

**ANÁLISIS SECTORIAL DE LOS GIROS
POSTALES EN REPÚBLICA DOMINICANA Y
SU RELEVANCIA EN EL LAVADO DE
ACTIVOS**



Dirección Editorial
Dirección General UAF

Autores
División de Análisis Estratégico

Revisión y coordinación general
División Prevención, Educación y Difusión
División de Planificación Estratégica

Unidad de Análisis Financiero (UAF)
C/ Federico Henríquez y Carvajal 11, Gascue, D. N.,
República Dominicana

Tel.: 809-682-0140
Fax.: 809-682-2139

Web: www.uaf.gov.do



Mayo, 2017



CONTENIDO

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN.....	5
METODOLOGÍA.....	6
CONTEXTO	6
OTRAS MODALIDADES USUARIAS DE SERVICIOS POSTALES	10
RIESGO Y DIFICULTADES REGULATORIAS.....	10
RESULTADOS Y CONCLUSIONES	12

RESUMEN

La Unidad de Análisis Financiero (UAF), realiza acciones que facilitan el seguimiento de actividades que potencialmente puedan ser utilizadas para fines delictivos como lavado de activos y/o financiamiento de terrorismo. Este informe aborda el caso de los giros postales, los cuales son un tipo de transferencia electrónica que puede realizarse a través del Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM). El objetivo de este estudio es profundizar sobre este tipo de servicio y poder determinar el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo asociado al mismo. Haciendo uso de la información suministrada de parte de INPOSDOM, fue posible evidenciar que, si bien las transferencias electrónicas en general pueden ser una herramienta común en varias tipologías para el lavado de activos, la realidad de los giros postales es que no presentan señales que hagan de este servicio una actividad merecedora de gran preocupación, al menos en la actualidad. Esto se debe en parte a que, aun analizando las transacciones llevadas a cabo de manera global, como evaluando casos de usuarios en particular, son relativamente pocos los fondos transados por este servicio.

INTRODUCCIÓN

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) es la institución gubernamental dirigida por el Comité Nacional contra el Lavado de Activos que trabaja para prevenir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, resguardando así la seguridad nacional. Para esto se mantienen estrechos vínculos con instituciones a nivel nacional e internacional y sus labores se basan en altos estándares de calidad en el procesamiento de información de manera objetiva y oportuna. El quehacer de esta institución está amparado por la Ley 72-02, sobre Lavado de Activos Provenientes del Trafico de Drogas y Sustancias Controladas y Otras Infracciones Graves, de fecha 7 de junio del 2002.

Como parte de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), la UAF a través de los análisis estratégicos, utiliza la información disponible para determinar las amenazas y vulnerabilidades relacionadas al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Los cuales pueden contribuir asimismo a definir políticas y metas para la unidad o, en un sentido más amplio, para otras entidades dentro del régimen ALA/CFT.

Siguiendo la línea anterior, la UAF consideró de interés investigar la operatividad de los servicios postales en el país gestionadas por el Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM), focalizadas en los giros postales, y el impacto que pudiera causar en el sistema contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Se definen los giros postales como aquellas transferencias electrónicas de dinero desde y hacia el territorio nacional a través de las administraciones de correos, mediante la emisión de una orden de pago a favor de un beneficiario.

METODOLOGÍA

En el siguiente estudio de tipo exploratorio, se realizó una revisión sobre los informes de entidades competentes y se documentó las tipologías habitualmente observadas en las que se hace uso de transferencia electrónicas y/o servicios postales. En una segunda etapa y haciendo uso del método estadístico que consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación, se realizó un reconocimiento de la base de datos de todas las transferencias realizadas mediante giros postales de los últimos dos años para identificar indicios de estructuración de operaciones, lo que permitió identificar cada una de las partes que caracterizan esta realidad. De esa manera se estableció la relación causa-efecto entre los elementos que componen el objeto de esta investigación.

CONTEXTO

En la República Dominicana el funcionamiento del servicio postal está regulado por el Instituto Postal Dominicano, creado en 1985 por la Ley 307, que otorga a la institución carácter autónomo, patrimonio propio e independiente y duración ilimitada. INPOSDOM está dirigido por una Junta de Directores constituida por: El Director General, Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones, Sub-Directora General de la Dirección General de Aduanas, Miembro de la Junta de Directores y Representantes de la Sociedad Civil.

La misión de esta institución es normar y organizar el servicio postal en el territorio nacional con el fin de lograr una transferencia óptima de las comunicaciones postales. Anteriormente estos servicios estaban bajo regulación de la Dirección General de Correos, creada en 1963 mediante la Ley número 40 sobre Comunicaciones Postales.

Además de los Giros Postales, dentro de los servicios ofrecidos por INPOSDOM se encuentran:

- Courier Internacional (Inospak)
- Correo Empresarial
- Courier Nacional (Postal Pack)
- Exportafácil
- Servicios de Filatelia

- Apartado Postal
- Correo Ordinario
- Correo Certificado

En lo concerniente al servicio de giros, actualmente INPOSDOM tiene un acuerdo con nueve países: Costa Rica, Argentina, Colombia, Uruguay, Ecuador, España, Chile, Cuba y Perú. De éstos, en los años 2015 y 2016 solamente se han registrado operaciones con Cuba, España, Chile, Ecuador, Uruguay.

En el 2016¹, el Instituto Postal Dominicano se realizaron un total de 2,614 envíos al exterior en esta modalidad, para una media de 217.8 operaciones mensuales y se recibió un total de 478 giros, para una media de 39.8 giros recibidos mensualmente.

A diferencia de las remesas familiares y como muestran las Figuras 1 y 2, República Dominicana tiene un saldo negativo en su balanza de divisas transadas vía giros postales, enviando al exterior en el año 2016 más de cuatro veces el monto recibido para el mismo año. Esta diferencia de comportamiento puede explicarse al no existir acuerdos para realizar esta transacción con los Estados Unidos y de este país proviene el 70.4% de las remesas familiares de acuerdo al Informe de la Economía Dominicana 2016 del Banco Central.

Figura 1. Montos Enviados y Recibido (2015-2016)

	Enviado	Recibido	Diferencia
2015	31,795,771	9,621,449	22,174,322
2016	40,266,171	9,619,807	30,646,363

Fuente: Datos de INPOSDOM. Elaboración propia.

¹ Fecha tomada como punto de partida para el estudio, al ser la fecha en la que INPOSDOM inicia a comunicar sus operaciones por dicho concepto a la UAF.

Evolución Montos Giros Postales 2016

RD\$

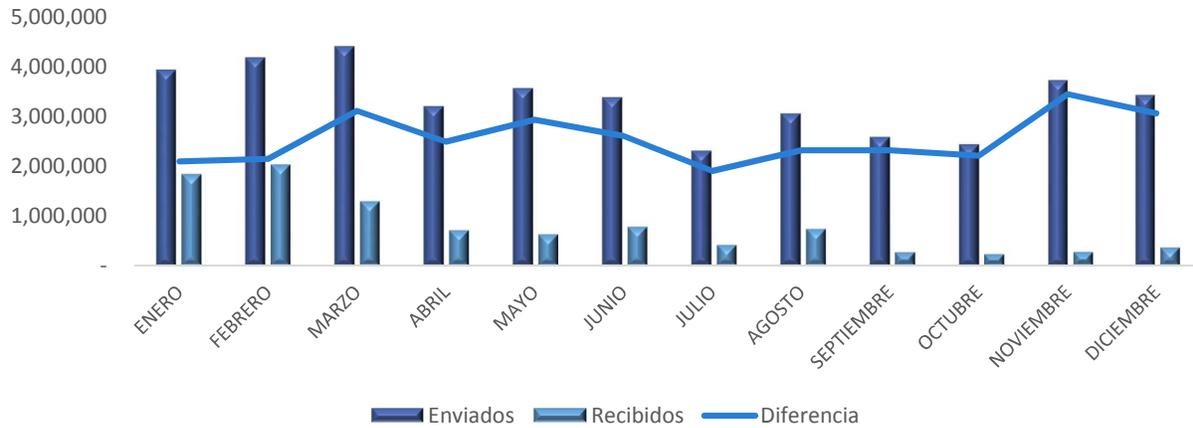


Figura 2. Montos de Giros Postales

Fuente: Datos de INPOSDOM. Elaboración propia

Las remesas familiares contribuyen considerablemente a la economía dominicana, alcanzando un monto de RD\$245,253 millones² en 2016, lo que representó un 7.4% del PIB de la economía dominicana para el mismo año.

No obstante, la participación del monto enviado vía correo físico es mínima cuando se observa su porcentaje como parte de las remesas, aun si se consideraran los RD\$49.9 millones transados en total en 2016 vía giros postales (enviados y recibidos) los mismos representarían tan sólo un 0.02% del aporte de las remesas a la economía³ y 0.002% del Producto Interno Bruto (PIB).

Como puede apreciarse en la Figura 3, en el año 2016 Cuba fue el país receptor de RD\$ 34.6 millones lo cual representa un 86% del total de dinero enviado. También en la Figura 3, podemos observar los montos promedios enviados, quedando así evidenciado que, si bien Cuba fue, en el 2016, el mayor receptor de dinero, ese mismo año fue en promedio, el país con menor monto recibido por transacción.

² Se registró un total de US\$5,261.5 millones según BCRD

³ Cálculos realizados con datos del BCRD



Figura 3. Montos Enviados por País de Destino

Fuente: Datos de INPOSDOM.

Adicionalmente, se puede comentar que durante el periodo 2015-2016 se realizaron 4,040 transacciones por usuarios de género masculino, lo que representa un 73% del total de las transferencias y, como también ilustra la Figura 4, 1,485 transferencias fueron realizadas por usuarios de género femenino, para un 27% de estas transacciones.

Distribución de Transacciones por Sexo del Usuario (2015-2016)

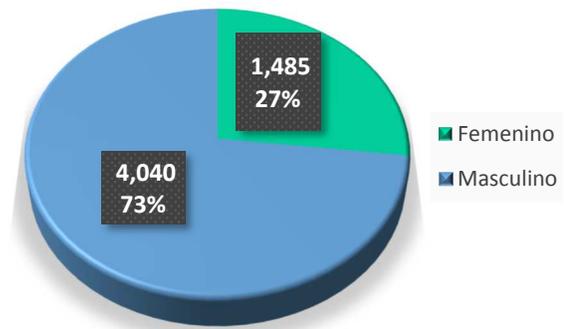


Figura 4. Distribución de usuarios por sexo

OTRAS MODALIDADES USUARIAS DE SERVICIOS POSTALES

En el reporte de 2015 del Grupo de Acción Financiera (GAFI): “Lavado de Dinero a Través de Transporte Físico de Efectivo” se dan a conocer, entre otros elementos, los métodos y técnicas comúnmente utilizados para lavar dinero mediante el transporte físico de dinero. De estos, el envío de efectivo escondido en correo no ha sido tratado a profundidad en reportes internacionales, además, es válido mencionar otros métodos relacionados que se encuentran en el ya citado reporte de GAFI como son:

- Envío de efectivo sin ser ocultado.
- Ocultamiento en equipaje de pasajeros.
- Ocultamiento en vehículos y transporte de carga.

En el informe “Recopilación de Tipologías Regionales de GAFILAT: 2010-2016” se puede encontrar tan solo una tipología referente al lavado de dinero mediante el uso del servicio de correo físico, dicha tipología se llama “*Lavado de Activos en Juegos de Suerte y Azar a Través de Nuevos Medios de Pago*” y consiste en el envío por correo de fichas de casino o algún otro medio de pago, no necesariamente efectivo. La realización de giros fraccionados y utilización de varios remitentes y/o receptores (pitufos) es habitual en este y otros tipos de lavado mediante el uso del correo físico. Sin lugar a dudas esto es una dificultad adicional a la hora de crear controles para identificar actividades fraudulentas que hacen uso de los servicios postales.

RIESGO Y DIFICULTADES REGULATORIAS

El envío de dinero como medio para el lavado de activos, es un problema en muchos países ya se trate de envío físico o mediante transferencias electrónicas como los giros postales. Este último tipo es habitual tanto en países en vías de desarrollo como en países con sistemas financieros más sofisticados y puede ser visto como parte del rápido desarrollo tecnológico a nivel mundial.

Las transferencias electrónicas constituyen una manera atractiva para lavar dinero obtenido de manera ilícita al permitir llevar estos fondos fuera del alcance de agentes encargados de velar por el cumplimiento de la ley, esto sin detrimento que estas transacciones pueden llevarse a cabo de manera rápida y relativamente fácil al no requerir un contacto cara a cara con el cliente y algún representante de la entidad financiera.

Es preciso reiterar que los giros postales llevados a cabo por INPOSDOM, deben ser tratados como cualquier otra transferencia electrónica ya que, en esencia, funcionan de la misma manera y, por ende, podría esperarse que estén expuestas a riesgos similares.

Concretamente, en el caso de algunas transferencias de dinero como, por ejemplo, transferencias bancarias al exterior, el proceso puede llevarse a cabo de manera electrónica directamente de una cuenta bancaria a otra perteneciente en muchos casos a otra entidad bancaria. En el caso de los giros postales realizados a través del INPOSDOM estos son pagados en efectivo, en moneda local, de acuerdo a la tasa de cambio actual de la moneda del país emisor. Esto permite tener un poco más de contacto entidad-cliente que otros tipos de transferencia electrónica.

La problemática expuesta anteriormente es tratada por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) como parte de las 40 recomendaciones del GAFI. La recomendación 16 establece que los países deben velar porque exista información confiable acerca de las transacciones electrónicas, que los sujetos obligados puedan llevar a cabo un monitoreo adecuado de las mismas y que las instituciones financieras estén en capacidad de congelar y prohibir la realización de transacciones en los casos que se requiera.

Como parte de la Matriz de Riesgo para dar seguimiento, de ser requerido, a casos de transacciones electrónicas y nuevos métodos de pago y evaluar el nivel de riesgo de las mismas (GAFI, 2010), han sido identificados los siguientes factores a tomar en cuenta:

CDD: Esto incluye capacidad de identificación, verificación y monitoreo de los clientes y transacciones realizadas.

Manutención de Documentos: Toma en cuenta la capacidad para guardar la información sobre las transacciones por periodos adecuados.

Monto Transado: Se toman rango de valores para asignar distintos niveles de riesgo a las transacciones.

Límites Geográficos: Se debe tomar en cuenta el lugar geográfico de donde se recibe o donde se envían los fondos.

Cantidad de Transacciones: Toma en consideración la cantidad de veces que el servicio es usado en cierto lapso.

En el caso de República Dominicana, dadas las características de los giros postales llevados a cabo por INPOSDOM, no existen suficientes razones para dedicar una cantidad considerable de esfuerzos en la regulación de este tipo de transferencia. Este punto será abordado nuevamente más adelante.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En el contexto internacional, la prevención del envío electrónico de dinero para fines de lavado, significa un reto dadas las debilidades mostradas en informes pertinentes. Cabe destacar que el caso de República Dominicana ciertamente no es ajeno a estas debilidades. No obstante, siguiendo un enfoque de supervisión basada en riesgo, no es apropiado asignarle una alta prioridad a controlar la recepción y envío de dinero por este medio debido, en primer lugar, al poco peso que este representa como parte de las remesas.

En segundo lugar, y como fue mencionado anteriormente, el servicio postal dominicano únicamente realiza giros postales con nueve países. Es importante destacar que Estados Unidos no es uno de estos nueve países, de serlo podría esperarse que el monto recibido vía giros postales sea mucho mayor asumiendo que los giros postales responden a un comportamiento similar al de las demás formas de envío de remesas.

En este punto se debe agregar que, de los 9 países mencionados con anterioridad, 8 forman parte de GAFILAT y 1 es miembro del GAFI. Ciertamente esto es, hasta cierto punto, una mitigante para el riesgo ya que existe la seguridad de que las transacciones están siendo realizadas con países que siguen adecuados lineamientos de regulación.

En el análisis realizado a las partidas contenidas en los reportes enviados por el INPOSDOM a la Unidad de Análisis Financiero, no se identificó indicio de estructuración de operaciones, aun existiendo casos donde se producen múltiples transacciones en un mismo mes y por un mismo remitente, pues los montos transados son relativamente bajos y en ninguno de los casos la sumatoria de dichos montos alcanza el umbral de los US\$10,000.00 (Diez Mil Dólares) o su equivalente en Pesos Dominicanos establecido en el Artículo No.41, Ordinal 4 de la Ley 72-02, sobre Lavado de Activos Provenientes del Trafico de Drogas y Sustancias Controladas y Otras Infracciones Graves, de fecha 7 de junio del 2002.

En resumen, dado: 1) el bajo porcentaje que representa el monto total transado vía giros postales como parte de las remesas; 2) la limitación de países con los que se puede realizar este tipo de transferencia y las buenas prácticas de los países actualmente disponibles y; 3) el bajo valor de los montos enviados y recibidos por usuarios individuales, se puede concluir que el riesgo de que se cometa algún tipo de esquema de lavado de activos haciendo uso de este servicio es bajo.

Es necesario aclarar que esto no indica que no haya necesidad de realizar estudios más profundos sobre el envío de valores vía otros servicios postales. De hecho, para los fines de este informe no fueron tomadas en consideración las tipologías de ocultamiento de efectivo a la hora de realizar envíos de correspondencias lo cual elevaría considerablemente el nivel de complejidad del análisis.

REFERENCIAS

Grupo de Acción Financiera. (2010). *Money Laundering Using New Payment Methods*. París, Francia.

Grupo de Acción Financiera. (2015). *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*. París, Francia: GAFI.

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). (2016). *Estándares Internacionales Sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*.

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). (2016). *Recopilación de Tipologías 2009-2016*.

Instituto Postal Dominicano. (26 de Abril de 2017). *Portal del Instituto Postal Dominicano*. Obtenido de INPOSDOM: <http://www.inposdom.gob.do/>

U.S. Congress, Office of Technology Assessment. (1995). *Information Technologies for the Control of Money Laundering*. Washington, DC: Government Printing Office.