



## Financial Integrity Working Group (FINTWG)

# Enfoques basados en riesgos PLA/CFT Equilibrio entre la integridad e inclusión financiera

La presente nota de orientación fue desarrollada por el Grupo de Trabajo para la Integridad Financiera (FINTWG) de AFI, con el fin de brindar perspectivas a partir de una encuesta del FINTWG sobre enfoques basados en riesgos para favorecer productos de inclusión financiera, en relación con la implementación de las Normas Internacionales para la Prevención de Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación del Grupo de Acción Financiera.

El Grupo de Trabajo para la Integridad Financiera (FINTWG) de AFI brinda una plataforma para que los miembros de AFI discutan las formas en que la inclusión financiera fortalecerá a la integridad financiera, a través de la reglamentación proporcional y un enfoque basado en riesgos para los sistemas PLA/CFT. Desde su lanzamiento en 2010, el FINTWG no solamente ha brindado numerosas oportunidades a sus miembros para compartir conocimientos acerca del equilibrio entre la inclusión, la estabilidad y la integridad financiera; ha llevado los puntos de vista de países en desarrollo y emergentes al diálogo mundial de políticas públicas sobre integridad financiera y ha hecho aportes clave al Grupo de Acción Financiera (GAFI) y otros Organismos que Establecen Normas mundiales (SSBs, por sus siglas en inglés). En un esfuerzo posterior, el grupo de trabajo continuará extendiendo el debate sobre la habilitación y monitoreo de productos y servicios de inclusión financiera para mantener al sector financiero a salvo, al mismo tiempo que se atrae a más personas al sistema financiero formal.

# Contenido

<b>Contexto</b>	<b>2</b>
<b>Asuntos críticos</b>	<b>2</b>
<b>Orientación y recomendaciones</b>	<b>3</b>
1. Llevar a cabo una evaluación nacional de riesgo bien informada	3
Involucrar a organizaciones relevantes de los sectores público y privado	3
Utilizar el proceso de identificación y solución de brechas en los datos	3
Sacar provecho de la experiencia de los organismos intergubernamentales	3
2. Aplicación de requisitos proporcionales de debida diligencia con el cliente (DDC)	3
Agrupación de productos por riesgo	3
Lograr el equilibrio adecuado entre el acceso y la funcionalidad	3
Decidir cuándo y cómo llevar a cabo la identificación y verificación de clientes	4
<b>Concretando acciones</b>	<b>4</b>

## Contexto

En febrero de 2012, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) modificó las Recomendaciones para la Prevención de Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación. Una de las adiciones más notables es que ahora es obligatorio para los países y para las instituciones financieras, así como para los negocios y profesiones no financieras designadas, identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo que enfrentan, así como asegurarse de que se hayan implementado las medidas para gestionar y reducir dichos riesgos a nivel de país y de institución.<sup>1</sup>

En julio de 2012, el Grupo de Trabajo para la Integridad Financiera (FINTWG) de AFI realizó una encuesta a entes reguladores financieros de 12 países (miembros del grupo de trabajo), que han adoptado enfoques basados en riesgos para favorecer productos de inclusión financiera en relación con la implementación del conjunto anterior de Recomendaciones del GAFI.<sup>2</sup> La presente nota de orientación resume las lecciones y perspectivas clave obtenidas a partir de dicha encuesta, y se enfoca en dos asuntos principales:

- llevar a cabo una evaluación nacional de riesgo bien informada; y
- aplicar medidas proporcionales de debida diligencia con el cliente (DDC).

Un informe exhaustivo acerca de las lecciones obtenidas de la encuesta del FINTWG puede descargarse del sitio web de AFI. Tanto el informe completo, como este informe resumido deben leerse en conjunto con las Recomendaciones del GAFI.

## Asuntos críticos

La encuesta del FINTWG reveló tres grandes lecciones sobre el enfoque basado en riesgos para la prevención de lavado de activos (PLA) y el combate a la financiación del terrorismo (CFT):

- **Un enfoque flexible y que evoluciona resulta fundamental:** Las dinámicas agendas de inclusión financiera, en combinación con una creciente comprensión de las Recomendaciones del GAFI que son relevantes o que tienen impacto sobre la inclusión y exclusión financieras, requieren un marco normativo flexible que pueda adaptarse

a los cambios. Es poco probable que los intentos de crear un modelo fijo e ideal resistan el paso del tiempo. De hecho, la mayoría de los entes reguladores que adoptaron un enfoque basado en riesgos para productos de inclusión financiera tuvieron que modificar sus modelos por lo menos una vez, a fin de incluir nuevos productos y servicios (en especial servicios financieros móviles), o debido a la reacción negativa de los proveedores y clientes.

- **Las evaluaciones de riesgo representan tanto retos como oportunidades:** La mayoría de los países parecen estar dispuestos a llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos, a fin de delimitar su exposición nacional a las amenazas de lavado de activos/financiación del terrorismo, pero no cuentan con suficientes datos para llevar a cabo una evaluación inicial de riesgos exhaustiva. Por lo tanto, la evaluación inicial de riesgos debe considerarse como el primero de una serie de pasos hacia la mejora de la amplitud, profundidad y calidad de los datos. De manera alternativa, los países también pueden realizar evaluaciones de riesgo sectoriales, multisectoriales o temáticas para empezar.
- **Simplificar la debida diligencia no es sencillo:** La debida diligencia con el cliente (DDC) simplificada es crucial para permitir un mayor acceso a más productos y servicios de inclusión financiera más rentables, pero llegar a este punto resulta desafiante. En cada etapa del proceso, desde la determinación de restricciones para los productos, hasta la identificación y verificación de los clientes, debe tomarse en consideración una compleja gama de asuntos.

### ¿Qué sucede con las incógnitas?

Las 'incógnitas' pueden hacer que la DDC simplificada sea aun más desafiante, como cuando un país no cuenta con los datos para evaluar y clasificar adecuadamente los riesgos correspondientes a los productos, o cuando el ente regulador no cuenta con la información suficiente sobre la capacidad y preferencias de la población no bancarizada. Pueden hallarse soluciones, pero deben deliberarse cuidadosamente y podría ser necesario modificarlas conforme vayan apareciendo los puntos débiles. Esto subraya la importancia de un marco normativo flexible.

<sup>1</sup> Recomendación 1, Recomendaciones Internacionales para la Prevención de Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación.

<sup>2</sup> Los países representados en esta encuesta incluyen: Fiyi, Malawi, México, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nigeria, Pakistán, Perú, las Filipinas, Sudáfrica y Uganda.

## Orientación y recomendaciones

### 1. Llevar a cabo una evaluación nacional de riesgos bien informada

En fecha reciente, el GAFI publicó una Guía para la Evaluación Nacional de Riesgos en materia de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo,<sup>3</sup> que ayudará a los países a llevar a cabo evaluaciones de riesgos a nivel nacional o de país. No constituye una metodología estándar del GAFI para evaluar riesgos a nivel nacional, pero los países que han pasado por ese proceso han descubierto que las siguientes acciones son benéficas.

#### *Involucrar a organizaciones relevantes de los sectores público y privado*

A fin de garantizar un enfoque nacional coordinado, es importante involucrar a las instituciones públicas y privadas en el proceso de evaluación a través de talleres y otras formas de compromiso de los participantes. Este proceso también puede ayudar a asegurar la participación política, destacar los obstáculos y soluciones prácticos, así como identificar nuevos riesgos.

#### *Utilizar el proceso de identificación y solución de brechas en los datos*

Debido a que los riesgos necesitan evaluarse regularmente, resulta fundamental contar con un sistema sólido para la obtención de datos de gran calidad en forma rápida y eficaz. Como se mencionó anteriormente, la evaluación inicial de riesgos a nivel nacional debe percibirse como una oportunidad para ubicar los puntos débiles de la obtención de datos y planear cómo abordarlas, además de recopilar perspectivas iniciales acerca de los riesgos relativos.

#### *Sacar provecho de la experiencia de los organismos intergubernamentales*

Diseñar una evaluación de riesgos no solamente es una experiencia nueva para muchos países — también puede ser bastante complicada. Para facilitar el proceso, algunos países han trabajado con instituciones internacionales que cuentan con sólidas metodologías y experiencia en la evaluación de los riesgos LA/FT, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) u organizaciones regionales, tales como el Grupo Asia/Pacífico sobre Lavado de Activos.

## Compromiso de los participantes en Perú

Cuando Perú desarrolló su plan de PLA/CFT, casi una docena de ministerios y dependencias esenciales para el éxito del plan participaron en el debate, desde la Policía Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Superintendencia del Mercado de Valores.

### 2. Aplicación de requisitos proporcionales de debida diligencia con el cliente (DDC)

Las Recomendaciones del GAFI proporcionan a los entes reguladores una gran flexibilidad para que personalicen los requisitos DDC a su propio contexto nacional y permitan que las instituciones desarrollen controles proporcionales. Los entes reguladores identificaron las siguientes oportunidades y desafíos.

#### *Agrupación de productos por riesgos*

Cada vez más, los entes reguladores están diseñando parámetros normativos escalonados y controles de DDC para productos con diferentes niveles de riesgos. En general, entre menor es el riesgo, menores son los requisitos de DDC. Una de las ventajas de este enfoque es que permite a los entes reguladores determinar si los requisitos existentes, tales como la verificación de los clientes son proporcionales para ciertos productos en particular. En el pasado, los requisitos de DDC para productos estándar algunas veces han sido demasiado estrictos, restringiendo el acceso en forma innecesaria.

#### *Lograr el equilibrio adecuado entre el acceso y la funcionalidad*

La vulnerabilidad de un producto o servicio de bajo monto ante el abuso criminal puede reducirse al:

- restringir el acceso únicamente a clientes de menor riesgo, por ejemplo, a personas físicas y no a personas jurídicas tales como las empresas;
- limitar su funcionalidad, tal como el tipo de operación permitida; y
- dependiendo del nivel de riesgo, una combinación de restricciones de acceso y funcionalidad y medidas de DDC podría ser necesaria. Sin embargo, los entes reguladores deben equilibrar las necesidades de los clientes contra el riesgo de abuso.

<sup>3</sup> <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>

## México adopta un enfoque escalonado para la DDC

En México, el ente regulador ha introducido un enfoque escalonado para la DDC con respecto a los servicios bancarios:

- Los servicios nivel 1 son de bajo riesgo y están exentos de requisitos de identificación.
- Los servicios nivel 2 y 3 son ligeramente de mayor riesgo y únicamente requieren medidas simplificadas de DDC.
- Los servicios nivel 4 son cuentas de riesgo estándar y requieren DDC integral.

Las cuentas de los cuatro niveles están sujetas a supervisión estrecha y la actividad sospechosa debe reportarse a la Unidad de Inteligencia Financiera.

### Decidir cuándo y cómo llevar a cabo la identificación y verificación de clientes

Las instituciones, profesiones y negocios sujetos a requisitos de PLA/CFT están obligados a identificar a sus clientes cuando inicien una relación de negocios. De acuerdo con las Recomendaciones del GAFI, la identificación solamente se requiere cuando las relaciones de negocios se establecen entre un proveedor y un cliente, se realiza una transferencia electrónica (generalmente sólo si es por más de USD/EUR 1,000), o una operación ocasional excede los USD/EUR 15,000. Cuando se requiere identificación, deberá tenerse cuidado al determinar la cantidad adecuada de información: demasiada información aumentará los costos y probablemente perjudicará los objetivos de inclusión financiera, mientras que muy poca información puede poner en riesgo la seguridad. Los proveedores que han solicitado solamente los nombres de los clientes han manifestado tener dificultades para supervisar las operaciones y reportar las actividades sospechosas.

Verificar la identidad de un cliente es obligatorio conforme a las recomendaciones del GAFI, pero las instituciones financieras pueden aplazar la verificación hasta llegar a cierto umbral de riesgo monetario, utilizando el enfoque escalonado. Sin embargo, las instituciones financieras han descubierto que los clientes no tienden a proporcionar información adicional una vez que se abre una cuenta.

La verificación de identidades en países que carecen de sistemas de identificación nacional sigue siendo desafiante. Resulta útil contar con una lista concertada de documentos de verificación que las personas excluidas en el aspecto financiero pueden proporcionar con facilidad. Por ejemplo, en Fiyi, dichos documentos incluyen actas de nacimiento, matrimonio y ciudadanía.

### Concretando acciones

Los enfoques basados en riesgos para la PLA/CFT y los productos de inclusión financiera aún están en etapas tempranas de desarrollo. A medida que más países aplican estos enfoques, surgirán nuevas perspectivas sobre lo que funciona y lo que no funciona. El intercambio y aprendizaje a partir de estas experiencias serán cruciales.

Los datos integrales y rigurosos también son fundamentales para tomar decisiones más informadas acerca de los riesgos relativos de los productos y servicios. Por encima de todo, los entes reguladores y los organismos que establecen normas necesitarán crear un diálogo eficaz de política pública sobre las implicaciones y lecciones aprendidas de la implementación de enfoques basados en riesgos para la PLA/CFT, y del equilibrio entre la integridad y la inclusión financieras.

### Un acto de equilibrio normativo

Las restricciones excesivas en los límites de las operaciones podrían hacer que un producto sea poco atractivo, no solamente para los lavadores de activos, sino también para los clientes. A fin de lograr el equilibrio adecuado, los entes reguladores deben tomar en cuenta los patrones de las operaciones, tanto de los clientes, como de los criminales (entre otros aspectos). Esto requiere datos y cooperación de las agencias relacionadas, y pone de relieve la importancia de colaborar con otros participantes.



## Acerca de AFI

La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) es una red mundial de bancos centrales y otros entes formuladores de políticas financieras de países en desarrollo. AFI proporciona a sus miembros las herramientas y los recursos para compartir, desarrollar e implementar sus conocimientos acerca de políticas de inclusión financiera. AFI conecta a los formuladores de políticas públicas a través de canales en línea y directos, apoyados por subvenciones y vínculos con organismos estratégicos asociados, con el fin de que dichos formuladores puedan compartir sus perspectivas e implementar las políticas de inclusión financiera más adecuadas para las circunstancias individuales de sus países.

Conozca más: [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

### Alianza para la Inclusión Financiera

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Tailandia  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e [info@afi-global.org](mailto:info@afi-global.org) [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

[www.facebook.com/AFI.History](https://www.facebook.com/AFI.History)  [@NewsAFI](https://twitter.com/NewsAFI)