



PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y RIESGO EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y CUMPLIMIENTO

NOTA INFORMATIVA

AGRADECIMIENTOS

Desde CALP quisiéramos extender nuestro agradecimiento a las personas que han contribuido con este informe, en especial el Norwegian Refugee Council y el Programa Mundial de Alimentos. El presente informe fue elaborado por Philip McMinn Mitchell (consultor independiente), Stefan Bumbacher (CALP) y Lynn Yoshikawa (CALP).

Este estudio fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

I INTRODUCCIÓN

Según el informe sobre El Estado Global de los Programas de Transferencias Monetarias 2018, el obstáculo más importante para la utilización de programas de transferencias monetarias (PTM) de forma efectiva y extendida es el riesgo percibido que constituye el efectivo, principalmente debido a la preocupación por la malversación o la fuga de dinero en efectivo. En el informe se señala un ejemplo de doble estándar, en el sentido de que los donantes pueden tolerar el desvío de una modesta proporción de la ayuda en especie, pero pueden llegar a ser mucho más sensibles cuando se trata de dinero en efectivo, ya que se considera que plantea un mayor riesgo, **puntualmente en lo que respecta al lavado de dinero y la financiación del terrorismo**.

El Objetivo Global 2 del Marco Global de Acción de la Cash Learning Partnership (actualmente CALP Network) busca garantizar que el dinero en efectivo se tenga en cuenta de forma rutinaria, junto con otras herramientas de modalidad. Si bien en los últimos años se ha considerado con más regularidad a los PTM, aún siguen existiendo obstáculos y restricciones para la adopción sistemática de los PTM, particularmente de las modalidades incondicionales y no restringidas.

Si bien está demostrado que la asistencia en efectivo no supone más riesgo que otras formas de asistencia,¹ suele haber un mayor escrutinio por parte de algunos donantes sobre las políticas y procedimientos de gestión de riesgo de los socios implementadores. Esto se ve exacerbado por el hecho de que algunas asociaciones humanitarias carecen de orientación y capacidad para gestionar con confianza el cumplimiento de **las directrices contra el blanqueo de capitales (AML) y contra el financiamiento del terrorismo (CTF)** (también conocidas como regulaciones AML/CTF – por sus siglas en inglés). Asimismo, existe una falta de normas definidas por parte de los donantes sobre qué constituyen medidas de mitigación adecuadas, una falta de influencia en las oficinas de asistencia humanitaria en el Gobierno para garantizar que las regulaciones AML/CTF no afecten negativamente la acción humanitaria y, también, falta de voluntad de los donantes para compartir los riesgos con las organizaciones humanitarias. Por último, la experiencia en la respuesta humanitaria de los proveedores de servicios financieros (PSF) y su trabajo directo con poblaciones vulnerables y marginadas suele ser limitada, quienes los propios reguladores y PSF pueden considerarlos de alto riesgo.

Con el objetivo de aportar claridad, la CALP encargó un estudio de alcance sobre los PTM y los riesgos en la gestión financiera y el cumplimiento, en el que se analizaron tres desafíos específicos relacionados con las regulaciones AML/CTF a los que se enfrentan las organizaciones humanitarias:

1. **Transferencia de fondos al país de operación:** desafíos para identificar a los proveedores bancarios competentes y dispuestos, así como a otros PSF para transferir fondos al país de operación.
2. **Identificación de proveedores de servicios en el país:** desafíos relacionados con las regulaciones de “Conozca a su cliente” (KYC, por sus siglas en inglés) y las verificaciones de identidad del sector financiero por parte de los PSF del país, incluidos los operadores de redes móviles (ORM).
3. **Identificación de las personas participantes y seguridad de datos:** desafíos relacionados con las regulaciones AML/CTF y la normativa sobre sanciones internacionales con respecto a las personas participantes de los PTM.

El enfoque que se adoptó para este estudio fue considerar cada desafío e identificar las normativas y políticas pertinentes, los riesgos que suponían y cómo habían sido gestionados y mitigados, así como las posibles soluciones para los miembros de la CALP Network en cuanto a la planificación de

respuestas futuras. Si bien el estudio en sí fue más extenso, en esta nota informativa dirigida a los profesionales de los PTM se resumen los hallazgos clave para cada uno de los desafíos.

Esta nota informativa no busca ofrecer orientación operativa. Esta información está ampliamente disponible en las herramientas y guías existentes, incluso en la Caja de herramientas para la calidad de los programas (Programme Quality Toolbox)² y la orientación del Consorcio para el Acceso Financiero (Consortium for Financial Access) para las ONG sobre cómo mejorar el acceso a los servicios financieros.³

1 Gordon L, 2015 “Riesgo y programas humanitarios de transferencias en efectivo” (Risk and humanitarian cash transfer programming) www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9727.pdf

2 CALP, 2018, “Asistencia en Efectivo — Caja de herramientas para la calidad de los programas” (Cash Based Assistance — Programme Quality Toolbox) <https://www.calpnetwork.org/es/library-and-resources/programme-quality-toolbox/>

3 Consortium for Financial Access, 2019, “Organizaciones bancarias sin fines de lucro: el camino a seguir” (Banking Nonprofit Organisations – the Way Forward). <https://charityandsecurity.org/system/files/ACAMS%20Financiamiento%20Acceso%20Paper%20-%20Updated.pdf>

2 METODOLOGÍA

El estudio se llevó a cabo mediante el análisis de la literatura existente junto con entrevistas a informantes clave. La revisión de la literatura abarcó:

- regulaciones publicadas de los Gobiernos nacionales;
- comentarios de políticas e investigación sobre estas regulaciones;
- guías elaboradas por los donantes para propuestas o para países de operación específicos;
- estudios de caso de los PTM en respuestas humanitarias afectadas por las regulaciones AML/CTF.

Los informantes clave incluyeron puntos focales de los PTM o de finanzas y cumplimiento de agencias de la ONU y ONG, donantes gubernamentales y PSF. A pesar de los esfuerzos de divulgación, solo hubo un puñado de informantes clave de PSF, lo cual limitó las perspectivas que se incluyeron en este informe. Se diseñó un cuestionario semiestructurado para determinar las diferencias entre las percepciones y la realidad respecto a si la carga del cumplimiento (y el riesgo de no hacerlo) son mayores en una respuesta que utiliza los PTM. Las evaluaciones y las entrevistas también tomaron en cuenta cómo estas percepciones difieren entre los diversos grupos de partes interesadas.

3 ENTORNO REGULATORIO

En el estudio se revisaron las regulaciones de la Unión Europea (UE), el Reino Unido (RU) y los Estados Unidos (EE. UU.). La lista de las regulaciones no incluye a todas aquellas que repercuten sobre la acción humanitaria, que ya han sido rigurosamente analizadas en otros estudios.⁴ El objetivo del estudio fue determinar en qué medida los informantes clave se vieron afectados por las regulaciones específicas relacionadas a los PTM. Por ejemplo, la presión relacionada con las sanciones se sintió más por parte de las regulaciones de Estados Unidos, mientras que la presión sobre AML fue mayor por parte de las directrices de la UE contra el blanqueo de capitales (AMLD, por sus siglas en inglés).

Ninguno de los marcos legales estudiados se enfoca puntualmente en la acción humanitaria o los programas de transferencias monetarias; sin embargo, tienen consecuencias significativas. Asimismo, algunos donantes gubernamentales, como USAID, han desarrollado guías adicionales para contextos específicos con el fin de mitigar desvíos en las áreas donde se encuentran los grupos sancionados.

Las regulaciones y guías adicionales enumeradas a continuación se aplican de forma incongruente, de acuerdo con:

- las regulaciones y gobernanza a nivel nacional;
- los PSF individuales y sus vínculos o dependencia de una red multinacional de instituciones financieras;
- el mecanismo de transferencia utilizado, por ejemplo, cuentas bancarias, hawalas, tarjetas prepagas u ORM.

Este entorno regulatorio complejo y dinámico, junto con la falta de normas definidas por los donantes gubernamentales sobre qué constituye una mitigación adecuada del riesgo y una influencia humanitaria limitada con los reguladores, **contribuye a la aversión al riesgo entre las organizaciones humanitarias.**

3.1 MARCO DE REFERENCIA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Directriz contra el Blanqueo de Capitales (AMLD, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea está diseñada para prevenir el uso del sistema financiero para el lavado de dinero o para financiar el terrorismo. La UE adoptó la primera Directriz contra el Blanqueo de Capitales en 1990, que establece que “las entidades obligadas deberán aplicar los requisitos de diligencia debida al cliente [DDC] al entablar una relación comercial”.⁵ La cuarta y quinta directriz AML, emitidas en 2015 y 2018 respectivamente, **ampliaron la definición de valor** para incluir billetes, tarjetas prepagas, cupones en moneda nacional y monedas virtuales (por ejemplo, monedas basadas en blockchain, como bitcoin), así como dinero electrónico y a través del teléfono móvil. La quinta directiva también requiere que los estados miembros de la UE garanticen que las organizaciones implementadoras conozcan al destinatario final de una transferencia con un valor de €50 o más, en comparación con un umbral de €250 establecido en la directriz anterior. Las directrices también requieren que se evalúen los sistemas nacionales de debida diligencia como parte de un enfoque basado en el riesgo.

El AMLD se aplica a todos los estados miembros de la UE y sus jurisdicciones y, por lo tanto, debe ser adoptado por las ONG con sede en la UE, así como por otras ONG que reciban fondos de la UE o fondos bilaterales de un estado miembro.⁶

El Acuerdo Marco Financiero y Administrativo de CE-ONU de 2018 se modificó para responsabilizar a las agencias de la ONU ante la AMLD de la CE. El incumplimiento con la AMLD puede resultar en una multa y, en algunos casos, prisión.

3.2 REGLAMENTO DEL REINO UNIDO SOBRE BLANQUEO DE CAPITALS, FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y TRANSFERENCIA DE FONDOS (INFORMACIÓN SOBRE EL PAGADOR) DE 2017 Y ORIENTACIONES EXPLICATIVAS DE APOYO

El gobierno del Reino Unido es explícito en sus expectativas del sector de servicios financieros, asesores financieros y proveedores de servicios contables (por ejemplo, auditores) respecto al blanqueo de capitales. En las **Regulaciones de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Transferencia de Fondos (Información sobre el Pagador) de 2017 y la guía explicativa complementaria**⁷ se establece que se espera que las partes que transfieren dinero realicen revisiones exhaustivas de debida diligencia de las personas participantes y del uso previsto de los fondos. Establece cuándo se permite la debida diligencia simplificada, pero se espera que sea en jurisdicciones de menor riesgo. Los auditores de las subvenciones del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) podrían recibir instrucciones para enfocarse en la diligencia debida y las comprobaciones de antecedentes, por ejemplo, tan exhaustivamente como ahora revisan las prácticas de salvaguarda.

3.3 LISTAS DE SANCIONES DE LA ONU Y EE. UU.

La **Lista consolidada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** incluye a todos los individuos y entidades sujetos a medidas, desde embargo de armas y prohibición de viaje hasta congelado de activos, por parte del Consejo de Seguridad. Todos los estados miembros de la ONU deben cumplir con la lista de sanciones y, por ende, también todas las organizaciones humanitarias. Sin embargo, la Lista consolidada no incluye a todos los individuos o entidades sancionadas por los estados individuales, lo que determina que algunos Gobiernos, como los que se mencionan a continuación, elaboren sus propias listas. Hasta la revisión de 2018 del Acuerdo Marco CE-ONU, las agencias de la ONU solo tenían que cumplir con la Lista consolidada. El acuerdo marco actualizado ahora requiere que la ONU informe si algún receptor de fondos de la UE está sujeto a restricciones de la UE, lo que podría generar sanciones financieras.⁸

La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) es una agencia de ejecución del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos que “administra y aplica sanciones económicas y comerciales en apoyo de los objetivos de seguridad nacional y política exterior de los Estados Unidos” en todo el Gobierno estadounidense.⁹ La lista de sanciones de la OFAC¹⁰ es un ejemplo de varias de estas listas (como la Lista Consolidada de Sanciones de la ONU y aquellas publicadas por la UE y sus estados miembros, inclusive el Reino Unido) que busca garantizar que no se comercialice, ni que reciban fondos, aquellos Gobiernos, individuos y organizaciones sancionados.. Cabe destacar que no hay un umbral establecido respecto a la cantidad de dinero o valor, como sí existe con el AMLD de la UE. Es pertinente para las empresas y organizaciones con sede en EE.UU., así como para las personas destinatarias de fondos del Gobierno de EE.UU., como USAID y la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado, así como para los proveedores de servicios financieros basados en EE.UU. o que deseen establecer intercambios comerciales con empresas o bancos registrados en ese país.

4 Consulte “Principios bajo presión ” (Principles Under Pressure), de NRC, 2018 www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/1nrc-principles_under_pressure-report-screen.pdf y OCHA, 2013, “Estudio de la repercusión de las medidas antiterroristas de los donantes en la acción humanitaria de principio” (Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principle Humanitarian Action) www.unocha.org/sites/unocha/files/CounterTerrorism_Study_Full_Report.pdf

5 Comisión Europea, 2019, Lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en

6 El hecho de que las ONG internacionales (ONGI) y las agencias de la ONU pongan los fondos en común en una respuesta significa que los destinatarios de estos fondos, es decir, un PSF no solo evalúa la subvención única del donante, sino que también las otras fuentes de financiación que recibe la ONGI.

7 The National Archives, 2017, “Regulaciones Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Transferencia de Fondos (Información sobre el Pagador) de 2017” (The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017) www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/contents/made

8 La Comisión Europea y las Naciones Unidas, 2018, “El Acuerdo Marco Financiero y Administrativo entre la Unión Europea, representada por la Comisión Europea y las Naciones Unidas” (Financial and Administrative Framework Agreement between the European Union represented by the European Commission and the United Nations): [DGEcho WebSite \(dgecho-partners-helpdesk.eu\)](http://dgecho-website.eu).

9 Oficina para el Control de Bienes Extranjeros, Oficina de Control de Bienes Extranjeros-Programa de Sanciones e Información, treasury.gov con acceso el 25 de noviembre de 2019.

10 Ibid.

3.4 GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo intergubernamental responsable de establecer los estándares de AML y CTF a nivel mundial. El GAFI está compuesto por 39 entidades gubernamentales y nueve entidades o socios regionales del estilo, así como observadores de la ONU y bancos multilaterales. Más de 200 jurisdicciones se han comprometido con los estándares del GAFI (llamados Recomendaciones GAFI), directamente o a través de los miembros regionales asociados.¹¹ La Recomendación Especial número 8 del GAFI señala que las organizaciones sin fines de lucro son “especialmente vulnerables” al abuso para la financiación del terrorismo. En un análisis realizado en 2012 se encontró que los gobiernos de 160 países utilizaron el GAFI para restringir aún más el espacio de la sociedad civil relacionado al desarrollo, resolución de conflictos y derechos humanos.¹² Debido a los esfuerzos contra estas limitaciones, el GAFI ha revisado sus recomendaciones para mitigar el impacto negativo que tienen en las actividades legítimas de la sociedad civil. Sin embargo, parte de estas aclaraciones destacan que las organizaciones sin fines de lucro que trabajan próximas a amenazas terroristas activas corren mayor riesgo, lo que sigue dejando a las organizaciones humanitarias sujetas a una regulación excesiva.¹³

4 TRANSFERENCIA DE FONDOS AL PAÍS DE OPERACIÓN:

DESAFÍOS PARA IDENTIFICAR LOS PROVEEDORES BANCARIOS DISPUESTOS Y COMPETENTES Y OTROS PSF PARA TRANSFERIR FONDOS AL PAÍS DE OPERACIÓN

Establecer operaciones en países y ubicaciones nuevas supone un desafío, al igual que la tarea de identificar socios y proveedores en el país, especialmente en el contexto posterior al 11 de septiembre de 2001, ya que las regulaciones AML/CTF se han endurecido. Como resultado, con el informe de la Red de Seguridad y Caridad (Charity and Security Network) se encontró que dos tercios de las ONG basadas en EE.UU. han tenido problemas con los bancos, como demoras en las transferencias bancarias e incremento de tarifas, así como el cierre de cuentas bancarias y la negativa de abrir nuevas cuentas.¹⁴ Esta situación se describe como “eliminación de riesgo” (de-risking), y se refiere a la “tendencia que tienen las instituciones financieras para terminar o restringir las relaciones comerciales para evitar riesgos, en lugar de gestionarlo”.¹⁵

Para poder llevar a cabo operaciones humanitarias en cualquier lugar, las organizaciones necesitan fondos para comprar y distribuir bienes de ayuda humanitaria o para realizar transferencias a personas necesitadas, alquilar vehículos y oficinas y pagarle a su personal. Estos fondos suelen transferirse desde las sedes centrales de las organizaciones humanitarias al país de operación.

Establecer acuerdos con los bancos o abrir una cuenta bancaria puede llevar tiempo. Una agencia de la ONU informó que abrir una cuenta puede llevar hasta seis meses, tiempo durante el cual el personal de algunas organizaciones puede recurrir a entrar al país con efectivo o a utilizar cuentas bancarias personales. El tiempo necesario para abrir una cuenta bancaria varía, ya que depende si el banco identificado tiene un enfoque nacional o regional, o si es parte de un grupo bancario local.¹⁶ Un banco con enfoque nacional u otro tipo de PSF está sujeto únicamente a las leyes nacionales y a los requisitos de KYC, tal como lo establece sus reguladores bancarios.

Sin embargo, se espera que los bancos que buscan expandirse internacionalmente o tener intercambios comerciales con bancos de la UE o EE.UU. cumplan estrictamente con las regulaciones de la UE o EE.UU., según corresponda. Por lo tanto, la configuración puntual de cada banco afecta su disposición para aceptar nuevos clientes, aplicar sus procedimientos de KYC y llevar a cabo la debida diligencia en la actividad de una cuenta.

Las regulaciones clave para tener en cuenta al transferir fondos a un país de operación son las AMLD de la Unión Europea, y como ejemplo de varias de estas listas, la lista de sanciones de la OFAC. Juntos, los requisitos de la AMLD de la UE y de la OFAC representan una **carga en cuanto al riesgo de reputación y cumplimiento para los PSF en el país**, además de cualquier otra legislación nacional específica.¹⁷

Un banco cuya operación es únicamente nacional, pero que busca desarrollar conexiones globales, buscará proteger su reputación, incluso autoimponiéndose normas KYC más estrictas que las exigidas por la legislación nacional. También puede eliminar el riesgo de tener clientes que podrían exponerlo a multas o que le generaran menos negocios. Esta aversión al riesgo podría hacer que las organizaciones humanitarias se consideren clientes menos atractivos, mientras que la carga de KYC puede usarse como una barrera para obstaculizar la entrada de organizaciones humanitarias que pudieran abandonar el país de operación o cambiar de banco un par de meses después.

Los donantes de la UE y de EE. UU. esperan que sus **beneficiarios no pertenecientes a la ONU** se adhieran a la legislación nacional del donante correspondiente e incluyan cláusulas vinculantes para que esos límites se extiendan a los subadjudicatarios, socios colaboradores, prestadores de servicios y proveedores, incluyendo a los PSF. Además, el Acuerdo Marco sobre Asociaciones para las ONG de la Comisión Europea requiere que los beneficiarios se aseguren de que los auditores designados por ECHO tengan acceso a los subadjudicatarios, prestadores de servicios y proveedores financiados por una subvención de ECHO.

Los bancos receptores pueden imponer elevados costos administrativos como medida disuasoria. Sin embargo, estos pueden reducirse significativamente mediante negociaciones basadas en la escala o el potencial de la cuenta comercial. Esto **subraya la importancia de preparar relaciones bancarias en regiones potenciales de operaciones a futuro** y de colaborar con donantes o representantes del país de organizaciones humanitarias (o de desarrollo) para presentarse o compartir servicios bancarios en las primeras etapas de la respuesta humanitaria.

Asimismo, las organizaciones humanitarias deberían saber que los contribuyentes, políticos y medios de comunicación esperarán que los implementadores también hayan realizado evaluaciones locales para conocer la reputación de aquellos con quien eligen asociarse.

11 GAFI, 2019, www.fatf-gafi.org/countries

12 Transnational Institute/Statewatch, 2012, “Legalizando la vigilancia, regulando la sociedad civil” (Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society) www.statewatch.org/analyses/no-171-fafp-report.pdf

13 Red de Seguridad y Caridad, 2015 “GAFI: Lo que las organizaciones sin fines de lucro deben saber” (What Nonprofits Need to Know) https://charityandsecurity.org/issue-briefs/fatf_what_nonprofits_need_to_know/

14 Charity and Security Network, 2017, “Acceso al Financiamiento de las Organizaciones sin Fines de Lucro en EE.UU.” (Financing Access for US Nonprofits) [www.charityandsecurity.org/system/files/FinacialAccessFullReport_2.21%20\(2\).pdf](http://www.charityandsecurity.org/system/files/FinacialAccessFullReport_2.21%20(2).pdf)

5 IDENTIFICACIÓN DE PROVEEDORES DE SERVICIOS EN EL PAÍS:

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS REGULACIONES KYC Y LAS VERIFICACIONES DE IDENTIDAD DEL SECTOR FINANCIERO POR PARTE DE LOS PSF A NIVEL NACIONAL

Las organizaciones humanitarias que implementan los PTM suelen trabajar con PSF basados en el país de operaciones, como bancos locales, redes *hawala* y operadores de redes móviles, para realizar transferencias de efectivo y cupones a las personas participantes de los programas. A menudo, estas relaciones con los PSF difieren de aquellas en que las organizaciones confían para la transferencia de fondos al país (como se describe en la sección anterior). Sin embargo, **las AML/CTF y otras regulaciones aún aplican cuando se contratan PSF para la entrega de PTM a las personas participantes**. Uno de los principales desafíos que atañe únicamente a los PTM es cómo evaluar e identificar a aquellos PSF capaces y dispuestos a entregar los PTM de una manera segura y accesible para las personas participantes, y que cumplan con las regulaciones nacionales e internacionales de AML/CTF y sanciones.

Para complicar aún más el panorama, las regulaciones AML/CTF pueden variar entre los PSF a nivel nacional. Este es el caso particular de los bancos, que suelen estar altamente regulados en comparación con los ORM y las redes *hawala*. A medida que los ORM continúan expandiendo sus redes a nivel mundial, los reguladores siguen intentando ponerse al día. Por ejemplo, en Uganda, en 2017, el gobierno ordenó a un ORM que cancelara las cuentas móviles registradas a los refugiados que utilizaban documentación emitida por ACNUR, debido a las nuevas reglas que requieren que los refugiados tengan una tarjeta de identificación emitida por el gobierno. Las organizaciones humanitarias pudieron abogar eficazmente por una fase de transición durante la cual las tarjetas SIM permanecieron activas mientras el gobierno emitía nuevas tarjetas de identificación para los refugiados.¹⁸

Como hemos mencionado, los PSF han estado bajo mayor escrutinio y, consecuentemente, algunos de ellos no están dispuestos a tomar a organizaciones humanitarias como clientes. A pesar de las ganancias potenciales de una amplia base de clientes y los beneficios para la reputación que representa apoyar esfuerzos humanitarios, los PSF pueden estar reacios a asumir el riesgo de cumplimiento si el volumen de negocios es relativamente pequeño.

Un importante PSF señaló que sería necesario un mínimo de 20.000 participantes de transferencias en efectivo para que la propuesta comercial le resultara atractiva. Por lo tanto, algunos PSF pueden simplemente no presentarse a las licitaciones humanitarias o, si están obligados a presentarse, pueden recurrir a estrategias de eliminación de riesgos. Estas estrategias pueden incluir, por ejemplo, demorar las transacciones, establecer elevadas tarifas por transacción o imponer procesos burocráticos largos y complejos.

15 Ibid.

16 Un banco enfocado a nivel nacional u otro PSF está sujeto únicamente a las leyes nacionales y a los requisitos de KYC que imponen sus reguladores bancarios. Un banco que busca expandirse internacionalmente o establecer relaciones comerciales con bancos y empresas de EE.UU. o la UE puede prever que las partes internacionales evalúen el cumplimiento de los reglamentos y procedimientos de KYC contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los reglamentos y procedimientos de KYC.

17 Las reglas que una ONGI debe tener en cuenta, según la legislación nacional específica, varían de un país a otro.

18 Entrevista, marzo de 2019.

El desafío de identificar y contratar proveedores de servicios financieros se ve agravado por una comprensión limitada entre las organizaciones humanitarias sobre las regulaciones nacionales AML/CTF, así como la falta de experiencia de muchos PSF en trabajar directamente con poblaciones afectadas, que suelen percibirse como una carga de cumplimiento de alto riesgo. Una solución sería aumentar el poder de negociación con los PSF, a través de negociaciones a escala o conjuntas entre los actores humanitarios para alcanzar una mayor escala, con el objetivo de presentar mejores argumentos de negocios a los PSF. Por ejemplo, se lograron ganancias por mayor eficiencia de costos a través del Sistema Interinstitucional Unificado para tarjetas electrónicas en el Líbano (LOUISE, por sus siglas en inglés) y la Facilidad Común de Efectivo (CCF, por sus siglas en inglés) en Jordania. Estas ganancias motivaron enfoques conjuntos como la red Entrega Colaborativa de Efectivo (CCD, por sus siglas en inglés) y el propuesto Sistema de Caja Común de la ONU.

En algunos contextos o con PSF específicos a nivel mundial, las organizaciones humanitarias han adoptado satisfactoriamente el enfoque “Conozca su Negocio” (KYB, por “Know-your-Business”, en inglés). Esto transfiere la carga de KYC a la organización humanitaria con el objetivo de reducir el esfuerzo y la posible responsabilidad de los PSF. Con un enfoque KYB, una organización humanitaria asume la responsabilidad del proceso KYC/DDC para las personas participantes de los PTM. En el contrato se puede explicitar el hecho de que los fondos utilizados para PTM son responsabilidad y propiedad de la organización, y no del PSF. Las desventajas del enfoque KYB son:

- Limita la inclusión financiera formal ya que la persona participante no es conocida o no está directamente relacionada con el PSF.
- No es factible aplicar un enfoque KYB hacia los ORM ya que las tarjetas SIM están registradas de forma individual.

El PSF que elija la organización humanitaria para entregar los PTM también está sujeto al cumplimiento de las sanciones, para garantizar que no se establezcan relaciones comerciales ni se financie o apoye a personas o entidades sancionadas. Las sanciones determinarán la selección de un PSF, particularmente cuando las personas o entidades sancionadas son también partes interesadas en bancos y ORM. El software de filtración sigue siendo una herramienta de uso frecuente para identificar organizaciones y personas sancionadas, a pesar de las limitaciones que se indican a continuación. Sin embargo, este es solo un aspecto del enfoque de gestión basado en el riesgo.

6 IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS PARTICIPANTES Y SEGURIDAD DE DATOS: DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS REGULACIONES AML/CTF CON RESPECTO A LAS PERSONAS PARTICIPANTES DE LOS PTM

Las regulaciones imponen exigencias a las organizaciones humanitarias para garantizar que los fondos, bienes y servicios no beneficien a personas o grupos sancionados. En el ámbito del GAFI, y en los entornos de alto riesgo definidos en las directrices de mitigación de riesgos de mayo de 2019 para las propuestas de programas de USAID/OFDA,¹⁹ se infiere que la organización humanitaria implementadora tiene la **responsabilidad de garantizar que haya procedimientos adecuados para gestionar el riesgo** y que los mismos se están cumpliendo.

La quinta versión de la Directriz de la UE contra el Blanqueo de Capitales (AMLD-5) ha aumentado la carga al reducir a €50 el umbral financiero para el que se requiere que una organización conozca al destinatario y el uso probable de los fondos. En el AMLD-5 también se aclaró que los instrumentos financieros (como cupones de papel y electrónicos) que solo se pueden utilizar en unos pocos lugares y no se pueden cambiar por dinero, quedan fuera del alcance de la directriz, una corrección de lo que se señaló inicialmente en el artículo 3 de la cuarta revisión, AMLD-4.²⁰

Si bien los donantes requieren información específica tanto para la modalidad en especie como para los PTM, las **solicitudes de información sobre PTM a menudo son más extensas** de manera que se puedan explicar los mecanismos de entrega y los controles de gestión en la narrativa de la propuesta programática y la descripción del diseño. Según las entrevistas con informantes clave realizadas para el estudio, estas solicitudes son principalmente el resultado de una falta de conocimiento detallado y específico sobre el contexto de los mecanismos de entrega por parte de los puntos focales de los donantes.

Los donantes también destacaron que la revisión de las propuestas y las solicitudes para obtener más información pueden tomar más tiempo para completarse en el caso de los PTM, ya que aún no están tan familiarizados con la modalidad y los distintos mecanismos de transferencias, como sí lo están con la asistencia en especie y con los distintos roles de supervisión del personal de proyectos. Con los PTM, los informantes entrevistados para el estudio señalaron que era necesario que el personal invirtiera más tiempo de contacto al implementar los PTM (antes, durante y en seguimiento), ya que brindaba a las personas participantes con más opciones para abordar sus necesidades.²¹

19 Entornos de alto riesgo incluyen: Afganistán, Burkina Faso, Lejano Norte (Camerún), Lac (Chad), Irak, Libia, Mali, Noreste de Nigeria, Somalia, Siria, Áreas de Ucrania no controladas por el gobierno, crisis regional de Venezuela, Yemen.

20 Parlamento Europeo, 2018 "Directriz (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de mayo de 2018 modificando la Directriz (UE) 2015/849 sobre la prevención y el uso del sistema financiero para los propósitos de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, y modificando las Directrices 2009/138/EC and 2013/36/EU":

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>

21 Ibid.

Filtrar a las personas participantes contra las listas de sanciones no se considera por sí sola una medida efectiva de mitigación de riesgos, por lo que no se realiza con frecuencia. Esto contrasta con los procesos diseñados para llegar a los participantes, los cuales se consideran eficaces cuando se aplican métodos de evaluación o selección comunitaria. Varias de las organizaciones entrevistadas consideraron como una línea roja el filtrar o investigar a las personas participantes y, como consecuencia, se negaron a solicitar fondos donde se aplicaban estos requisitos. En casos en que el acuerdo de subvención del donante estaba explícito e instruía al implementador a adoptar pautas más estrictas, entonces se aplicaba el filtro, o al menos la recopilación de datos personales, como parte de una respuesta extendida para gestionar el riesgo.

7 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Las regulaciones contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo han impactado significativamente en la acción humanitaria. Quizá el ejemplo más dramático ha sido la demorada respuesta humanitaria a la hambruna de 2011 en Somalia, en la que murieron 250.000 personas. Hasta la fecha, los programas de transferencias monetarias (PTM) no han sido blancos específicos de las regulaciones que se analizan en este estudio; sin embargo, sí ha habido un impacto indirecto en la elección de los proveedores de servicios financieros (PSF) para hacer entrega de los PTM. Si bien estas regulaciones no se diseñaron con el fin de limitar la respuesta humanitaria o los PTM, y aunque los reguladores nacionales han hecho ciertas excepciones, se ha evidenciado una falta de políticas y orientación para garantizar que la acción humanitaria no se vea obstaculizada por los procesos burocráticos y la aversión al riesgo.

De cara al futuro, en el peor de los casos, está la posibilidad de que los Gobiernos donantes requieran que se filtren las personas participantes, y que, específicamente en el caso de los PTM, se efectúe un escrutinio aún más estricto de la cadena de custodia de los PTM entre la persona participante y el lugar en que se gastan los fondos.

Recomendamos las siguientes acciones para reducir las brechas mencionadas en esta nota informativa, así como para prepararse para futuros desafíos:

PARA LA CALP NETWORK (MIEMBROS DE CALP Y PERSONAL DE CALP)

- Fortalecer los vínculos y visibilizar aún más los desafíos específicos de los PTM entre las partes interesadas clave que ya trabajan en estos temas, tales como:
 - La Red de Caridad y Seguridad (Charity and Security Network): un centro de recursos que aboga por un marco propicio para las ONG con respecto a las regulaciones relacionadas en la lucha contra el terrorismo.
 - La Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Financial Inclusion): una red de bancos centrales, reguladores financieros y otras partes interesadas de más de 90 países en desarrollo que apoyan la inclusión financiera, incluso para las personas desplazadas.
 - La Coalición de organizaciones sin fines de lucro sobre el GAFI (Non-Profit Organization of FATF): una coalición de varias ONG que incluye a miembros de la CALP y el Norwegian Refugee Council, que trabaja para garantizar que se tomen en cuenta las perspectivas de la sociedad civil en la elaboración de políticas AML/CTF.
- Desarrollar estudios de caso a nivel país sobre las regulaciones AML/CTF con los miembros de CALP y discutir las repercusiones en los PTM, junto con las mejores prácticas, y compartirlos con la comunidad de trabajo de los PTM para aumentar la toma de conciencia y fortalecer capacidades.
- Continuar brindando apoyo técnico y con las políticas a la comunidad de trabajo de los PTM, enfocándose en los resultados para las personas participantes²² con el fin de mitigar contra un posible mayor escrutinio de la cadena de custodia de PTM entre las agencias de asistencia y los destinatarios de los bienes o servicios comprados.
- Junto con el Grupo Técnico Asesor de CALP, cotejar y fortalecer las buenas prácticas existentes y evaluar la definición de estándares mínimos de los PTM para elegir un PSF y evaluar sus riesgos financieros.

PARA GRUPOS DE TRABAJO DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y OTRAS PARTES INTERESADAS

- Definir y compartir registros de riesgos, a nivel nacional dentro de los Grupos de trabajo de transferencias monetarias (GTM) y otros organismos de coordinación pertinentes, informados por la normativa y las prácticas nacionales para que todos los actores de los PTM puedan beneficiarse de los esfuerzos realizados. Por ende, se reducirá la duplicación de esfuerzos y habrá mejores oportunidades para el monitoreo conjunto y las medidas de mitigación.
- Facilitar sólidas relaciones con los bancos centrales a nivel de país, particularmente a través de los GTM, para aumentar el entendimiento mutuo y desarrollar soluciones prácticas para abordar los problemas de KYC y debida diligencia.

22 El Grupo de trabajo sobre efectivo del Gran Pacto priorizó ciertas acciones para desarrollar indicadores de resultados armonizados para efectivo multipropósito, las cuales se completaron para comenzar las pruebas piloto a mediados de 2019. Ver: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/10-1-19_Multipurpose_Cash_Assistance_PIRS.docx



**CALP
NETWORK**
ELECCIÓN Y DIGNIDAD FRENTE A LAS CRISIS

Este estudio fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

