnología de identificación de huellas digitales para los clientes rurales de bajos recursos.

Los países también están desarrollando formas de identificación electrónicas de usos múltiples. Por ejemplo, en los próximos años, Indonesia, junto con otros países de Asia, como la India, China, Filipinas y Vietnam, pondrá en marcha una tecnología de pasaporte electrónico

<sup>245</sup> PR Newswire (2012).

que utiliza tarjetas inteligentes sin contacto. La “Tarjeta Electrónica Uniersal” se emitirá a las personas físicas que lo soliciten a partir de enero de 2013, y más tarde a todos los ciudadanos de Rusia.

**India** se ha embarcado en un proyecto para asignar a todos los residentes de la India un número de identificación biométrica de 12 dígitos, antes llamado el Número Único de Identidad (NUI) y que ahora se llama el número Aadhaar, unido a tres piezas de datos biométricos (huellas digitales, escaneos de iris, e imagen facial) e información demográfica limitada. Actualmente, muchos de los ciudadanos más pobres de la India no tienen ningún tipo de tarjetas de identificación, cuentas bancarias, o incluso direcciones que puedan utilizar para obtener los servicios sociales. El número Aadhaar tiene por objeto permitir la identificación individual en cualquier momento y en cualquier lugar del país a través de la verificación de identidad en línea desde una base de datos central. Si se implementa con éxito, sería la primera identificación única biométricamente verificada a escala nacional y proporcionaría la “infraestructura de identidad” para la inclusión financiera, así como para el fortalecimiento de la implementación ALA/CFT, la prestación de servicios sociales, subsidios y otros programas y esfuerzos de seguridad nacional, y la lucha contra la corrupción.

## PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICAMENTE APLICADOS EN ESCENARIOS DE MENOR RIESGO

En la **India**, la disposición especial se ha realizado en virtud de las regulaciones ALA/CFT para clientes de bajos ingresos que carecen de documentos de identificación estándar para que puedan abrir cuentas “pequeñas” o “básicas”<sup>246</sup>. Las cuentas pequeñas se pueden abrir sin que el cliente presente la documentación normal de identificación, contando con la firma o impresión del pulgar del cliente y una foto, siempre que la cuenta se abra en presencia de un funcionario del banco designado quien certifica haber presenciado el momento en que el cliente estampa su firma o huella digital. La cuenta se mantiene abierta durante doce meses, pero puede renovarse por otros doce meses si el titular de la misma proporciona evidencia de haber solicitado documentos de identidad válidos dentro del año de apertura de la cuenta. Si existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo u otros escenarios de alto riesgo, la identidad del cliente deberá confirmarse con prontitud a través de documentos con validez oficial.

En **Brasil**, para las cuentas simplificadas dirigidas al mercado de bajos ingresos, con sujeción a un límite mensual de transacciones de USD 492 (BRL 1.000), la apertura de cuentas puede realizarse sin documentación de DDC, con la condición de que todos los documentos pertinentes se presenten dentro de 6 meses de apertura de la cuenta.

En **México**, las actuales disposiciones jurídicas ALA/CFT para instituciones bancarias establecen cuatro niveles de cuentas diseñadas específicamente para grupos de bajos ingresos

---

<sup>246</sup> Véase el Anexo 5 para más detalles.

de la población y las salvaguardas ALA correspondientes a su respectiva exposición a riesgos de LA/FT. Las cuentas de Nivel 1 –cuentas con bajas transacciones<sup>247</sup>- se implementaron bajo un enfoque basado en el riesgo equilibrado para aumentar la inclusión financiera respaldada por controles adecuados ALA/CFT.

Cuando las autoridades **sudafricanas** consideraron el desarrollo de productos diseñados para servir a grupos excluidos y marginados económicamente<sup>248</sup>, reconocieron que la DDC completa, en particular, obtener y verificar una dirección de residencia (según lo dispuesto en la legislación sudafricana) no era factible dado que la mayoría de la gente normalmente no tenían domicilio de residencia que pudiera confirmarse por referencia a documentación formal. Tal requisito habría impedido la mayoría de los individuos del mercado objetivo previsto a acceder a productos financieros básicos. Las autoridades revisaron una exención existente, la Exención 17 para liberar a las instituciones financieras de los requisitos de verificación derivados de las regulaciones contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La Exención 17 ahora prevé una forma de debida diligencia simplificada para productos que cumplen con los requisitos específicos. La exención se aplica a bancos, bancos de inversión, el Post Bank, Ithala Development Finance Corporation Ltd y entidades de envío de dinero (pero sólo para las transferencias de fondos nacionales) y los exime de exigir y verificar la información de dirección de residencia como parte del proceso de DDC (muchos de los excluidos económicamente viven en asentamientos informales sin direcciones formales). Las instituciones aún deben obtener y verificar la información de identidad es decir, el nombre completo de un cliente, fecha de nacimiento y número de identificación. La exención se aplicará cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- el cliente debe ser una persona física que sea ciudadano o residente de Sudáfrica;
- el cliente no puede retirar, transferir o hacer pagos por una cantidad superior a R 5.000 (aproximadamente USD 564) por día o superior a R 25.000 (aproximadamente USD 2.824) en un ciclo mensual;
- el cliente no puede transferir fondos a ningún destino fuera de Sudáfrica, salvo en los casos de transferencia resultante de un punto de pago de venta o retiro de efectivo en un país en el Área Monetaria Común Rand (Sudáfrica, Lesoto, Namibia y Suazilandia);
- el saldo mantenido en la cuenta no debe ser superior a R 25.000 (aproximadamente USD 2.824) en cualquier momento y; la misma persona no puede ser titular simultáneamente de 2 o más cuentas con Exención 17 en la misma institución. Cuando un cliente excede los límites de la cuenta, la institución contable<sup>249</sup> debe, en virtud de la exención, realizar la

<sup>247</sup> Véase el Anexo 5 para más detalles.

<sup>248</sup> Véase el Anexo 5 para más detalles.

<sup>249</sup> Las instituciones financieras cubiertas por la Ley del Centro de Inteligencia Financiera de 2001 (Ley FIC) se denominan “instituciones contables” en Sudáfrica

DDC completa antes de finalizar cualquier transacción adicional asociada a la cuenta del cliente.

La Exención 17 facilitó la puesta en marcha de varios servicios bancarios básicos, incluida la cuenta Mzansi y los pagos WIZZIT.

- La cuenta Mzansi fue desarrollada por el sector bancario de Sudáfrica y se lanzó en colaboración por los cuatro mayores bancos comerciales (ABSA, FNB, Nedbank y Standard Bank), junto con el Postbank estatal en octubre de 2004. En diciembre de 2008, más de seis millones de cuentas Mzansi habían sido abiertas<sup>250</sup>, y casi dos tercios de los adultos sudafricanos estaban bancarizados, un considerable aumento en poco menos de cuatro años antes. Actualmente, al menos uno de cada diez adultos de Sudáfrica tiene una cuenta Mzansi y una de cada seis personas bancarizadas son clientes activos Mzansi.
- WIZZIT Payments (Pty) Ltd es un proveedor de servicios bancarios básicos para personas o empresas no bancarizadas o poco bancarizadas que no tienen o sólo cuentan con un acceso limitado a los servicios bancarios en Sudáfrica. Lanzado en 2004, WIZZIT es formalmente una división del Banco Sudafricano de Atenas. Sus servicios se basan en el uso de teléfonos móviles para la apertura y el acceso a cuentas bancarias y para realizar transacciones, además de una tarjeta de débito Maestro que se entrega a todos los clientes, previa inscripción. Las cuentas abiertas de esta manera se ofrecen dentro de los parámetros de la Exención 17. WIZZIT tenía un estimado de 300 mil clientes en Sudáfrica en enero de 2010.

En 2004, el Centro de Inteligencia Financiera en Sudáfrica publicó una Guía sobre la identificación del cliente para ayudar a las instituciones contables y órganos de control con la aplicación práctica de los requisitos de identificación del cliente de la Ley del Centro de Inteligencia Financiera de 2001 (Ley 38 de 2001) (Ley FIC). En la misma se describe un enfoque basado en el riesgo para establecer y verificar la identidad.

La Ley FIC y las Regulaciones de Control de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo exigen que las instituciones contables identifiquen a todos los clientes con los que hacen negocios salvo que una exención se aplica en una circunstancia dada. Sin embargo, las instituciones no están obligadas a seguir un modelo único en los métodos que utilizan y los niveles de verificación que aplican a los clientes.

Las Regulaciones indican que las instituciones contables deben verificar ciertas particularidades contra información que razonablemente puede servir para lograr dicha verificación “y” se obtiene por medios razonablemente prácticos. Esto significa que una institución debe determinar qué información puede ser necesaria para lograr la verificación

---

<sup>250</sup> Ésta es una medida de las cuentas abiertas y no refleja el estado actual de las cuentas (es decir, incluye cuentas activas, inactivas, cerradas, e incluso abiertas pero que nunca recibieron fondos o se activaron).

de los datos en cuestión y cuáles son los medios por los que dicha información de verificación puede obtenerse. De este modo, la institución debe equilibrar la exactitud de la verificación necesaria y el nivel de esfuerzo invertido para obtener dicha verificación, de forma tal que su proceso de verificación sea proporcional a la naturaleza del riesgo que implica una relación de negocios o transacción determinada.

- La aplicación de un enfoque basado en el riesgo para la verificación de datos relevantes implica que una institución contable puede evaluar con precisión el riesgo implicado. También implica que una institución contable puede tomar una decisión informada sobre la base de su evaluación de riesgos en cuanto a los métodos y niveles de verificación apropiados que se deben aplicar en una circunstancia dada. Por lo tanto, una institución contable siempre debe tener motivos en los que puede basar su justificación por una decisión de que el equilibrio adecuado, antes mencionado, fue determinado en una circunstancia dada.
- Evaluar con precisión el riesgo relevante significa determinar, en primer lugar, cómo el gerente razonable en una institución similar calificaría el riesgo que implica un cliente en particular, un producto en particular y de una transacción en particular, y en segundo lugar, si se puede prever el peligro o la posibilidad de lavado de activos con el perfil del cliente, tipo de producto o transacción en cuestión. Es imperativo que el riesgo de lavado de activos en cualquier circunstancia se determine de forma holística. En otras palabras, la calificación de riesgo final concedida a una relación comercial o a una transacción **debe ser una función de todos los factores que pueden ser relevantes a la combinación de un determinado perfil de cliente, tipo de producto y transacción.**
- La evaluación de estos factores de riesgo debe hacerse de la mejor manera por medio de un enfoque sistemático para determinar las diferentes clases de riesgo e identificar criterios para caracterizar clientes y productos. Para lograr esto, una institución contable necesitaría **documentar y hacer uso de un marco de riesgo.**
- Una vez que la institución realiza una evaluación adecuada del riesgo, debe adoptar medidas para aislar las diferentes clases de riesgo y para asegurar que los procedimientos que son apropiados sólo para las clases de riesgo más bajas no se aplican a los riesgos mayores. Lo mismo debe aplicarse a la viabilidad de segregación de las diferentes categorías de riesgo. Al igual que toda gestión de riesgos, un marco de riesgo de una institución **debe ser actualizado regularmente y respaldado con documentación** para permitir y garantizar el cumplimiento dentro de cada institución.

*(Fuente: Guía General Relativa a la identificación de Clientes, Sudáfrica, abril 2004).*

## PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN ESCENARIOS NO PRESENCIALES

En 2011, el Banco Central de **Pakistán** (BCP) revisó las regulaciones de la banca sin sucursales introducidas en 2008 y aplicables a todas las instituciones financieras (bancos de microfinanzas, islámicos y comerciales)<sup>251</sup>. Con el fin de ampliar el alcance de las operaciones de la banca sin sucursales en el país, el BCP introdujo las cuentas bancarias sin sucursales nivel 0 para incorporar al segmento de la población de bajos recursos en el sector financiero formal. Bajo la regulación modificada, los agentes de banca sin sucursales pueden enviar el formulario digital de apertura de cuenta, la foto digital del cliente y una imagen del Documento de Identidad Nacional Computarizado (DINC) del cliente a la entidad financiera vía electrónica, en lugar de enviar los formularios físicos de apertura de cuenta y copias del DINC de los clientes a la entidad financiera para su posterior procesamiento. La nueva categoría de cuentas bancarias sin sucursales nivel 0 proporcionará flexibilidad a los agentes e instituciones financieras para la apertura de cuentas básicas bancarias sin sucursales, mientras se racionalizan los requisitos de CSC en línea con los límites de las transacciones de las cuentas, que son: límite diario USD 165 (PKR 15.000) , límite mensual USD 275 (PKR 25.000), límite anual USD 1.316 (PKR 120.000) y límite de saldo máximo USD 1.097 (PKR 100.000).

En **Sudáfrica**, un banco que ofrece servicios móviles de pago debe obtener un nombre y un número de identificación nacional del cliente y cruzarlos contra una base de datos de terceros aceptable, y luego aplicar medidas de DDC electrónicos adicionales, incluyendo referencias cruzadas de la información del cliente con bases de datos de terceros cuya fuente de información de identidad sea del registro de población del Departamento de Asuntos Internos y aplicar controles que impidan que un cliente tenga más de una cuenta con el banco<sup>252</sup>. Sin embargo, debido a que el regulador ha determinado que este modelo de servicio presenta mayor riesgo de LA, los clientes que utilizan el proceso de registro no presencial pueden realizar transacciones en sus cuentas por una cantidad total de no más de USD 120 (ZAR 1.000) por día. Así pues, el regulador optó por limitar la funcionalidad de la cuenta en lugar de prohibir el modelo de negocio. Las medidas de control permiten mayor flexibilidad: los clientes que deseen realizar transacciones por montos más grandes pueden liberarse de las restricciones luego de presentar los procedimientos habituales de DDC<sup>253</sup>.

En **Malawi**, se introdujo una cuenta “vía rápida”, que acepta medidas mínimas de CSC. Las características de la cuenta son los siguientes:

- Se trata de una cuenta de ahorros que se vende mediante Agentes Directos de Venta (ADV), no miembros del personal del banco;

<sup>251</sup> Banco Central de Pakistán.

<sup>252</sup> Guía del Registro de Bancos, Nota 6 de 2008.

<sup>253</sup> Isern, J. y De Koker, L. (2009), p 8.

- El ADV reporta a un jefe de equipo de una sucursal o agencia que se encargan de la supervisión cotidiana;
- Al abrir la cuenta, se entrega a los clientes un paquete inicial que contiene una tarjeta de cajero automático (no presencial), envío de PIN, Manual sobre la Cuenta Rápida y Móvil;
- El cliente paga una suma de K900 (USD 3,20) - K500 (USD 1,84) por la tarjeta de cajero automático y K400 (USD 1,48) de depósito inicial;
- El depósito inicial es depositado por el ADV en la sucursal junto con el resto de los datos del cliente al cierre de actividades de la fecha de la transacción;
- La cuenta se activa en el centro regional de procesamiento después de asegurarse que se completaron todos los formularios y se adjuntaron todos los documentos;
- El único registro que obliga al cliente ir a una sucursal es cuando desea tener la aplicación móvil;
- El producto está orientado a personas con bajos ingresos y el límite máximo de retiros por mes es de K 50.000 (USD 184,50)<sup>254</sup>.

## FACTORES DE RIESGO Y ENFOQUES POSIBLES PARA VALIDAR LA IDENTIDAD DE CLIENTES

En el **Reino Unido**, la Guía emitidas por el Grupo de Dirección Conjunto de Lavado de Activos<sup>255</sup> (JMLSG, por sus siglas en inglés) identifica los factores de riesgo y diseña algunos posibles enfoques combinados para validar la identidad de los clientes:

La evidencia de identidad puede tomar diversas formas. Con respecto a las personas físicas, se ponderan mucho los llamados “documentos de identidad”, como pasaportes y licencias de conducir con fotografía, y estos suelen ser los medios más sencillos para verificar la identidad de una persona. Sin embargo, para estar razonablemente satisfecho en cuanto a la identidad de un cliente basándose en otras formas de confirmación, incluyendo, en circunstancias apropiadas, garantías por escrito de las personas u organizaciones que han tratado con el cliente desde hace algún tiempo.

La cantidad de evidencia o información de identidad que debe pedirse, y lo que debe verificarse, con el fin de considerarse razonablemente satisfecho en cuanto a la identidad del cliente, queda a criterio de la empresa, que debe ejercerse en un enfoque basado en el riesgo, teniendo en cuenta factores tales como:

<sup>254</sup> Sin embargo, era alrededor de USD 285 antes de la devaluación. El regulador todavía revisa los límites de las medidas simplificadas.

<sup>255</sup> El JMLSG se compone de las Asociaciones de Comercio del Reino Unido líderes en la industria de servicios financieros. Su objetivo es promulgar buenas prácticas contra el lavado de activos y de prestar asistencia práctica en la interpretación de las Regulaciones Contra el Lavado de Activos del Reino Unido

- la naturaleza del producto o servicio solicitado por el cliente (y cualquier otro producto o servicio a los que pueden migrar sin mayor verificación de identidad);
- la naturaleza y duración de cualquier relación existente o anterior entre el cliente y la empresa;
- la naturaleza y alcance de cualesquiera garantías de otras empresas reguladas que pueden invocarse; y
- si el cliente se encuentra presente físicamente.

La evidencia de la identidad puede ser en formato electrónico o documental. Se debe conservar un historial adecuado de las medidas adoptadas, y copias o referencias a las pruebas obtenidas para identificar al cliente.

La documentación que pretende evidenciar la identidad puede emanar de diversas fuentes. Estos documentos difieren en su integridad, confiabilidad e independencia.

Algunas se emiten después de aplicar la debida diligencia en la identidad de un individuo; otras se emiten a pedido, sin llevar a cabo control alguno. Existe una amplia jerarquía de documentos:

- determinados documentos expedidos por departamentos y organismos gubernamentales, o por un tribunal;
- determinados documentos expedidos por otros organismos del sector público o autoridades locales;
- determinados documentos expedidos por las empresas reguladas del sector de los servicios financieros;
- los emitidos por otras empresas sujetas a Regulaciones de LA, o legislación equivalente;
- los emitidas por otras organizaciones.

Las empresas deben reconocer que algunos documentos son más fáciles de falsificar que otros. Si se plantean sospechas en relación con cualquier documento, las empresas deben adoptar las medidas prácticas y proporcionadas disponibles para establecer si el documento ofrecido ha sido reportado como perdido o robado. Por lo tanto, en sus procedimientos las empresas tienen que estar dispuestos a aceptar una serie de documentos, y también emplear cheques electrónicos, ya sea por sí mismas o en conjunto con pruebas documentales.

*(Fuente: JMLSG).*

## ANEXO 8: INICIATIVAS DE PAÍSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE REQUISITOS DE CONSERVACIÓN DE REGISTROS

En **Sudáfrica**, la legislación permite la captura y almacenamiento de registros electrónicos de información, incluso en relación con los documentos de los cuales deben conservarse las copias.

En **México**, en un esfuerzo por ampliar servicios financieros eficaces y seguros a personas que viven en zonas rurales, marginadas, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CMCAC) se ha asociado con Caja Morelia Valladolid, una de las mayores cooperativas de crédito de México, en un proyecto piloto para utilizar asistentes digitales personales (ADP) para llevar a cabo transacciones financieras en las visitas de campo a sus miembros. Los oficiales de campo previamente grababan las transacciones manualmente en los libros contables de Caja Morelia y en las libretas de los miembros, luego llevaban los registros a la cooperativa de crédito para procesarlos. A través de los ADP, la tecnología de impresora portátil produce inmediatamente recibos mientras que las cuentas de miembros se actualizan en tiempo real. Las aplicaciones de ADP acortan los tiempos de transacción, lo que reduce la cantidad de tiempo de espera para los miembros y permite a los representantes de las cooperativas de crédito atender a más personas durante las visitas de campo. Esta nueva tecnología ofrece una técnica de retención alternativa interesante para la información de transacciones.

## ANEXO 9: EJEMPLOS DE COOPERACIÓN NACIONAL PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE PAÍSES

### COOPERACIÓN NACIONAL EN BRASIL

En línea con los Principios para la inclusión financiera innovadora del G-20, diversas autoridades relacionadas con el tema de la inclusión financiera en Brasil han estado trabajando de manera integrada y coordinada. En este sentido, el Banco Central ha establecido varios acuerdos de cooperación técnica con diferentes agencias gubernamentales.

En el ámbito de la educación financiera, se estableció en 2007, a nivel federal, un grupo de trabajo integrado por representantes del Banco Central, la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), la Superintendencia Nacional de Fondos de Pensiones (Previc) y la Superintendencia de Seguros Privados (Susep), con el objetivo principal de desarrollar la propuesta de la Estrategia Nacional para la Educación Financiera (ENEF), que debe promover un inventario nacional de las acciones y proyectos de Educación Financiera en el país, además de realizar investigaciones con el objetivo de mostrar el grado de educación financiera de la población.

En cuanto a las acciones relacionadas directamente con la inclusión financiera adecuada de la población, el Banco Central ha establecido asociaciones institucionales. Un ejemplo de asociación con los representantes del gobierno es su colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), establecida en 2004 para promover la unión de crédito dirigida a los agricultores familiares y pobladores agrarios, buscando la democratización de los servicios financieros en Brasil, especialmente en las zonas rurales, donde aún se concentra el mayor nivel de pobreza en Brasil. En 2009, se estableció una asociación con el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) con el fin de realizar estudios de monitoreo sistemático de la evolución de la moneda social en Brasil.

En 2010, el Central firmó tres acuerdos importantes:

- El primero se firmó con el Ministerio de Justicia (a través de la Secretaría de Derecho Económico y el Departamento de Protección y Defensa al Consumidor - DPDC), destinado a “mejorar la prestación de productos y servicios a los clientes y usuarios de instituciones financieras, gestión de consorcios y demás instituciones autorizadas a funcionar por el BCB;
- El segundo fue firmado con el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), mediante acuerdo técnico, dirigido a la combinación de esfuerzos para fortalecer el programa de monitoreo de acciones para promover la responsabilidad socio-ambiental asumida por instituciones financieras en el país;
- El tercero fue firmado con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) para la implementación de acciones de inclusión financiera y la mejora de la calidad de vida para miembros del programa Asignación Familiar.

Otras asociaciones con entidades privadas también extienden y amplían la red de inclusión financiera. En 2004, el Banco Central firmó un convenio con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), con el objetivo de desarrollar microfinanzas, en particular las cooperativas de crédito. En 2010, el Banco Central estableció un acuerdo con la Organización de Cooperativas de Brasil (OCB), dirigido a desarrollar, fortalecer y promover la eficiencia y eficacia socioeconómica de las cooperativas de crédito de Brasil.

El objetivo final es formar una red que pueda trabajar/aplicar esfuerzos en la coordinación, estimulando los resultados.

Además, es importante mencionar que en 2010 se estableció un componente específico dentro de la Dirección de Regulación del Sistema Financiero en el Banco Central, con el objetivo de vincular las iniciativas internas y externas. Sólo como ejemplo, 15 departamentos diferentes del Banco Central estuvieron en algún momento involucrados en la preparación del “Informe de Inclusión Financiera I”.

### COOPERACIÓN NACIONAL EN FILIPINAS

Instituciones gubernamentales pertinentes, incluyendo reguladores, están consultándose y colaborando entre sí cada vez más, fomentando de esta forma la sinergia en términos de objetivos/iniciativas de inclusión financieras. En la actualidad, algunas instituciones gubernamentales están llevando a cabo sus propias iniciativas de inclusión financiera dentro de su jurisdicción y en la medida permitida por su mandato jurídico. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, que encabezó las reformas políticas de crédito y la formulación del Marco Estratégico y Regulatorio Nacional para Microfinanzas, junto con la Comisión de Seguros están trabajando en el establecimiento de un entorno propicio para microseguros a fin de hacer frente a la necesidad de los segmentos de bajos ingresos de contar con la adecuada protección financiera.

Otro ejemplo es el Ministerio de Asuntos Exteriores de Filipinas, que aboga por las microfinanzas y la inclusión financiera en foros internacionales como APEC. Para garantizar la compatibilidad de objetivos e iniciativas complementarias, el Banco Central de Filipinas pretende defender el establecimiento de una estrategia nacional de inclusión financiera.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

### BIBLIOGRAFÍA

- *Bangko Sentral Ng Philipinas (2011), Updated Anti-money Laundering Rules and Regulations* [Normas y Regulaciones Antilavado de Activos Actualizadas], Oficina del Gobernador, circular No. 706, [www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf](http://www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf)
- *Bester, H., et al (2008), Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. The FIRST Initiative* [Implementación de estándares del GAFI en Países en Desarrollo e Inclusión financiera: Hallazgos y Pautas. La Primer Iniciativa], Banco Mundial, Washington, DC [www.cenfri.org/documents/AML/AML\\_CFT%20and%20Financiera%20Inclusion.pdf](http://www.cenfri.org/documents/AML/AML_CFT%20and%20Financiera%20Inclusion.pdf).
- *CGAP (2011), "Regulating Banking Agents", Focus Note 68* [GCAPP (2011), "Regulación de Agentes Bancarios" Enfoque 68], [www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf).
- *CGAP (2011a), "Bank Agents: Risk Management, Mitigation and Supervision", Focus Note 75* [GCAPP (2011a), "Agentes Bancarios: Gestión, Mitigación y Supervisión de Riesgos" Enfoque 75] [www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-andSupervision-Dec-2011.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-andSupervision-Dec-2011.pdf)
- *Chatain, P-L., et al (2009), Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors* [Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo: Una Guía Práctica para los Supervisores Bancarios], Banco Mundial, Washington, <http://lnweb90.worldbank.org/ext/epic.nsf/ImportDocs/823A21EF2A4AA930752575DD00351A9B?opendocument&query=PH>
- *Chatain, P-L., et al (2011), Protecting Mobile Money Against Financial Crime: Global Policy Challenges and Solutions* [Protección del Dinero Móvil contra la Delincuencia Financiera: Soluciones y Desafíos Políticos Mundiales], Banco Mundial, DC [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037\\_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf)
- *Chatain, P-L., et al (2008), "Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing", Working Paper 146* ["Integridad en Servicios Financieros por Telefonía Móvil: Medidas para la Mitigación de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo", Documento de Trabajo 146], Banco Mundial, Washington, DC [http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146\\_Web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf).

- Collins, D., et al (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* [Los Portafolios de los Pobres: Cómo Viven los Pobres del Mundo con \$2 al Día], [www.portfoliosofthe poor.com/index.asp](http://www.portfoliosofthe poor.com/index.asp).
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). 2009. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services around the World*. [Gupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (GCAPP): Acceso Financiero 2009: Medición del Acceso a Servicios Financieros en el Mundo], Washington, DC, [www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf).
- De Koker, L. (2006), "Money laundering control and suppression of financing of terrorism: some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion" ["Control del Lavado de Activos y Supresión del Financiamiento del Terrorismo: Algunas Reflexiones sobre el Impacto de las Medidas de Debida Diligencia del Cliente en la Exclusión Financiera"], *Journal of Financial Crime*, vol 13(1). Emerald. pp. 26-50.
- De Koker, L. (2009) "Identifying and Managing Low Money Laundering Risk: Perspectives on FATF's Risk-Based Guidance" ["Identificación y Manejo de Riesgos Bajos de Lavado de Activos: Perspectivas sobre la Guía de Enfoque Basado en el Riesgo del GAFI"], *Journal of Financial Crime*, vol 16(4), pp. 334-352, [www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893](http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893).
- De Koker, L. (2009a) "The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines" ["El Riesgo de Lavado de Activos Planteado por Productos Financieros de Bajo Riesgo en Sudáfrica: Hallazgos y Pautas"], 2009 *Journal of Money Laundering Control*, vol 12(4), pp. 323-339, [www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094](http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094).
- De Koker, L. and Symington, J. (2011), *Conservative compliance behaviour: drivers of conservative compliance responses in the South African financial services industry*, *Centre for Financial Regulation and Inclusion (CENFRI)* [Comportamiento de Cumplimiento Conservador: Conductores de Respuestas de Cumplimiento Conservadoras en la Industria de Servicios Financieros de Sudáfrica, Centro de Regulación Financiera e Inclusión (CENFRI)], [www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standardsetting-bodies-and-financial-inclusion](http://www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standardsetting-bodies-and-financial-inclusion)
- Demirguc-Kunt A. y Klapper, L.(2012), "Measuring Financial Inclusion: the Global Findex" [Medición de la Inclusión Financiera: Findex Global], Investigación de Políticas del Banco Mundial, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0,,contentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html>.
- G20 Financial Inclusion Experts Group (2010), *Principles for Innovative Financial Inclusion* [Grupo de Expertos en Inclusión Financiera del G20 (2010), Principio de Inclusión Financiera Innovadora], [www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html](http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html).

- *IFAD (2006), Remittances strategic and operational considerations* [FIDA (2006), Remesas, Consideraciones Operacionales y Estratégicas], [www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf](http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf)
- *Isern, J., y L. de Koker. (2009). "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity." Focus Note 56. CGAP* ["ALA/CFT: Fortalecimiento de la Integridad e Inclusión Financiera", Enfoque 56 GCAPP], Washington, DC <http://www.cgap.org/publications/amlcft-strengthening-financial-inclusion-and-integrity>.
- *PR Newswire (2012), "Digicel Launches World's First Biometric Identification System For International Money Transfers"* ["Digicel Lanza el Primer Sistema Mundial de Identificación Biométrica para Transferencias Internacionales de Dinero"] <http://betanews.com/newswire/2012/06/19/digicel-launches-worlds-first-biometricidentification-system-for-international-money-transfers/>
- *Solin, M., y Zerzan, A. (2010) "Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks", GSMA Discussion Paper* ["Dinero Móvil: Metodología para Evaluar los Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo" Documento Análisis GSMA], Londres
- *State Bank of Pakistan (2011), "Branchless Banking Regulations for Financial Institutions", Banking Policy and Regulation Department (BPRD) circulars* [Banco Central de Pakistán (2011), "Regulación de la Banca sin Sucursales para Instituciones Financieras", circulares del Departamento de Regulación y Políticas], No 09 de 2011, [www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm](http://www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm)
- *Todoroki, E., Vaccani, M. and Noor, W. (2009), "The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation"* ["El Corredor de Remesas Canadá-Caribe: Fomento de Remesas Formales a Haití y Jamaica a través de una Regulación Eficaz"], Documento de Trabajo del Banco Mundial No 163, Washington, DC [http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=23110](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23110).
- *Todoroki, E., et al (a publicarse), Evolving Remittance Markets: Lessons Learned from Regulating and Supervising Remittance Service Providers* [Evolución de los Mercados de Remesas: Lecciones Aprendidas sobre la Regulación y Supervisión de Proveedores de Servicios de Remesas], Banco Mundial, Washington, DC.
- *Wolfsberg (2008), Wolfsberg Frequently Asked Questions ("FAQs") on Politically Exposed Persons ("PEPs")* [Preguntas Frecuentes de Wolfsberg sobre Personas Expuestas Políticamente ("PEP")], [www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg\\_PEP\\_FAQs\\_\(2008\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_(2008).pdf)
- *Wolfsberg (2009), Statement on AML Screening, Monitoring and Searching* [Declaración sobre la Detección, Monitoreo y Búsqueda ALA], [www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg\\_Monitoring\\_Screening\\_Searching\\_Paper\\_\(2009\).pdf](http://www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_(2009).pdf)

- *World Bank, Outlook for Remittance Flows 2012-14, Migration and Development Brief* [Banco Mundial, Perspectivas de Flujo de Remesas 2012-14, Resumen Migración y Desarrollo] 17 de diciembre, 2011 <http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>.
- *World Bank (2012), World Development Indicators database* [Banco Mundial (2012), Base de Datos Indicadores de Desarrollo Mundiales], Washington.
- *World Bank (2012a), Migration and Development Brief* [Banco Mundial (2012a), Resumen Migración y Desarrollo], No. 18, Washington.
- *World Bank (2012b), General guidelines for the development of Government Payment Programs* [Banco Mundial (2012b), Guía General para el Desarrollo de Programas de Pago Gubernamentales], Washington, [http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/282044-1323805522895/WB\\_2012\\_Guidelines\\_10\\_11\\_12.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/282044-1323805522895/WB_2012_Guidelines_10_11_12.pdf).
- *World Bank (2012c), 2012 Information and Communications for Development, Maximizing Mobile* Banco Mundial (2012c), Información y Comunicación para el Desarrollo, Maximización Móvil 2012], Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:23241724~menuPK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSitePK:5929282,00.html>.
- *World Bank (n.d.), Global Financial Inclusion (Global Findex) Database* [Banco Mundial, Base de Datos (Global Findex) de Inclusión Financiera Mundial], Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, consulta: diciembre 2012.
- *World Savings Banks Institute (2009), Anti Money Laundering and Combat Financing Terrorism Rules and the Challenge of Financial Inclusion: WSBI Experience and Proposals to FATF* [Instituto Mundial de Cajas de Ahorros (2009), Normas Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo y el Desafío de la Inclusión Financiera: Experiencia IMCA y Propuestas para el GAFI], Bruselas [www.wsbi.org/uploadedFiles/Position\\_papers/0565%20updated.pdf](http://www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf).

### DOCUMENTACIÓN DEL GAFI RELEVANTE:

- *FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combat Money Laundering and Terrorist Financing –High Level Principles and Procedures* [Guía del GAFI sobre el Enfoque Basado en el Riesgo para Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo – Procedimientos y Principios de Alto Nivel] (serie de Guías publicadas entre junio de 2007 y octubre de 2009 por el GAFI con colaboración de profesiones sujetas a obligaciones ALA/CFT en virtud de los Estándares internacionales), véase [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org); [www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/](http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/).

- *FATF (2008), Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries* [GAFI (2008), Guía sobre la Creación de Capacidad para Evaluaciones Mutuas e Implementación de los Estándares del GAFI dentro de Países con Baja Capacidad], París, [www.fatfgafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html](http://www.fatfgafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html).
- *FATF (2010), FATF Report on Money Laundering Using New Payment Methods* [GAFI (2010), Informe del GAFI sobre Lavado de Activos Usando Nuevos Métodos de Pago], París, [www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html).
- *FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* [GAFI (2012), Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación], París, [www.fatf-gafi.org/recommendations](http://www.fatf-gafi.org/recommendations).
- *FATF (2013), National Money Laundering/Terrorist Financing Risk Assessment* [GAFI (2013), Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos/Financiamiento del Terrorismo], París.
- *FATF (2013a), Guidance on PEPs* [Guía sobre PEP], París, a publicarse.
- *FATF (2013b), Guidance on New Payment Products and Services* [Guía sobre Nuevos Servicios y Productos de Pago], París, a publicarse.

### OTRAS FUENTES ÚTILES:

- *Boston University (n.d.), Financial Inclusion Guide* [Universidad de Boston, Guía de Inclusión Financiera], [www.bu.edu/bucflp/initiatives/financialinclusion-guide/](http://www.bu.edu/bucflp/initiatives/financialinclusion-guide/), consulta: noviembre 2012.
- *CGAP (2010), Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines* [GCAPP (2010), Notas sobre la Regulación de la Banca sin Sucursales en Filipinas], Washington, DC, [www.cgap.org/gm/document-1.9.42402/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Philippines.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42402/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Philippines.pdf).
- *CGAP (2012), Financial inclusion and the linkages to stability, integrity and protection: insights from the South African experience* [GCAPP (2012), Inclusión Financiera y los Vínculos para la Estabilidad, Integridad y Protección: Claves desde la Experiencia de Sudáfrica], Washington, DC [www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report\\_1.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report_1.pdf).
- *Basel Committee on Banking Supervision (2001), Customer Due Diligence for Banks. Basel Committee on Banking Supervision* [Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2001), Debida Diligencia del Cliente para Bancos], CSBB, Basilea [www.bis.org/publ/bcbs85.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm).

- *Basel Committee on Banking Supervision (2010), Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements* [Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010), Actividades de Microfinanciación y Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, Banco de Pagos Internacionales] CSBB, Basilea [www.bis.org/publ/bcbs175.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs175.pdf).