



El presente número de Enfoques es el resultado de un esfuerzo conjunto del CGAP y la Unidad de Integridad de los Mercados Financieros, del Banco Mundial. Sus autores son Jennifer Isern, especialista principal de las microfinanzas, del CGAP; David Porteous, consultor; Raúl Hernández-Coss, especialista en el sector financiero, del Banco Mundial, y Chinyere Egwuagu, asociada auxiliar, del Banco Mundial.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC 20433,
EE.UU.
Tel.: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744
Correo electrónico: cgap@
worldbank.org
Sitio web:
www.cgap.org

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

Resumen

En todo el mundo se están adoptando nuevas medidas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Como consecuencia de ello, todos los proveedores de servicios financieros, incluidos aquellos que atienden a comunidades de bajos ingresos, se ven o se verán afectados por dichas medidas. En el presente documento se resumen las repercusiones que tendrá el sistema internacional contra el lavado de dinero (LD) y el financiamiento del terrorismo (FT) para los proveedores de servicios financieros que sirven a las personas de bajos ingresos.

Si bien cada país puede adaptar las normas internacionales contra el LD y el FT elaboradas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), en general los proveedores de servicios financieros están obligados a:

- Mejorar sus sistemas de control interno para encarar específicamente los riesgos asociados al LD y el FT;
- 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
- Reportar sobre transacciones sospechosas a las autoridades nacionales.

Estas medidas podrían significar costos adicionales de cumplimiento regulatorio a los proveedores de servicios financieros, y las normas sobre debida diligencia con los clientes pueden imponer restricciones para el suministro de servicios financieros formales a personas de bajos ingresos. Si bien el sistema internacional rige para todas las instituciones financieras, el riesgo de lavado de dinero o de financiamiento del terrorismo varía según las circunstancias de cada país, la forma jurídica de la institución y el tipo de servicios financieros prestados. La adopción de reglamentaciones nuevas o más estrictas contra el LD y el FT puede tener consecuencias imprevistas y no deseadas, como reducir el acceso de las personas de bajos ingresos a servicios financieros formales. Para evitar que ello ocurra, en este artículo se aboga por 1) la aplicación gradual de las nuevas medidas; 2) la adopción de un método basado en los riesgos en lo que respecta a la reglamentación, y 3) el uso de exenciones para las categorías de transacciones que representen un riesgo reducido.



Forjando sistemas financieros que sirvan a los pobres

Sudáfrica ofrece un ejemplo de cómo la reglamentación contra el LD y el FT de país puede ser modificada para tener más en cuenta las necesidades de los clientes de bajos ingresos. Las normas sobre debida diligencia que exigen la presentación de un número de contribuyente y un comprobante de domicilio por parte de los clientes, son demasiado estrictas para muchas personas de bajos ingresos que desean abrir una cuenta bancaria. A menudo, esos clientes no tienen número de contribuyente 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 una categoría de clientes conocidos como “clientes bancarios masivos”, es decir, formada por aquellos que mantienen saldos bajos en sus cuentas y realizan transacciones de pequeña cuantía.

Este aspecto de la reglamentación es un ámbito nuevo que evoluciona rápidamente y hay margen para continuar estudiando los problemas específicos que enfrentan las instituciones que prestan servicios a clientes de bajos ingresos para dar cumplimiento a las nuevas normas.

Introducción

Desde el 11 de septiembre de 2001, la adopción de medidas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo ha adquirido mayor prioridad para los organismos internacionales, los gobiernos y los proveedores de servicios financieros. La aplicación de las nuevas normas puede presentar problemas específicos para las instituciones financieras que prestan servicios a clientes de bajos ingresos.

Como ha quedado demostrado por las multas y sanciones aplicadas recientemente a bancos de los Estados Unidos, las consecuencias económicas y financieras para las instituciones que no cumplen las disposiciones de la ley pueden ser devastadoras. Incluso la sola percepción de que una institución no tenga los controles adecuados para prevenir el lavado de dinero puede dañar su reputación. Por lo tanto, es importante que las instituciones financieras establezcan

controles internos para protegerse del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, para cumplir con la reglamentación. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) para la prevención del lavado de dinero (véase el Recuadro 1) ha elaborado normas internacionales para la lucha contra el LD y el FT¹. Dentro de este marco general de carácter integral, cada país es responsable de adoptar su propio régimen legislativo y normativo.

La reglamentación contra el LD y el FT puede tener graves repercusiones para las instituciones financieras que prestan servicios a clientes de bajos ingresos, sobre todo en los países en desarrollo. Los costos adicionales que suponen el cumplimiento de las normas y la adopción de medidas más estrictas pueden tener el inconveniente de alejar a los clientes de bajos ingresos del sector financiero formal. El desafío consiste en encontrar un equilibrio que promueva prácticas prudentes a un costo razonable para los proveedores de servicios financieros que desean ofrecer servicios a clientes de menores recursos. La reglamentación contra el LD y el FT debería aplicarse con flexibilidad para asegurar que no restrinjan el acceso de esas personas a los servicios financieros formales.

Todos los proveedores de servicios financieros que realizan transacciones financieras, incluidos aquellos que atienden a clientes de bajos ingresos, deben cumplir la reglamentación contra el LD y el FT. El universo de proveedores de servicios financieros que atienden a la población a clientes de bajos ingresos comprende instituciones microfinancieras especializadas, bancos comerciales, cooperativas financieras y mutuales de crédito, bancos rurales o locales con bajo nivel de capital, bancos estatales agrícolas y de desarrollo, cajas postales de ahorro y otros tipos de proveedores de servicios financieros postales (véase el Anexo 1)². Estas

¹ 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 terrorismo.

² Hoy día, los proveedores de servicios financieros a clientes pobres son muy diferentes del modelo tradicional de organizaciones sin fines de lucro que predominaba en los comienzos de los microcréditos y las microfinanzas de los tiempos modernos. En algunos países, algunas de las primeras instituciones sin fines de lucro han ampliado sus servicios para transformarse en instituciones financieras reguladas, tales como bancos. Asimismo, algunos bancos convencionales prestan servicios de microfinanciamiento a clientes pobres.

Recuadro 1 El Grupo de Acción Financiera (GAFI) y los órganos regionales semejantes al GAFI

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es una agrupación internacional de naciones que combate el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En la actualidad, el GAFI cuenta entre sus miembros a 33 países y más de 15 organizaciones internacionales, y tiene además unos 20 observadores, entre ellos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La Secretaría del GAFI se encuentra en París, y en su sitio web (www.fatf-gafi.org) se pueden obtener diversos documentos, tales como las *Cuarenta recomendaciones contra el lavado de dinero y las recomendaciones especiales contra el financiamiento del terrorismo*. (Véase el Anexo 3 donde se presenta una lista completa de los países miembros del GAFI y órganos regionales semejantes al GAFI).

También se han establecido órganos regionales semejantes al GAFI. Estas entidades son fundamentales para promover y aplicar las normas contra el LD y el FT en sus respectivas regiones. Como parte de este proceso, los países someten sus regímenes contra el LD y el FT al examen de sus pares — proceso denominado “evaluaciones mutuas”— y elaboran programas de asistencia técnica para facilitar su aplicación, en coordinación con donantes internacionales. Hasta la fecha se han formado las siguientes organizaciones:

- GAFISUD: Grupo de Acción Financiera sobre lavado de dinero de Sudamérica
- APG: Grupo de Asia y el Pacífico sobre lavado de dinero
- ESAAMLG: Grupo de África Oriental y Meridional contra el lavado de dinero
- GAFIC: Grupo de acción financiera del Caribe
- MENAFATF: Grupo de acción financiera de Oriente Medio y Norte de África
- EAG: Grupo de Eurasia
- GIABA*: Grupo de acción intergubernamental contra el lavado de dinero en África occidental
- MONEYVAL: Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas de Lucha contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa

El GIABA está en proceso de convertirse en un órgano regional semejante al GAFI.

Fuente: GAFI, www.fatf-gafi.org

instituciones se pueden calificar de más o menos riesgosas dependiendo de los servicios financieros que ofrezcan.

¿Por qué es importante combatir el LD y el FT?

El lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo pueden dañar los sistemas financieros de los países. Las tenencias, empresas y activos financieros ilegítimos constituyen fuentes de capital de inversión poco confiables para un desarrollo económico sostenible. Entre otros efectos, el lavado de dinero desestabiliza las economías nacionales porque incrementa la demanda de efectivo, provoca la inestabilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, e incluso contribuye al aumento de la inflación³.

Las economías en desarrollo y en transición se esmeran en convertirse en miembros respetables del sistema mundial de pagos a fin de aumentar su capacidad de acceso a los flujos de capital y, en consecuencia, hacen esfuerzos para ajustarse a los códigos internacionales que combaten el abuso de dicho sistema. Los países que no cuentan con controles adecuados contra el LD y el FT podrían

dañar su reputación en los mercados financieros internacionales y, por esa razón, pueden no atraer flujos internacionales tales como inversión extranjera directa y/o financiamiento de donantes.

Por razones de política pública, a los países les interesa asegurarse de que su régimen contra el LD y el FT sea lo más amplio posible e incluya adecuadamente a los proveedores de servicios financieros que atienden a los clientes de bajos ingresos. Por su parte, a estas instituciones les interesa protegerse de los efectos negativos de verse envueltos, o incluso de dar la impresión de estar involucrados en actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

¿Cuál es la diferencia entre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo?

El lavado de dinero es un proceso que consiste en encubrir el origen ilegal de fondos obtenidos mediante actividades delictivas⁴. Los fondos ilícitos son producto

³ Véase el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), www.odccp.org.

⁴ Grupo de Acción Financiera (GAFI), www.fatf-gafi.org/document/29/0,2340,en_32250379_32235720_33659613_1_1_1_1,00.html.

de diversas actividades delictivas, como venta ilegal de armas, contrabando, delincuencia organizada, corrupción, desfalco, tráfico de drogas y trata de personas. El financiamiento del terrorismo consiste en recaudar fondos para organizaciones o personas que participan en actividades terroristas, o en darles apoyo financiero⁵.

Como se muestra en el Gráfico 1, el lavado de dinero legitima los fondos obtenidos de actividades ilícitas mediante diversos métodos, mientras que el financiamiento del terrorismo utiliza fondos legítimos o ilegítimos para facilitar un acto de terror. En ambas actividades se emplean técnicas similares:

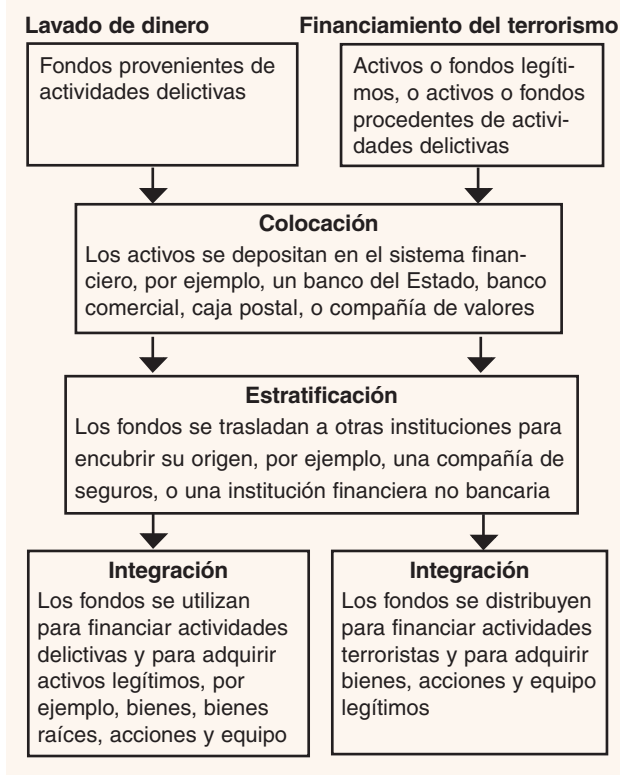
- **Colocación:** la colocación inicial de fondos o activos en el sistema financiero.
- **Estratificación:** la reubicación o alteración de los fondos o activos con el propósito de encubrir su procedencia o intención ilícita.
- **Integración:** la conversión de los fondos ilícitos o de fondos legítimos destinados a una actividad ilícita, en activos aparentemente legítimos⁶.

¿A qué instituciones se aplica la reglamentación contra el LD y el FT?

El GAFI comprende a toda institución que participe en transacciones financieras, con inclusión de los proveedores de servicios financieros que atienden a clientes de bajos ingresos. En muchos países, las instituciones financieras que atienden a estos clientes se establecen como organizaciones sin fines de lucro⁷. En la Recomendación Especial VIII del GAFI relativa al financiamiento del terrorismo se aborda explícitamente la exposición de las organizaciones sin fines de lucro al riesgo de financiamiento del terrorismo, y se señala que los países deben elaborar

⁵ En las disposiciones de su Artículo 2, el Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo define los actos de terrorismo como cualquier “acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”. Los signatarios del Convenio todavía discrepan acerca de qué actos constituyen terrorismo, ya que ciertos actos de terrorismo en una nación pueden percibirse como actos de liberación civil en otra.

Gráfico 1 Lavado de dinero y financiamiento del terrorismo



Fuente: Banco Mundial, 2004.

una reglamentación para evitar que esas organizaciones se conviertan en conductos para el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo⁸.

⁶ Es importante observar que la colocación, estratificación e integración no son siempre pasos que se adoptan en forma sucesiva para lavar dinero. Los fondos procedentes de actividades delictivas se pueden utilizar inmediatamente para otra actividad de esa naturaleza, o bien invertirse, dependiendo del sistema financiero, sin proceder primero a su colocación o estratificación.

⁷ Aún cuando las recomendaciones del GAFI no mencionen explícitamente a las instituciones financieras que prestan servicios a clientes pobres, cualquier institución que realice ese tipo de actividades cae dentro del ámbito de acción general contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

⁸ En la Recomendación Especial VIII del GAFI contra el financiamiento del terrorismo, titulada “Organizaciones sin fines de lucro” se dispone lo siguiente: “Los países deben revisar la adecuación de las leyes y reglamentos referidas a entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para la financiación del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables y los países deben asegurar que las mismas no sean utilizadas ilegalmente: (i) por organizaciones terroristas que aparezcan como entidades legales; (ii) para explotar entidades legales como conducto para la financiación del terrorismo, incluyendo el propósito de evitar las medidas de congelamiento de activos y (iii) para esconder y ocultar el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legales hacia organizaciones terroristas”. Véase GAFI, www.fatf-gafi.org/dataoecd/39/19/34033761.pdf.

Recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para los proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos

Las recomendaciones del GAFI ofrecen orientaciones sobre las medidas internas que las instituciones deberían poner en práctica para reducir el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tales como la debida diligencia con los clientes, conservación de registros y denuncia de actividades sospechosas. Para que el cumplimiento de la reglamentación contra el LD y el FT se mantenga dentro de pautas razonables, se aconseja que las medidas que adopten los países guarden relación con el riesgo potencial de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

Medidas obligatorias contra el LD y el FT en el plano nacional

Los países tienen la obligación de proteger la integridad de su sistema financiero. Sin embargo, tienen flexibilidad para determinar la manera de lograr este objetivo, y pueden adoptar un método basado en el nivel de riesgo. Por ejemplo, si las autoridades determinan que las operaciones de una institución corren un bajo riesgo para el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, pueden eximir a algunos proveedores de servicios financieros de la obligación de cumplir la reglamentación contra el LD y el FT. Si al analizar los riesgos las autoridades nacionales determinan que es necesario aplicar la reglamentación contra el LD y FT, ellas tienen bastante libertad para decidir la manera de poner en práctica estas medidas. Para poder adoptar un método de este tipo con respecto a la reglamentación es necesario comprender cabalmente la magnitud

Recuadro 2 Definición del GAFI de la expresión “instituciones financieras” y sus actividades

“Instituciones financieras” se entiende como cualquier persona o entidad que realiza como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones, ya sea por su cuenta o en nombre de un tercero:

1. Captación de depósitos y otros fondos reintegrables de terceros, incluida la banca privada
2. Préstamos, incluidos entre otros, créditos de consumo; créditos hipotecarios; factoraje, con o sin recurso; y financiamiento de operaciones comerciales (incluido el descuento de pagarés)
3. Arrendamiento financiero: no abarca los acuerdos de arrendamiento financiero relacionados con bienes de consumo
4. Transferencia de dinero o valores - se aplica a la actividad financiera tanto en el sector formal como el informal, por ejemplo, la actividad de remesas alternativas. Véase la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VI. No se aplica a ninguna persona física o jurídica que proporcione a las instituciones financieras únicamente sistemas de mensajes u otro tipo de apoyo para la transmisión de fondos. Véase la Nota Interpretativa de la Recomendación Especial VII
5. Emisión y administración de medios de pago (por ejemplo, tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico)
6. Garantías y compromisos financieros
7. Compra y venta de:
 - a) Instrumentos del mercado de dinero (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.)
 - b) Moneda extranjera
 - c) Instrumentos cambiarios, de tasas de interés e indexados
 - d) Valores transferibles
 - e) Negociación de futuros de productos primarios
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: se aplica tanto a las compañías de seguros como a los intermediarios de seguros (agentes y corredores)
13. Cambio de moneda y divisas

Cuando una persona física o jurídica desarrolla una actividad financiera en forma ocasional o de manera muy limitada (teniendo en cuenta criterios cuantitativos y absolutos) existe poco riesgo de lavado de dinero; por lo tanto las autoridades del país podrían decidir que la aplicación, total o parcial, de las medidas de prevención de lavado de dinero no es necesaria.

Fuente: GAFI, *Las Cuarenta Recomendaciones*, “Glosario”, que incluye información y notas interpretativas sobre las recomendaciones.

del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo dentro del país o la jurisdicción.

Medidas obligatorias contra el LD y el FT en el plano institucional

En el plano institucional, el cumplimiento de la reglamentación contra el LD y el FT entraña cuatro actividades principales: controles internos, diligencia debida respecto de los clientes, vigilancia y conservación de registros, y denuncia de actividades sospechosas. Para establecer nuevos sistemas de control interno puede ser necesario que las instituciones financieras modifiquen los formularios que deben llenar los clientes, los procedimientos de operación y los sistemas de información. Para poner en práctica con éxito los controles internos y para poder cumplir la reglamentación contra el LD y el FT, es de vital importancia capacitar al personal para que aprenda los nuevos procedimientos. La verificación de antecedentes de los miembros del directorio, accionistas y empleados ayuda a proteger a la institución. Las donaciones y contribuciones también se deben someter a verificación para asegurarse de que procedan de fuentes legítimas.

El GAFI exige que las instituciones financieras estén en condiciones de verificar la identidad de sus clientes. Mediante la adopción de medidas de diligencia debida respecto de los clientes se puede ayudar a la institución a dar cumplimiento a la reglamentación. Si bien en las recomendaciones del GAFI contra el LD y el FT relacionadas con la diligencia debida respecto de los clientes no se menciona específicamente la verificación de su domicilio, algunos países han incluido esa exigencia en la reglamentación nacional. El GAFI señala que existen circunstancias en las que sería razonable que un país permitiera a sus instituciones financieras aplicar medidas de diligencia respecto de los clientes teniendo en cuenta “grado de riesgo”. Algunos países han mostrado flexibilidad en la aplicación de medidas sobre esta materia que se adaptan a las circunstancias de la gente de bajos ingresos. Uganda, Tanzania y Kenya aceptan cartas de las autoridades de los poblados de zonas rurales como identificación de los clientes que no poseen una cédula de identidad oficial. Es necesario a seguir avanzando para asegurar que el mayor nivel de seguridad en la diligencia debida respecto de los clientes no ponga en peligro el

acceso de los pobres a los servicios. Los proveedores de servicios financieros, en estrecha colaboración con las asociaciones del sector y las autoridades nacionales, están en condiciones de desarrollar métodos eficaces para verificar la identidad de sus clientes.

Además, se alienta a las instituciones a hacer el seguimiento de sus transacciones y mantener registros detallados de todas ellas. La vigilancia y la conservación de registros podrían hacer necesario que los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos establezcan nuevos sistemas de información. El uso de programas informáticos específicos puede reducir el costo operacional y el tiempo necesario para el seguimiento de transacciones complejas, inusuales y de gran volumen, así como de la tendencia de las transacciones. Por último, en las recomendaciones del GAFI se deja en claro que las instituciones financieras tienen la obligación de informar a las autoridades nacionales sobre toda transacción sospechosa.

En el Anexo 2 se presentan más antecedentes sobre las recomendaciones del GAFI y posibles medidas institucionales para dar cumplimiento a la reglamentación.

Dificultades que enfrentan los proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos

Las principales dificultades que enfrentan los proveedores de servicios financieros para dar cumplimiento a las medidas contra el LD y el FT surgen de la obligación de ejercer la diligencia debida con los respecto de los clientes y de absorber los posibles costos que podría entrañar la aplicación de la nueva reglamentación. A estas dificultades se suman los controles internos, la vigilancia y la conservación de registros.

Características especiales y perfil de riesgo de los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos

Los clientes del sector de las microfinanzas suelen ser personas de bajos ingresos que no poseen el tipo de activos que se acostumbra aceptar como garantía; algunos son trabajadores por cuenta propia, o incluso personas sin ingresos fijos. En general, la mayoría

Recuadro 3 Unidades de inteligencia financiera

En las recomendaciones del GAFI se exige la creación de una unidad gubernamental especializada, denominada generalmente “unidad de inteligencia financiera” (UIF), donde se centralicen las actividades de seguimiento de las transacciones y recopilación de información. Además, las entidades reguladoras locales —y en algunos casos también las asociaciones del sector— publican notas de orientación o circulares sobre cómo interpretar ciertas partes de las leyes o reglamentaciones.

Como mínimo, las UIF reciben, analizan y dan a conocer información sobre transacciones financieras sospechosas o inusuales proporcionada por las instituciones financieras a las autoridades competentes. Cada UIF funciona de acuerdo a distintas directrices, pero en virtud de determinadas disposiciones, pueden intercambiar información con sus contrapartes en el extranjero. Además, muchas UIF pueden suministrar otros datos administrativos e información de carácter público a sus contrapartes, que también pueden ser útiles para quienes investigan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Actualmente 94 países tienen UIF reconocidas y en funcionamiento, y otras se encuentran en diversas etapas de desarrollo. La progresiva creación de UIF muestra cómo los países de todas las regiones del mundo siguen intensificando sus esfuerzos para concentrarse en la investigación, el análisis y el intercambio de información para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y otros delitos financieros.

Fuente: Adaptado de “The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)”, www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf; www.egmontgroup.org/list_of_fius_062304.pdf.

de los clientes de estas instituciones son personas naturales, no personas ni entidades jurídicas, como empresas o fondos fiduciarios. El perfil de estos clientes, reduce el riesgo de que dichas instituciones sean utilizadas para lavado de dinero.

Además, las transacciones de microfinanciamiento suelen ser de muy pequeña cuantía, ya sea que se trate de ahorros, créditos o transferencias. Dado que la mayoría de los préstamos son de bajo monto, el flujo repentino de grandes cantidades de dinero se notaría fácilmente. Sin embargo, en el caso del financiamiento del terrorismo, las autoridades están cada vez preocupadas incluso por las transacciones de bajo monto.⁹

El tipo de servicios financieros ofrecidos también influye en el riesgo que corre la institución. Algunas están autorizadas por ley para captar ahorros. Otras pueden estar sujetas a restricciones con respecto a la transferencia de dinero, arrendamiento financiero y/o seguros. Las instituciones que no captan depósitos y que no tienen acceso al sistema nacional de pagos pueden presentar un riesgo relativamente menor desde el punto de vista de la lucha contra el LD y el FT. Entre los servicios financieros que se ofrecen a personas de bajos ingresos, las transferencias de dinero pueden plantear mayores riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Para lograr su objetivo, los delincuentes por lo general necesitan acceso a instituciones que facilitan las transferencias de fondos a nivel nacional e internacional, efectúan

cambio de monedas, y convierten esos fondos en distintos instrumentos financieros y otros recursos. Quienes financian el terrorismo y practican el lavado de dinero pueden aparentar ser entidades legítimas para transferir fondos que más tarde pueden destinarse a actividades delictivas o para encubrir fondos procedentes de actividades ilícitas. Por lo tanto, los países deben establecer reglamentaciones adecuadas para los proveedores de servicios de transferencia a fin de reducir o impedir los abusos con fines de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Se requiere un análisis más profundo para distinguir los riesgos que presenta cada tipo de proveedor de servicios financieros en relación a las actividades financieras que realiza.

Algunas instituciones que prestan servicios a clientes de bajos ingresos, como las cooperativas financieras y organizaciones no gubernamentales (ONG), tienen una estructura de propiedad que puede exigir más información y la verificación de los datos por parte de las autoridades. Las cooperativas financieras son instituciones de propiedad de sus miembros y tienen un directorio y otros comités de supervisión, mientras

⁹Véase GAFI, 2004, “Guidance for Financial Institutions”, www.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01_en.pdf. Varios especialistas en asuntos judiciales y policiales han señalado que para montar un ataque terrorista no siempre se necesitan grandes cantidades de dinero y que las transacciones para tales fines por lo general no son complejas. Más bien se trata de montos pequeños, por debajo de los límites habituales establecidos para la declaración de transacciones en efectivo, y en la mayoría de los casos las transacciones consisten exclusivamente en transferencias telegráficas.

que las ONG por lo general no tienen accionistas, ni juntas directivas o gerentes designados¹⁰.

Costos que entraña el cumplimiento de las medidas contra el LD y el FT

Como en cualquier reglamentación financiera, los costos que supone el cumplimiento de las medidas contra el LD y el FT pueden incrementar el costo de los servicios. Por ejemplo, el costo de las actividades de seguimiento de transacciones sospechosas puede ser elevado si no se cuenta con sistemas automatizados adecuados. Las instituciones financieras que prestan servicios a personas de bajos ingresos pueden verse en la necesidad de comprar e instalar nueva tecnología o de aumentar sus recursos humanos para cumplir con las exigencias de su jurisdicción. Además, las reglas sobre denuncia de actividades sospechosas y mantenimiento de registros pueden obligar a las instituciones a conservar toda la documentación física de las transacciones durante un período determinado, por lo general cinco años como mínimo. Con la ayuda de los programas informáticos disponibles, las instituciones microfinancieras en particular tendrán que desarrollar sistemas para reducir el costo operacional y el tiempo necesario para cumplir con esta exigencia. Las asociaciones del sector pueden desempeñar una función muy útil ayudando a sus miembros a mantener los costos en un mínimo al dar cumplimiento a la reglamentación. Por ejemplo, podrían realizar consultas con la asociación nacional de bancos para determinar si se encuentran disponibles programas informáticos para la lucha contra el LD y el FT. Podrían trabajar con las autoridades nacionales para que les suministren tales programas, y tomar la iniciativa para ofrecer cursos de capacitación sobre el cumplimiento y la sensibilización de las medidas contra el LD y el FT.

Si bien toda reglamentación supone algún costo, éste tiende a ser mayor en los países donde suele imperar la falta de cumplimiento de las normas. Lograr o promover una mayor aceptación con respecto al cumplimiento de los sistemas normativos —no sólo contra el LD y el FT— es más eficiente en función de los costos porque reduce el riesgo de fraude, ayuda a proteger a los ahorradores e inversionistas y aumenta la integridad de la institución.

En el Recuadro 5 se presentan ejemplos de dos tipos de proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos en México, país miembro del GAFI. Tanto el BANSEFI como Compartamos han instituido políticas y sistemas que se ajustan a las normas internacionales y a la legislación nacional. Además, la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (AMSFOL) ha tomado la iniciativa de informar a las nuevas instituciones miembros acerca de las cuestiones relativas a la lucha contra el LD y el FT, ofrecer cursos sobre nuevas reglamentaciones en la materia, y elaborar un manual de procedimientos para ayudar a los miembros a asegurar el cumplimiento de las medidas contra el LD y el FT.

Debida diligencia con los clientes

La identificación de los clientes conforme a las normas internacionales es un desafío universal para los proveedores de servicios financieros. En los países en desarrollo y de ingreso mediano, por ejemplo, a muchos clientes les resulta difícil cumplir ciertas exigencias de “debida diligencia” en materia de identificación, como la presentación de un número de identificación oficial o la verificación física del domicilio particular por terceros. Estas exigencias ya forman parte de las reglamentaciones sobre debida diligencia en Sudáfrica, pero las instituciones financieras de ese país tienen problemas con ellas porque por lo menos un tercio de los hogares sudafricanos no tienen un domicilio oficial¹¹. El problema es cómo diseñar exigencias de debida diligencia con los clientes adaptadas a las categorías específicas de estos últimos, como las que propone el Comité de Basilea para los bancos de los países miembros (véase el Recuadro 4). Específicamente, se podría aplicar un determinado nivel de rigor a los clientes “normales” o de bajo riesgo de una institución, y normas más estrictas de debida diligencia con los clientes que supongan mayor riesgo.

Dado que en las recomendaciones del GAFI no se especifica cómo establecer y verificar la identidad de los clientes, es importante que los proveedores de

¹⁰ Véase en el Anexo 1 una descripción de los distintos tipos de proveedores de servicios financieros, incluidas las cooperativas financieras y las ONG.

¹¹ Véase Genesis Analytics, “Access to Financial Services”.

Recuadro 4 Criterios del Comité de Basilea sobre la debida diligencia con los clientes

En el documento del Comité de Basilea sobre la debida diligencia con la clientela de los bancos (BPI 2000) se presentan algunas directrices para las instituciones financieras sobre cómo llevar a la práctica las medidas en esta materia: “Los bancos deben elaborar políticas graduales de aceptación del cliente, y procedimientos que requieran un mayor grado de diligencia debida para clientes que representen un nivel de riesgo mas elevado [...] Es importante que la política de aceptación del cliente no sea demasiado restrictiva y termine negando el acceso del público en general a los servicios del banco, especialmente a los grupos financiera y socialmente desfavorecidos”.^{**}

Estos principios generales se trataron en mayor profundidad en el documento del Comité de Basilea titulado *General Guide to Account Opening and Customer Identification*, publicado en febrero de 2003^{***}. En esta declaración de las mejores prácticas internacionales se establece qué debe saber un banco acerca de un cliente para elaborar su perfil de riesgo. En la lista se incluye obtener y verificar el nombre, el domicilio permanente, la fecha y lugar de nacimiento, la nacionalidad, la ocupación y/o el nombre del empleador, el número de identificación, el tipo de cuenta y el carácter de la relación bancaria y la firma.

^{**} Banco de Pagos Internacionales, “Debida diligencia con la clientela de los bancos”, www.bis.org/publ/bcbs85.pdf.

^{***} www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm

servicios financieros a clientes de bajos ingresos trabajen con las entidades reguladoras a fin de elaborar reglas adecuadas en cada jurisdicción nacional, para asegurar:

- Que los actuales o potenciales clientes de bajos ingresos no queden excluidos del acceso a los servicios y
- Que las reglamentaciones no limiten la posibilidad de que los bancos recurran a proveedores de las microfinanzas en calidad de agentes para aceptar o pagar remesas y realizar otras transferencias de dinero.

¿Qué deberían hacer los proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos?

Es importante que, como resultado de la observancia de las reglamentaciones contra el LD y el FT, las instituciones microfinancieras no pongan en riesgo su objetivo básico de prestar servicios financieros a una amplia gama de personas de escasos recursos. Al mismo tiempo, para asegurar su sostenibilidad a largo plazo y atender a las necesidades de sus clientes, estas instituciones deben protegerse del mal uso que pudieran hacer de ellas los terroristas y lavadores de dinero. Con miras al cumplimiento de las medidas contra el LD y el FT, las entidades reguladoras y los proveedores de servicios financieros al servicio de clientes de bajos ingresos deben colaborar para lograr un justo equilibrio entre la reglamentación, la sostenibilidad y las necesidades de los clientes:

- **Poner en práctica las reglamentaciones en forma gradual.** Los proveedores de servicios financieros deberían coordinar con las entidades reguladoras nacionales a fin de formular y poner en práctica gradualmente las nuevas reglas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y dar así a las instituciones el tiempo necesario para adaptar sus procedimientos internos a las nuevas reglamentaciones. De esta manera se ayudará a reducir al mínimo los trastornos en sus servicios a los clientes.
- **Adoptar un método basado en el nivel de riesgo.** Los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que enfrentan los proveedores de servicios financieros varían según el país, el tipo de institución y los servicios financieros prestados. La Recomendación V del GAFI señala que, en el caso de las categorías de clientes que entrañan mayor riesgo, las instituciones financieras deberían ejercer una diligencia debida más estricta. En ciertas circunstancias, cuando los riesgos son bajos, los países pueden decidir que las instituciones financieras pueden aplicar medidas reducidas o simplificadas¹². Por ejemplo, los países podrían eximir a las instituciones que no captan depósitos, ya que éstas ofrecen instrumentos financieros de bajo riesgo y no están vinculadas con el sistema de pagos.

¹² GAFI, 2003, *The Forty Recommendations*, www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm.

Recuadro 5 Medidas contra el LD y el FT adoptadas en México por dos proveedores de servicios financieros de distinta naturaleza

México es miembro del GAFI desde el año 2000, aunque el lavado de dinero y las actividades conexas fueron tipificadas como delito en 1996. A los bancos mexicanos se les ha exigido informar sobre transacciones sospechosas superiores a los US\$10.000 desde 1997. En mayo de 2004, las autoridades mexicanas dispusieron reglamentaciones más detalladas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y ampliaron la exigencia de su cumplimiento a las instituciones financieras no bancarias. El BANSEFI y Compartamos, dos instituciones financieras de distinta naturaleza que prestan servicios a clientes de bajos ingresos en México, adoptaron políticas y sistemas acordes con las normas internacionales y las leyes nacionales.

El **BANSEFI** es un banco nacional de ahorro establecido en 2001 por el gobierno federal de México para fomentar el ahorro popular y el desarrollo de las instituciones de crédito. Tiene más de dos millones de clientes activos, que en su mayoría se sitúan en el extremo inferior de la escala de ingresos. El BANSEFI ha formulado una política con respecto al LD y el FT, designado a un oficial responsable de su cumplimiento y formado un comité sobre LD y FT. En 2004 se mejoraron las políticas, procedimientos y controles internos, y las actividades sospechosas — sobre todo las transferencias de dinero — se vigilan en forma activa. La aplicación de algunas de las leyes vigentes ha presentado dificultades, en particular la verificación del domicilio físico y la reidentificación de los clientes existentes. El BANSEFI aplica con gran seriedad los procedimientos para conocer a sus clientes a fin de detectar y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Para poner en práctica su política contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, el BANSEFI agregó los siguientes procedimientos específicos:

- Creó un nuevo sistema de tecnología de la información para respaldar la aplicación de las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
- En junio de 2004 aprobó un nuevo manual que contiene políticas, procedimientos y controles internos más adecuados.
- Ejerce la debida diligencia con los clientes nuevos y existentes, procedimiento que incluye entrevistas y verificación de la identificación fotográfica, el domicilio físico y el número de contribuyente.
- Hace un seguimiento de todas las transacciones, e informa sobre aquellas de carácter sospechoso a la unidad de inteligencia financiera local, incluidas las transacciones superiores a los US\$10.000.
- Los empleados del BANSEFI reciben capacitación y se mantienen al corriente sobre el cumplimiento de las políticas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Los posibles empleados se someten a un proceso de verificación de antecedentes antes de ser contratados.
- Conserva los registros de todas las transacciones durante por lo menos 10 años.
- Además, recibe asistencia técnica externa para dar mejor cumplimiento a las normas establecidas.

Financiera Compartamos, una institución microfinanciera especializada, inició sus operaciones en México como una organización no gubernamental en 1990 y se transformó en una institución financiera regulada en el año 2000. (Financiera Compartamos está inscrita legalmente como una *sociedad financiera de objeto limitado*.) Actualmente tiene más de 300.000 clientes, en su mayoría personas que dirigen microempresas con uno o dos empleados de la misma familia, quienes a menudo constituyen la principal fuente de ingreso familiar. Compartamos otorga préstamos cuyo saldo promedio vigente es de US\$310.

En 2004, al poner en práctica el nuevo sistema contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo exigido a las instituciones no bancarias, Compartamos se benefició del hecho de ser una institución reglamentada, pues ya contaba con los sistemas, el personal y los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a las normas. Además, como parte del método de Compartamos para el otorgamiento de los préstamos, los oficiales de préstamo — quienes ya conocían bien a sus clientes — realizaban visitas semanales a éstos. El uso que se da a los fondos de los créditos se vigila a través del sistema de préstamos a grupos de clientes, por el cual estos últimos informan sobre el destino de los préstamos recibidos a los demás miembros del grupo.

Desde el año 2000, Compartamos está obligada a informar al órgano de supervisión bancaria mexicano sobre cualquier transacción superior a US\$10.000 realizada por un cliente, pero hasta este momento no ha tramitado ninguna transacción de ese volumen. Compartamos también instituyó procedimientos adicionales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:

- Los registros de las transacciones se conservan durante 10 años.
- Compartamos hace un seguimiento de todas las transacciones utilizando para ello programas informáticos creados especialmente para identificar transacciones inusuales, complejas o de gran volumen realizadas por sus clientes.
- Designó a un gerente de riesgo, que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las políticas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En cumplimiento de la reglamentación vigente, se formó un comité especial sobre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo integrado por el gerente general, el gerente de riesgo, el auditor interno y el funcionario jurídico.
- Todos los empleados han recibido capacitación en la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y la observancia de las políticas sobre la materia, y anualmente se ofrecen cursos de perfeccionamiento. Además, al contratar nuevos funcionarios, Compartamos verifica sus antecedentes legales antes de hacerles una oferta de empleo.
- A través del departamento de auditoría interna y de auditorías externas anuales se verifica el cumplimiento de la reglamentación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Fuentes: Cuestionario del CGAP y el Banco Mundial contestado en enero de 2005 por David Estefan, jefe de personal, y por Norma Figueroa, oficial responsable del cumplimiento de las normas contra el LD y el FT, del BANSEFI; cuestionario del CGAP y el Banco Mundial contestado en enero de 2005 por Carlos LaBarthe Costas, gerente general, y por Lizette Escamilla Miranda, gerente de riesgo, de Compartamos.

Recuadro 6 Sudáfrica: marco para el ejercicio de la debida diligencia con los clientes

Sudáfrica fue el quinto país en desarrollo en ser admitido como miembro del GAFI en junio de 2003. La ley sobre el Centro de Inteligencia Financiera (CIF) promulgada en 2001 dispuso la creación de dicho Centro como la unidad dentro del Ministerio de Hacienda de Sudáfrica responsable de vigilar las transacciones sospechosas y de coordinar el establecimiento de políticas contra el lavado de dinero en el país. (En la actualidad el Parlamento está preparando una ley para tipificar como delito el financiamiento del terrorismo).

La ley sobre el CIF abarca una amplia gama de instituciones, desde bancos y compañías de seguros hasta empresas de envío de dinero. Las instituciones microfinancieras que no captan depósitos no están incluidas específicamente en la ley, a menos que realicen operaciones de envío de dinero, pero las instituciones reglamentadas que ofrecen productos situados en el extremo inferior del mercado deben rendir cuentas en virtud de esta ley.

Hasta ahora, el CIF ha promulgado normas que rigen el ejercicio de la debida diligencia con los clientes y exigen a las instituciones responsables ante la ley informar sobre toda transacción sospechosa e inusual. Esta reglamentación que exige conocer a los clientes y que comenzó a aplicarse a los nuevos clientes a partir de junio de 2003 y gradualmente a los clientes existentes a partir de 2004, se basa en los precedentes internacionales y obliga a las instituciones financieras a verificar el número de identificación, fecha de nacimiento, número de contribuyente (actualmente exento de la obligación debido a cuestiones relacionadas con el sistema), y domicilio particular “comparando dichos datos con información que razonablemente permita efectuar tal verificación y que se pueda obtener por medios razonablemente prácticos”. En la práctica, el sector bancario ha interpretado esto último como la exigencia de presentar cuentas de servicios públicos, como suele ocurrir en otros países.

Muchos clientes de bajos ingresos no tienen número de contribuyente y no pueden presentar un comprobante de domicilio de terceros, ya que se estima que un tercio de los hogares de Sudáfrica no tiene domicilio oficial. Por lo tanto, estas exigencias impiden a las personas de bajos ingresos o a algunos trabajadores por cuenta propia abrir una cuenta bancaria.

En abril de 2004, el CIF emitió una nota de orientación que promueve la adopción de un método basado en el nivel de riesgo para la identificación de los clientes y la verificación de dicha información. Una exención (número 17) en la ley sobre el CIF flexibiliza los requisitos que exigen conocer a los clientes en el caso de una categoría de clientes formada por aquellos que en cualquier momento dado mantienen en sus cuentas un saldo máximo de alrededor de US\$4.000, o tienen cuentas que limitan el volumen de los depósitos o de los retiros de fondos y no permiten transferir fondos a nivel internacional.

En vista de las dificultades para aplicar esta exención, en junio de 2004 el Consejo Asesor sobre Lavado de Dinero planteó el problema al ministro de Finanzas, quien pidió propuestas a dicho Consejo acerca de una exención que promoviera la prioridad nacional de aumentar el acceso a los servicios financieros. Como resultado de ello, en noviembre de 2004 se emitió una reglamentación modificada acerca de dicha exención, que ofrece mayor claridad y aborda la preocupación del sector acerca de las exigencias sobre debida diligencia con los clientes de ingreso bajo. Sin embargo, algunos comentaristas informados han propuesto que se realicen nuevas modificaciones a la reglamentación con el propósito de eliminar la necesidad de presentar el número de contribuyente y de verificar el domicilio, salvo en los casos en que haya razones para sospechar que esa información es falsa.

Fuente: CIF: www.fic.gov.za; Genesis Analytics, “A Brief Case Study of the Effect of the Implementation of the FATF Recommendations”; L. de Koker, “Client Identification and Money Laundering Control: Perspectives of the FIC Act 38 of 2001”.

■ **Establecer exenciones adecuadas.** En las recomendaciones del GAFI se reconoce que los gobiernos tienen discreción para eximir aquellas transacciones de reducido valor que se sitúan por debajo de un límite determinado en lo que respecta a las medidas contra el LD y el FT. Por ejemplo, la Recomendación Especial IX exige que las personas que transportan efectivo declaren las sumas superiores a un límite preestablecido de US\$15.000¹³. A las asociaciones de proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos se les debería recomendar que utilicen este criterio para negociar con sus respectivos gobiernos la reducción o eliminación de las exigencias de la reglamentación contra el LD y el FT que deben cumplir en el caso de las transacciones inferiores a un valor determinado.

En muchos países, las instituciones financieras que prestan servicios a personas de bajos ingresos enfrentan crecientes presiones para cumplir medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo cada vez más estrictas, por lo que deberían procurar identificar, entender y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos locales aplicables a ellas¹⁴. Incluso en los casos en que no existe un régimen nacional contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, o donde la capacidad de supervisión nacional es deficiente, las instituciones deberían tomar la iniciativa y

¹³ Recomendación Especial IX del GAFI y sus notas interpretativas, www1.oecd.org/fatf/SRRecsTF_en.htm#IX.%20Cash%20courriers.

¹⁴ Véase en el sitio web del GAFI, www1.oecd.org/fatf/Legislation_en.htm, un listado de la legislación vigente de los países que han establecido sistemas para el cumplimiento de la reglamentación contra el LD y el FT.

establecer medidas basadas en las prácticas aceptadas a nivel internacional con el objeto de protegerse del mal uso que pudiera hacerse de ellas para operaciones de lavado de dinero y de financiamiento del terrorismo. Los proveedores de servicios financieros prestan servicios a clientes de bajos ingresos deberían elaborar una política contra el LD y el FT en la que se determinen las áreas de riesgo sobre la base del perfil del país, clientes y productos ofrecidos, y se fortalezca la capacidad institucional. A partir de las implicaciones de las leyes y reglamentos existentes o en proceso, las instituciones microfinancieras deberían dialogar con los encargados de elaborar las políticas y los expertos en el cumplimiento de la ley sobre los cambios en dichas leyes y reglamentos que podrían afectar sus operaciones¹⁵.

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 continuar 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. En consecuencia, es de interés para todos, entidades reguladoras e instituciones por igual, abordar estas cuestiones y proponer soluciones que incluyan a los clientes de bajos ingresos.

¹⁵ Véase FATF Methodology 31.2. Las asociaciones de proveedores de servicios financieros a clientes pobres se podrían beneficiar de la participación en exámenes de sus sistemas nacionales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.



Anexos

Anexo 1: Instituciones microfinancieras y otros proveedores de servicios financieros a personas de bajos ingresos

Una institución microfinanciera (IMF) es una entidad que provee servicios financieros a personas de bajos ingresos. Inicialmente, la atención de las microfinanzas modernas se centraba en el otorgamiento de microcréditos (pequeños préstamos normalmente a corto plazo para financiar el capital de trabajo de microempresas dirigidas por lo general por personas de bajos ingresos). Sin embargo, el ámbito de las microfinanzas se ha ampliado considerablemente y ya no solo incluye créditos, sino ahorros de bajo monto, microseguros, remesas y otros pagos, todos los cuales pueden tener un gran impacto en la vida de los pobres.

Junto con la ampliación de este ámbito de actividad, también se reconoce cada vez más la existencia de una amplia variedad de entidades que proporcionan estos servicios y que incluyen no sólo el modelo de organizaciones sin fines de lucro que predominaba en los comienzos de los tiempos modernos del microcrédito. Algunas de las primeras instituciones se han comercializado y ampliado para convertirse en

instituciones financieras reglamentadas, por ejemplo, entidades bancarias. Algunos bancos convencionales han puesto en práctica exitosas estrategias de servicios a particulares para llegar a los clientes que requieren microfinanciamiento. Actualmente, los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos adoptan diversas formas jurídicas.

En una investigación del CGAP realizada recientemente se ha establecido la existencia de muchas instituciones financieras que tradicionalmente han estado excluidas de las definiciones del mercado de microfinanciamiento pero prestan servicios a por lo menos 750 millones de cuentahabientes de todo el mundo, en su mayoría personas de bajos ingresos[§]. Entre dichas instituciones se cuentan las mutuales de crédito y las cooperativas de crédito, así como las cajas postales de ahorro, los bancos rurales y bancos agrícolas, que siguen siendo importantes en los países en desarrollo. En el Gráfico A1 se presentan datos tomados de dicha investigación para dar una idea, por región, del número de cuentas que mantienen las personas de bajos ingresos en estas instituciones financieras.

[§] Datos tomados del artículo de la serie Occasional Paper, No. 8, del CGAP, *Instituciones financieras con doble objetivo: Repercusiones para el futuro de las microfinanzas*, www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_8.pdf.

Gráfico A1 Cuentas de préstamo y de ahorro combinadas mantenidas en IFA* (miles de cuentas)

Región	IMFs**	Coop. y mutuales de crédito	Bancos rurales	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales	Cajas postales de ahorro	Total	Porcentaje del total
AFR	6.246	5.940	1.117	634	12.854	26.790	4%
AOP (incl. China)	81.430	12.145	6.054	78.772	141.005	319.406	48%
China	154	200	-	46.570	110.000	156.924	24%
EAC	495	5.692	-	28	11.503	17.718	3%
OMNA	1.422	11	-	30.712	16.980	48.670	7%
AM (incl. India)	25.825	2.434	11.623	61.980	136.383	238.245	36%
India	5.589	392	-	57.821	124.010	187.812	28%
Total	120.573	34.843	18.955	172.207	318.450	685.028	100%
Porcentaje	18%	5%	3%	26%	48%	100%	

Leyenda

AFR-África (al sur del Sahara)
AOP-Asia Oriental y el Pacífico

EAC -Europa y Asia central
OMNA-Oriente Medio y Norte de África

AM-Asia meridional

* En el caso de las instituciones que declaran el número de cuentas de préstamo y el número de cuentas de ahorro, en este cuadro sólo se incluye el mayor de esos números.

** Comprende ONGs, bancos e instituciones financieras no bancarias que se especializan en microfinanzas, así como programas microfinancieros en bancos comerciales que ofrecen una gama completa de servicios.

Fuente: CGAP.

En el estudio del CGAP se distinguen los siguientes grupos de instituciones financieras alternativas (IFA):

- **IMF especializadas.** Estas IMF son organizaciones no gubernamentales o que están autorizadas oficialmente como instituciones financieras no bancarias. Algunas IMF han obtenido la aprobación de las autoridades financieras del Estado, y están bajo su supervisión, con la finalidad de ofrecer servicios de depósito voluntario a su clientela y financiarse ya sea mediante la captación de depósitos del público o recurriendo a fuentes comerciales de financiamiento.
- **IMF organizadas como bancos comerciales.** Como grupo, los bancos comerciales no tienen los mismos objetivos sociales que caracterizan a la mayoría de las IFA. Sin embargo, numerosas IMF especializadas están organizadas como bancos comerciales. Además, diversos bancos comerciales han creado servicios o departamentos de microcrédito especializados aparte de sus operaciones más convencionales.
- **Cooperativas financieras (con inclusión de las mutuales de crédito).** Esta categoría abarca una amplia gama de instituciones de ahorro y préstamo de propiedad de sus miembros. La adhesión a estas instituciones suele basarse en algún “vínculo común” (por ejemplo, ser empleados de una misma empresa, o vivir en un mismo poblado).

- **Bancos rurales o locales con bajo nivel de capital.** Varios países ofrecen una licencia especial a pequeñas intermediarias financieras no cooperativas de pequeño tamaño y de propiedad local (por ejemplo, los Bancos Rurales de Filipinas, los Bancos Populares de Crédito de Indonesia - Bank Perkreditan Rakyat o BPR, los Bancos Comunitarios de Nigeria, los Bancos Rurales de Ghana, y las Cooperativas de Crédito Rural de China). Algunas de estas instituciones son propiedad de las personas; en otros casos, la propiedad se reparte entre los gobiernos locales y regionales.
- **Bancos agrícolas y de desarrollo de propiedad estatal.** Para poder llegar a los sectores que los bancos comerciales no atienden, muchos gobiernos han establecido bancos estatales para promover la agricultura u otras actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo. Estos bancos suelen ser de gran tamaño.
- **Cajas postales de ahorro.** En muchos países se aprovecha la estructura de correos para proporcionar servicios financieros. Las cajas postales por lo general no otorgan préstamos: sus servicios se limitan al ahorro, pagos y transferencias. El tamaño de las cuentas y de las transacciones suele ser bastante pequeño.
- **Cajas de ahorro no postales.** En esta categoría se incluyen instituciones tanto privadas como públicas. Estas últimas suelen ser muy grandes. Como su nombre lo indica, se dedican principalmente al ahorro.

Anexo 2: Medidas recomendadas para los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos

El objetivo de las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es promover la adopción de normas internacionales sobre transparencia en las transacciones financieras y proteger la integridad del sector financiero. El GAFI toma en cuenta los diversos sistemas jurídicos y financieros de los países y recomienda normas mínimas para su aplicación dependiendo de las características específicas de cada país. Las recomendaciones del GAFI describen medidas normativas y de justicia penal para

los entes reguladores nacionales, medidas preventivas que pueden tomar las instituciones financieras y otros proveedores de servicios financieros, e iniciativas de cooperación internacional (incluyendo el intercambio de información)†.

En el Cuadro A2 se proponen algunas medidas que los proveedores de servicios financieros pueden adoptar para promover el cumplimiento de las regulaciones contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, independientemente de la situación de su país en cuanto al cumplimiento de las normas internacionales sobre la materia.

† Véase el sitio web del GAFI, www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF

Cuadro A2 Medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

Medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo	Medidas recomendadas para los proveedores de servicios financieros que sirven a clientes de bajos ingresos
<p>Controles internos (Véanse la Recomendación XV del GAFI y la Nota Interpretativa)</p> <p>Las instituciones deberán elaborar programas internos contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en lo que respecta al riesgo de abuso y al tamaño de sus operaciones.</p>	<p>Los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos deberían considerar la posibilidad de crear una asociación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, analizar este tema con una asociación sectorial ya existente, y/o establecer contacto con el comité contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo establecido por el gobierno, con el propósito de elaborar políticas internas y establecer prácticas comunes. Para establecer nuevos programas internos puede ser necesario modificar los formularios y procedimientos para la aceptación de clientes, los sistemas de información, el sistema de seguimiento de las transacciones, las políticas sobre recursos humanos y los controles internos. A continuación se señalan algunos ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar las políticas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en un manual fácil de difundir entre los empleados • Establecer límites internos para los montos de las transferencias con el fin de detectar transacciones sospechosas • Impartir anualmente capacitación a los empleados sobre cuestiones relativas al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y sobre las exigencias para el cumplimiento de dichas normas • Verificar cuidadosamente los antecedentes de las personas que podrían llegar a ser empleados, accionistas y miembros del directorio • Asegurar que las participaciones mayoritarias, los cargos gerenciales y el gobierno de la institución no estén en manos de delincuentes y sus asociados • Verificar que las donaciones y aportaciones provengan de fuentes legítimas

Cuadro A2 Medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (continuación)

Debida diligencia con los clientes (Véanse las Recomendaciones V, VI, VIII del GAFI y las notas interpretativas, según corresponda)

Las instituciones financieras deben ser capaces de identificar y comprobar la identidad de sus clientes, así como la naturaleza de los negocios y estructuras de propiedad de las entidades a las que prestan servicios. Las transacciones anónimas y/o no presenciales y las nuevas tecnologías que fomentan la anonimidad son especialmente riesgosas y deberían recibir atención especial.

Según el GAFI, por regla general los clientes deben someterse a la gama completa de medidas de debida diligencia con los clientes. Sin embargo, hay circunstancias en las cuales sería razonable que un país permitiera que sus instituciones financieras aplicaran dichas medidas teniendo en cuenta la sensibilidad al riesgo[‡].

[‡] GAFI, 2004, "FATF Methodology for Assessing Compliance with the 40+9 Recommendations"; Recomendación V del GAFI y Nota Interpretativa.

En el caso de los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos, la aplicación de las normas que exigen "conocer a los clientes" y sobre debida diligencia respecto de los clientes deberían incluir lo siguiente:

- Verificar la identidad de los clientes nuevos existentes y
- Obtener la aprobación de los ejecutivos de la institución para establecer cualquier tipo de relación con personas expuestas políticamente (PEP)* y luego vigilar continuamente dicha relación.

* En el Glosario de las Cuarenta recomendaciones del GAFI la expresión personas expuestas políticamente, o PEPs, se define como los individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero, por ejemplo, Jefes de Estado o de gobierno, políticos de primer nivel; funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alto rango; altos ejecutivos de empresas estatales, y funcionarios importantes de partidos políticos. Las relaciones comerciales con los miembros de las familias o asociados cercanos a las PEP involucran riesgos en cuanto a la reputación similares a los de las mismas PEPs. Esta definición no comprende a las personas de rango medio o más bajo de las categorías antes citadas.

Vigilancia y conservación de registros (Véanse las Recomendaciones X y XI y las notas interpretativas, según corresponda)

Se recomienda a las instituciones hacer un seguimiento de las transacciones y mantener registros detallados y eficientes sobre cada una de ellas a fin de facilitar un rápido intercambio de información con las autoridades competentes.

En el caso de los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos, la vigilancia y conservación de registros significaría lo siguiente:

- Asegurar que sus sistemas de información sean adecuados para mantener los registros de las transacciones. En algunas jurisdicciones, a los proveedores de servicios financieros se les puede exigir conservar toda la documentación física de las transacciones durante períodos definidos.
- Prestar especial atención a toda transacción compleja, inusual o de gran volumen; así como a cualquier patrón inusual en las transacciones que aparentemente no tenga un propósito económico o legal; y mantener registros de los antecedentes y propósitos de tales transacciones. Algunos proveedores de servicios financieros han creado sistemas adicionales, con la ayuda de programas informáticos o mediante la introducción de cambios en sus sistemas de tramitación de transacciones e información de los clientes, con el fin de reducir los costos operacionales y el tiempo necesario para cumplir con esta exigencia.

Denuncia de transacciones sospechosas (Véase en particular las Recomendaciones XIII, XIV y XV, y las notas interpretativas)

Las instituciones tienen la obligación de documentar e informar oportunamente sobre cualquier transacción sospechosa a la unidad de inteligencia financiera (UIF) del país, que es el órgano administrativo encargado de asegurar el cumplimiento de las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en la jurisdicción nacional (véase el Recuadro 3 en el texto principal)^{††}.

Las autoridades competentes tienen la responsabilidad de establecer directrices y mecanismos de retroalimentación para ayudar a todas las instituciones pertinentes, incluidas las instituciones que prestan servicios a los pobres, a aplicar las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. (Las autoridades de los países deberían consultar el documento del GAFI "Best Practice Guidelines", 1998).

^{††} Todas las instituciones y sus empleados deberían contar con protección jurídica contra toda responsabilidad civil o penal derivada de la denuncia de actividades sospechosas y, según lo requiera la ley, mantener la confidencialidad de los hechos relativos a tales casos.

Los proveedores de servicios financieros a clientes de bajos ingresos pueden manejar las transacciones sospechosas estableciendo contacto con la UIF de su país, creando sistemas para el seguimiento y reporte de transacciones sospechosas, e informando sobre tales transacciones a las autoridades competentes, en caso de que en el país no exista una UIF.

Anexo 3: Listado de países miembros del GAFI y de órganos regionales semejantes al GAFI

En el listado del Cuadro A3 figuran los países, territorios y organizaciones miembros tanto del GAFI como de los diversos órganos regionales. Los

órganos regionales semejantes al GAFI tienen una estructura y funciones similares a las de éste, y algunos miembros del GAFI son también miembros de esos órganos.

Cuadro A3 Países miembros del GAFI y de órganos regionales semejantes al GAFI

GAFI		APG	GAFIC	EAG	ESAAMLG
Alemania	Portugal	Australia	Anguila	Belarús	Botswana
Argentina	Reino de los Países Bajos	Bangladesh	Antigua y Barbuda	China	Kenya
Australia	Países Bajos	Brunei Darussalam	Antillas Holandesas	Kazajstán	Malawi
Austria	Reino Unido	Estados Unidos	Aruba	Kirguistán	Mauricio
Bélgica	Singapur	Fiji	Bahamas	Federación de Rusia	Mozambique
Brasil	Sudáfrica	Filipinas	Barbados	Tayikistán	Namibia
Canadá	Suecia	Hong Kong, China	Belice		Seychelles
China (<i>observador</i>)	Suiza	India	Bermuda		Sudáfrica
Comisión Europea	Turquía	Indonesia	Costa Rica		Swazilandia
Consejo de Cooperación del Golfo		Islas Cook	Dominica		Tanzanía
Dinamarca		Islas Marshall	Granada		Uganda
España		Japón	Haití		
Estados Unidos		Macao, China	Islas Caimán		No han firmado el memorando de entendimiento
Federación de Rusia		Malasia	Islas Turcos y Caicos		Lesotho
Finlandia		Nepal	Islas Vírgenes Británicas		Zambia
Francia		Niue	Jamaica		Zimbabwe
Grecia		Nueva Zelandia	Montserrat		
Hong Kong, China		Pakistán	Nicaragua		
Irlanda		Palau	Panamá		
Islandia		República de Corea	República Dominicana		
Italia		Samoa	Saint Kitts y Nevis		
Japón		Singapur	San Vicente y las Granadinas		
Luxemburgo		Sri Lanka	Santa Lucía		
México		Tailandia	Suriname		
Noruega		Taipei Chino	Trinidad y Tabago		
Nueva Zelandia		Vanuatu	Venezuela		

GAFISUD	GIABA*	MENAFATF	MONEYVAL	
Argentina	Benin	Arabia Saudita	Albania	Georgia
Bolivia	Burkina Faso	Argelia	Andorra	Hungría
Brasil	Côte d'Ivoire	Bahrein	Armenia	Letonia
Chile	Gambia	Egipto	Azerbaiyán	Liechtenstein
Colombia	Ghana	Emiratos Árabes Unidos	Bosnia y Herzegovina	Lituania
Ecuador	Guinea	Jordania	Bulgaria	Malta
Paraguay	Guinea-Bissau	Kuwait	Chipre	Moldova
Perú	Islas Cabo Verde	Libano	Croacia	Mónaco
Uruguay	Liberia	Marruecos	Eslovaquia	Polonia
	Malí	Omán	Eslovenia	República Checa
	Mauritania	Qatar	Estonia	Rumania
	Níger	Siria	Ex República Yugoslava de Macedonia	San Marino
	Nigeria	Túnez	Federación de Rusia	Serbia y Montenegro
	Senegal	Yemen		Ucrania
	Togo			

* Actualmente, observador del GAFI, en proceso de convertirse en órgano regional semejante al GAFI.



Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo. *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*. Manila, Filipinas: BAD, marzo de 2003.
- Banco de Pagos Internacionales. “Debida diligencia con la clientela de los bancos”. Berna, Suiza: BPI, octubre de 2001, www.bis.org/publ/bcbs85.pdf.
- Banco Mundial. “The World Bank in the Global Fight against Money Laundering and Terrorist Financing”. Vicepresidencia del Sector Financiero, Unidad de Integridad de los Mercados Financieros. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.
- BBC News. “Bali bombs work of experts”, noviembre de 2002, news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/2384509.stm.
- Christen, Robert Peck, Timothy Lyman, y Richard Rosenberg. *Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Microfinance Consensus Guidelines. Washington, DC: CGAP, 2003, www.cgap.org/publications/guidelines.html.
- Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg, y Veena Jayadeva. *Instituciones financieras con doble objetivo: Repercusiones para el futuro de las microfinanzas*. Estudio Especial No. 8 del CGAP. Washington, DC: CGAP, Julio de 2004, www.cgap.org/publications/occasional_papers.html.
- De Koker, L. “Client Identification and Money Laundering Control: Perspectives on the Financial Intelligence Act 38 of 2001”, *Journal of South African Law* 715 (2004).
- Genesis Analytics. “Access to Financial Services in South Africa: A Brief Case Study of the Effect of the Implementation of the Financial Action Task Force Recommendations”. Johannesburgo, Sudáfrica: Genesis Analytics (Pty) Ltd., 2004, www.finmarktrust.org.za/research.
- Grupo de Acción Financiera. “Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing”. París: FATF/GAFI, abril de 2002, www.fatf-gafi.org/dataoecd/39/21/34033955.pdf.
- . “FATF Methodology for Assessing Compliance with FATF 40 Recommendations and the FATF VIII Special Recommendations”. París: FATF/GAFI, febrero de 2004, www.fatf-gafi.org/dataoecd/46/48/34274813.pdf.
- . *The Forty Recommendations*. París: FATF/GAFI, 2003, www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF.
- . “Best Practice Guidelines on Providing Feedback to Reporting Financial Institutions and Other Persons”. París: FATF/GAFI, junio de 1998, www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/46/34046950.pdf.
- . “Non-cooperative Countries and Territories”. París: FATF/GAFI, octubre de 2004, www.fatfgafi.org/document/4/0,2340,en_32250379_32236992_33916420_1_1_1_1,00.html.
- . “Nine Special Recommendations on Terrorist Financing”. París, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/55/16/34266142.pdf>.
- Fondo Monetario Internacional y Grupo del Banco Mundial. “Financial Intelligence Units: An Overview”. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial, 2004.
- Fondo Monetario Internacional. “Suppressing the Financing of Terrorism: A Handbook for Legislative Drafting”. Departamento Jurídico. Washington, DC: FMI, 2003.
- Instituto del Banco Mundial. “Microfinance Regulation Framework and Guiding Principles”. Washington, DC: Banco Mundial, 2004.
- Naciones Unidas. “Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo”. Nueva York: Naciones Unidas, 1999, www.untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf.
- Schott, Paul Allan. *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Segunda edición. Washington, DC: Banco Mundial, 2004.
- Treasury Guidelines Working Group of Charitable Sector Organizations and Advisors. “Principles of International Charity”. Borrador, grupo de trabajo del Council on Foundations, Washington, DC, marzo de 2005.
- Turnbull, Wayne. “A Tangled Web of Southeast Asian Islamic Terrorism: The Jemaah Islamiyah Terrorist Network”. Monterey Institute of International Studies. Monterey, Calif.: US Army, Julio de 2003, www.terrorismcentral.com/Library/terroristgroups/JemaahIslamiyah/JITerror/BaliTactPlan.html.
- Van Greuning, Hennie, Joselito Gallardo, y Bikki Randhawa. “A Framework for Regulating Microfinance Institutions”. Departamento de Desarrollo del Sector Financiero. Washington, DC: Banco Mundial, diciembre de 1998.

Notes

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

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Los autores desean expresar su agradecimiento a varias personas e instituciones por su valiosa contribución a este trabajo. Anuradha Pillai, del CGAP, realizó las investigaciones en curso y colaboró en la edición y finalización del artículo. Agradecemos a Isaku Endo, del Banco Mundial, su trabajo de edición y revisión de los gráficos. Las siguientes personas aportaron interesantes y valiosos comentarios: Latifah Osman Merican, Jean Denis Pesme, Emile van der Does de Willebois, Pierre-Laurent Chatain, Bikki Randhawa, Heba Mahmoud Mokhtar Shamseldin, y Martin Comley, del Banco Mundial; Maud Bokkerink, del Fondo Monetario Internacional; y Elizabeth Littlefield, Jeanette Thomas, Brigit Helms, Richard Rosenberg, y Timothy Lyman, del CGAP. Los autores desean agradecer también a David Estefan y Norma Figueroa, del BANSEFI y a Carlos Labarthe Costas y Lizette Escamilla Miranda, de Compartamos, por la información proporcionada acerca de la aplicación de las medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en sus respectivas instituciones.

