

Reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: Equilibrio entre seguridad y acceso

En todo el mundo se están adoptando nuevas medidas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Antaño, esta preocupación sólo afectaba a los bancos, pero desde finales de la década de los 90 los gobiernos han aumentado las regulaciones y requisitos para su debido cumplimiento. Hoy, todos los proveedores de servicios financieros, incluidos aquellos que atienden a comunidades de bajos ingresos se ven o verán afectados por dichas medidas¹. Como resultado, el nuevo marco internacional y las medidas nacionales contra el lavado de dinero (LD) y el financiamiento del terrorismo (FT) podrían tener consecuencias de gran alcance.

¿Cuáles son las regulaciones?

El Grupo de Acción Financiera es un órgano internacional que recomienda normas para la regulación nacional en la lucha contra el LD/FT². En la actualidad existen 40 recomendaciones del GAFI relativas a la lucha contra el lavado de dinero y nueve recomendaciones especiales para combatir el financiamiento del terrorismo³. Si bien cada país puede adaptar las normas internacionales contra el LD y el FT elaboradas por el GAFI al elaborar su regulación nacional, en general, los proveedores de servicios financieros están obligados a:

- mejorar sus sistemas de control interno y programas de capacitación de personal para encarar de manera específica los riesgos asociados al LD y el FT;

¹ Actualmente, los proveedores de servicios financieros que proporcionan servicios a los clientes de bajos ingresos van mucho más allá del modelo tradicional de los organismos no gubernamentales que predominaba en los comienzos de los microcréditos y las microfinanzas de los tiempos modernos. En algunos países, algunas de las primeras instituciones no gubernamentales han ampliado sus servicios para convertirse en instituciones financieras reguladas, tales como bancos. Asimismo, algunos bancos convencionales proporcionan servicios microfinancieros a clientes de bajos ingresos.

² El GAFI y órganos regionales semejantes al GAFI realizan evaluaciones por países sobre los regímenes regulatorios de LD/FT y las actividades de cumplimiento para evaluar el nivel de coherencia con las recomendaciones del GAFI. Una evaluación negativa puede tener un impacto muy negativo en la reputación de un país dentro del sistema financiero internacional.

³ Las 40 recomendaciones relativas a LD se encuentran en www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF y las nueve Recomendaciones Especiales sobre FT se encuentran en www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html

- adoptar procedimientos de debida diligencia respecto de todos los clientes nuevos y existentes;
- aumentar la vigilancia de transacciones sospechosas y mantener registros de las transacciones realizadas para su verificación en el futuro; y
- informar sobre transacciones sospechosas a las autoridades nacionales.

¿Cuál es la preocupación?

La elaboración de regulaciones contra el LD y el FT nuevas o más estrictas podría suponer restricciones en el suministro de servicios financieros formales a personas de bajos ingresos. Además de los costos adicionales para el cumplimiento de las normas de los proveedores de servicios financieros, las normas sobre debida diligencia con los clientes pueden ser difíciles de aplicar para los típicos clientes de microfinanzas, especialmente en países que tienen sistemas de identificación nacional deficientes. Por ejemplo, puede ser imposible verificar la dirección física de los clientes que comparten casa o no tienen facturas de la electricidad, título de la propiedad, contrato de alquiler u otra forma de prueba legal de domicilio. Proporcionar servicios a estos clientes puede resultar demasiado oneroso para muchos proveedores de servicios financieros.

Cómo encontrar un equilibrio entre acceso y seguridad

Los reguladores y los proveedores de servicios financieros que prestan servicios a clientes de bajos ingresos necesitan trabajar de manera conjunta para alcanzar un equilibrio cuidadoso entre el cumplimiento de los objetivos de las regulaciones de LD/FT y la satisfacción de las necesidades de los clientes.

Implementación de regulaciones gradualmente. Los reguladores de los países deberían adaptar las regulaciones de LD/FT al contexto de su país e implementar de forma gradual la nueva regulación para que las instituciones tengan tiempo de adaptar sus procedimientos internos y minimizar los trastornos que pueda ocasionar en sus clientes.

Desarrollar un enfoque basado en el riesgo para las exenciones apropiadas. Los riesgos de LD/FT de los proveedores de servicios financieros varían dependiendo del país, tipo institucional y la prestación de servicios financieros. En algunas circunstancias, dónde existen riesgos bajos, los países pueden decidir que las instituciones financieras pueden aplicar medidas reducidas o simplificadas.

- Exenciones institucionales o de producto: Los servicios de crédito y seguros pueden ser menos vulnerables al abuso, en comparación a transferencias internacionales y depósitos que pueden acarrear

riesgos mayores. Por ejemplo, los países pueden hacer exenciones en instituciones no depositarias que ofrecen productos financieros de menor riesgo y no tienen un vínculo directo con el sistema de pagos.

- Límites mínimos para las transacciones: las pequeñas transacciones también pueden llevar un menor riesgo. Las recomendaciones del GAFI reconocen la discreción de los gobiernos para eximir transacciones de valores bajos que están por debajo de un límite de los requisitos para la lucha contra el LD y el FT.

Sudáfrica y el Reino Unido son ejemplos de cómo se pueden modificar las regulaciones de LD/FT de un país para mejorar la situación de los clientes de bajos ingresos.

En Sudáfrica, los clientes de bajos ingresos en ocasiones no tienen número de contribuyente fiscal y no pueden presentar un documento emitido por terceros que les permita comprobar su domicilio. Las autoridades sudafricanas han adoptado un sistema más flexible para la identificación de los clientes y la verificación de su domicilio al introducir una exención en esta materia que flexibiliza las exigencias impuestas en un categoría de clientes denominada “clientes bancarios masivos”, formada por aquellos clientes con saldos bajos en sus cuentas y que realizan transacciones de pequeña cuantía. Después de esta exención, los cuatro bancos más grandes y la oficina de correos de Sudáfrica lanzaron la denominada cuenta Mzansi a finales del 2004. Dicha cuenta era imposible de ofrecer antes de las exenciones, pero desde entonces ha probado ser muy exitosa con más de 1,6 millones de clientes que antes no tenían acceso a una cuenta de transacciones básicas. Un límite uniforme para las exenciones establecido en las regulaciones de LD/FT libera a las instituciones financieras de tener que hacer un llamamiento al buen juicio por sí mismas y como demuestra la experiencia en Sudáfrica, esto puede ayudar a disminuir los obstáculos reales y percibidos para prestar servicios a clientes de bajos ingresos.

En el Reino Unido, la Autoridad de Servicios Financieros (FSA), los bancos, entidades encargadas del cumplimiento de la ley y grupos de clientes analizaron el asunto y acordaron aceptar como prueba de la dirección del cliente únicamente un documento dentro de una gama de posibles documentos. Además, la FSA y las asociaciones bancarias proporcionan una guía sobre el cumplimiento para las instituciones sujetas a las regulaciones sobre LD/FT para reducir la posibilidad de que los proveedores de servicios financieros rechacen a clientes de bajos ingresos debido a la incertidumbre en cuanto a sus obligaciones normativas.

Conclusiones

Después de lo ocurrido el 11 de septiembre no se puede ignorar la reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Este aspecto de la reglamentación es un ámbito nuevo que evoluciona rápidamente y hay margen para seguir explorando los problemas específicos que enfrentan los proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos para dar cumplimiento a las nuevas normas. Sin embargo, la adopción de medidas que impulsen a las personas de bajos ingresos a volver a utilizar métodos informales de ahorro y crédito será contraproducente y hará incluso más difícil asegurar la integridad del sistema financiero. Por ende, está en interés de todos los actores, entidades reguladoras e instituciones por igual, abordar estas cuestiones y proponer soluciones que incluyan a los clientes de bajos ingresos.



Referencias

Financial Action Task Force. 2003. The Forty Recommendations. Paris: FATF/GAPI, www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF.

———. 2001. “Nine Special Recommendation on Terrorist Financing.” Paris: FATF/GAP, October, www.fatf-gafi.org/dataoecd/55/16/34266142.pdf.

Isern, J., D. Porteous, R. Hernandez-Coss, y C. Egwuagu. 2005. “Reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: Repercusiones para los proveedores de servicios financieros que sirven a personas de bajos ingresos.” CGAP Enfoques 29. Washington, D.C.: Banco Mundial, www.cgap.org/docs/FocusNote_29.pdf.

Autor: Jennifer Isern

Para encontrar más información sobre la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo...

Visite el sitio Web www.cgap.org para acceder a información relevante como la publicación de Enfoques No. 29, 2005, “Reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: repercusiones para los proveedores de servicios financieros que sirven a personas de bajos ingresos”, de Jennifer Isern.

CGAP 1818 H Street, NW · Washington DC 20433
Tel: 202 473 9594 · Fax: 202 522 3744
Correo electrónico: cgap@worldbank.org · Sitio Web: www.cgap.org