



ACTIVOS VIRTUALES E INCLUSIÓN FINANCIERA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN	4
1.1. PERSPECTIVA MUNDIAL DE LOS ACTIVOS VIRTUALES (VA)	4
1.2. OBJETIVOS GENERALES DEL INFORME DE POLÍTICA	4
1.3. ACTIVOS VIRTUALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LAC)	5
1.4. NUEVAS POSICIONES SOBRE POLÍTICAS	5
2 ENFOQUES DE POLÍTICA E IMPLICACIONES	6
2.1. NORMAS MUNDIALES RELEVANTES PARA LOS VA Y VASP	6
2.2. ENFOQUES NORMATIVOS EN LA REGIÓN LAC	8
2.3. ENFOQUES REGULATORIOS MÁS ALLÁ DE LAC	9
2.4. IMPLICACIONES PARA LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS	10
3 RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	11
4 CONCLUSIONES	12
DEFINICIÓN DE TÉRMINOS	13
REFERENCIAS	15

AGRADECIMIENTOS

Este informe es producto de la Iniciativa para la Inclusión financiera en América Latina y el Caribe (FILAC) y sus miembros.

Colaboradores:

Miembros de AFI: Comisión de Regulación Financiera (FRC) de Mongolia y del Banco de Namibia y miembros de la región LAC.

De la Unidad de Gestión de AFI: Zaira Badillo (jefa, Oficina Regional para América Latina y el Caribe), Hazell Del Cid (especialista en políticas, Oficina Regional para América Latina y el Caribe), Robin Newnham (jefa, Análisis de Políticas y Orientación), Mariam Zahari (especialista en Políticas, Análisis de Políticas y Orientación), y Adeyemi Omotoso (responsable de Políticas, Servicios financieros digitales).

Queremos agradecer en especial a XReg Consulting, GAFILAT, Banco Mundial, Elliptic y a la Secretaría de Estado para Asuntos Financieros Internacionales (SIF) de Suiza por su contribución a este informe.

Nos gustaría agradecer a las instituciones miembros de AFI, a los socios y a los donantes por su generosa contribución al desarrollo de esta publicación.

Este informe ha sido financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, Defensa, Cooperación al Desarrollo y Comercio Exterior del Gran Ducado de Luxemburgo.

RESUMEN EJECUTIVO

Los activos virtuales (VA, por sus siglas en inglés) son cada vez más reconocidos como un componente importante del ecosistema financiero mundial, que ofrece beneficios potenciales para la inclusión financiera. Sin embargo, su naturaleza descentralizada y los riesgos asociados, como la inadecuada protección de los consumidores, las implicaciones para la estabilidad financiera y su uso indebido en el contexto de los flujos financieros ilícitos, exigen marcos normativos efectivos.

Este informe examina diversos enfoques regulatorios de los VA y los proveedores de servicios de activos virtuales (VASP, por sus siglas en inglés), donde se destacan las prácticas y estrategias emergentes de varios países para apoyar a los formuladores de políticas y reguladores financieros, en el desarrollo de marcos integrales que tengan en cuenta los diversos objetivos de política de los reguladores financieros.

Los formuladores de políticas y reguladores financieros desempeñan un papel crítico en la salvaguarda de la seguridad y solidez del sistema financiero, al evitar al mismo tiempo que los VA causen daño a los consumidores, especialmente a los grupos desfavorecidos desproporcionadamente excluidos del sistema financiero tradicional, como los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, y las personas desplazadas por la fuerza (PDF).

El G20 y los organismos mundiales de fijación de normas, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés), han puesto de manifiesto la necesidad de una implementación más coherente de las normas para los VA y los VASP. Sin embargo, los avances en la adopción de medidas críticas como la “regla de viaje” del GAFI siguen siendo lentos, lo que expone a las jurisdicciones a los riesgos de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación (ML/TF/PF, por sus siglas en inglés). En el contexto de la estabilidad financiera, el FSB promueve el principio de “misma actividad, mismo riesgo, misma regulación”, destacando la importancia de alinear las regulaciones nacionales con los estándares internacionales.

Los países del mundo entero están adoptando diversos enfoques para regular los VA, que van desde la prohibición absoluta o las restricciones selectivas; regulaciones limitadas destinadas a abordar únicamente los riesgos y las normas contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación (ML/TF/PF); hasta marcos regulatorios más completos que abarcan la inclusión financiera, la estabilidad financiera y los objetivos de protección del consumidor. Este informe analiza estas diversas estrategias y brinda lecciones de las experiencias de jurisdicciones fuera de la región LAC, como Mongolia, Namibia, Suiza, Armenia y Filipinas. Estos ejemplos destacan las ventajas de los enfoques de política integrales que promueven la innovación y velan a la vez por la protección de los consumidores y por la estabilidad e integridad del sistema financiero.

Para mejorar los marcos normativos, el informe pone de manifiesto la importancia de la cooperación internacional, el desarrollo de capacidades, las herramientas de evaluación de riesgos y la educación de los consumidores. A través de reformas regulatorias holísticas, inclusivas y adaptables, los países de LAC pueden ser considerados como líderes en la adopción responsable de los VA y VASP que promueven a su vez la inclusión financiera y mitigan los riesgos asociados.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. PERSPECTIVA MUNDIAL DE LOS ACTIVOS VIRTUALES (VA)

Los VA están surgiendo rápidamente como un componente importante del ecosistema financiero mundial, redefiniendo los paradigmas tradicionales de flujos de capital, de transferencia y almacenamiento de valores. Los VA, que el GAFI define como una “representación digital de valores que puede ser negociada, transferida o utilizada digitalmente con fines de pago o de inversión”, incluyen criptomonedas (por ejemplo, Bitcoin y Ethereum), stablecoins (por ejemplo, USDC) y tokens de utilidad. Se espera que estas innovaciones que aprovechan la tecnología blockchain, proporcionen sistemas de intercambio financiero descentralizados, seguros y transparentes.

Para efectos de este informe, los VA se refieren, aunque no exclusivamente, a criptomonedas, stablecoins y tokens de utilidad. Su naturaleza descentralizada y su potencial para promover la inclusión financiera han captado la atención de los reguladores de todo el mundo. Sin embargo, los VA también plantean riesgos, en particular para la protección del consumidor, la AML/CFT/CPF, y la estabilidad financiera.

El mercado mundial de VA se ha expandido enormemente, marcado por una significativa volatilidad de precios, con una capitalización de mercado superior a los 3 billones

de dólares a noviembre de 2024. Según la metodología de Chainalysis, países con mercados emergentes como la India, Vietnam, Filipinas y Nigeria están a la cabeza en cuanto a adopción, incluso en los casos en que no existen marcos regulatorios claros para los VA y los VASP.

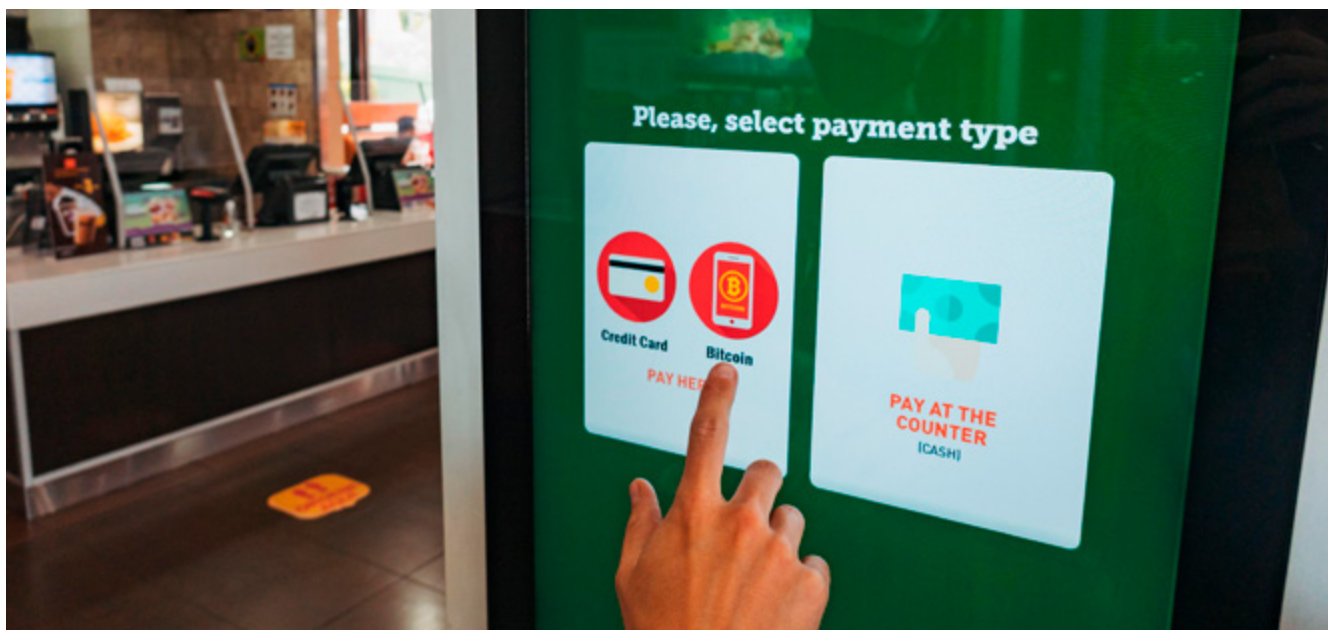
Los casos de uso de los VA por parte de los consumidores en estos mercados incluyen las remesas, la cobertura frente a la inflación y el financiamiento descentralizado ‘DeFi’¹.

1.2 OBJETIVOS GENERALES DEL INFORME

Este informe, que explora una serie de enfoques regulatorios de los VA, destaca las mejores prácticas de diferentes jurisdicciones para orientar el desarrollo de marcos integrales que equilibren la inclusión financiera con una gestión eficaz del riesgo, tiene como objetivos:

- > Ofrecer una visión general de las tendencias regulatorias de los VA a nivel global y regional de LAC.
- > Analizar las implicaciones de la adopción de los VA para la integridad, estabilidad e inclusión financiera.
- > Presentar recomendaciones de política concretas y adaptadas a los retos y oportunidades específicos de LAC.
- > Facilitar la colaboración regional e internacional para abordar los riesgos transfronterizos y aprovechar los VA para la inclusión financiera.

¹ FSB. 2023. DeFi: es un término genérico utilizado habitualmente para describir diversos servicios en los mercados de cryptoactivos que buscan reproducir algunas funciones del sistema financiero tradicional, mientras aparentemente desintermedian su prestación y descentralizan su gobernanza. Más información en: <https://www.fsb.org/2023/02/the-financial-stability-risks-of-decentralised-finance/>



Una persona paga su comida con Bitcoins a través de la Lightning Network en un quiosco de pedidos de McDonald's en El Salvador.

(Hugh Mitton / Alamy Stock Photo)

1.3 ACTIVOS VIRTUALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LAC)

En la región LAC, países como Brasil, Argentina y México destacan en el Índice Global de Cripto-adopción 2023. La región muestra diversos patrones de uso, con altos niveles de adopción impulsados por la necesidad de buscar alternativas financieras en respuesta a la hiperinflación, la devaluación de la moneda local y el alto costo de las remesas.

Las tendencias de adopción en LAC² revelan un panorama diverso, a saber:

ARGENTINA



En medio de la hiperinflación, más ciudadanos adoptaron los VA, contribuyendo a un crecimiento significativo en el uso de stablecoins, ya que buscan preservar el valor y protegerse contra la depreciación de la moneda.

EL SALVADOR



La adopción del Bitcoin como moneda de curso legal en 2021 puso de relieve tanto las oportunidades como los retos de la integración de los VA en las economías nacionales.³

BRAZIL



El desarrollo de un mercado institucional robusto ha impulsado innovaciones en finanzas descentralizadas (DeFi) y aplicaciones blockchain.

MEXICO



Se ha convertido en un centro clave para las remesas basadas en criptomonedas, con criptomonedas convirtiéndose en un canal significativo para las remesas desde los EE.UU. reduciendo los costos y mejorando la eficiencia en las transacciones transfronterizas.⁴

Sin embargo, los marcos regulatorios en la región de América Latina y el Caribe siguen siendo fragmentarios y van desde permisivos hasta cautelosos o prohibitivos. Este informe busca abordar estas disparidades ofreciendo recomendaciones de política para lograr una regulación armonizada, inclusiva y sensible al riesgo de los VA en la región.

1.4 NUEVAS POSICIONES SOBRE POLÍTICAS

La regulación de los VA y VASP se ha convertido en una prioridad para los formuladores de políticas y reguladores financieros en todo el mundo, incluyendo los países de LAC. A medida que evolucionan las criptomonedas y la tecnología blockchain, las jurisdicciones deben desarrollar marcos legales sólidos para garantizar la protección del consumidor, mitigar los riesgos de AML/CFT/CPF y de estabilidad financiera, y promover la innovación. Además, los VA pueden plantear riesgos para la estabilidad financiera global⁵, lo que requiere un enfoque regulatorio integral y coordinado.

Observando el panorama mundial, los formuladores de políticas y los reguladores han adoptado diversas posiciones de política para gestionar los riesgos y las oportunidades que presentan los VA, que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- > **Prohibitivas:** Países como China han prohibido el comercio y la minería de criptomonedas para prevenir riesgos sistémicos.
- > **Permisivas:** La Ley Bitcoin de El Salvador (2021) y la Ley de Emisión de Activos Digitales (2023) representan una aceptación abierta de los VA para impulsar la inclusión financiera y, en particular, para facilitar remesas asequibles.
- > **Innovativas reguladas:** Jurisdicciones como Singapur equilibran la innovación con la gestión de riesgos a través de regímenes claros de concesión de licencias y entornos de prueba de regulaciones.
- > **Cautelosos:** Los reguladores de los Estados Unidos se han centrado en las medidas de ejecución mientras introducían gradualmente legislación específica.

Estas posiciones reflejan las diversas prioridades de las jurisdicciones, desde el fomento de la innovación hasta la salvaguarda de la integridad y la estabilidad financiera.

² Chainalysis. 2023. La geografía 2023 del informe cryptocurrency: Todo lo que necesita saber sobre las tendencias regionales en la adopción de criptomonedas. Disponible en: <https://go.chainalysis.com/geography-of-cryptocurrency-2023.html>

³ Fondo Monetario Internacional. 2021. Consulta del Artículo IV con El Salvador. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publicaciones/CR/Issues/2022/01/26/El-Salvador-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-512245>

⁴ Chainalysis. 2023. La geografía 2023 del informe cryptocurrency: Todo lo que necesita saber sobre las tendencias regionales en la adopción de criptomonedas. Disponible en: <https://go.chainalysis.com/geography-of-cryptocurrency-2023.html>

⁵ Consejo de Estabilidad financiera. 2022. Evaluación de los riesgos de los cryptoactivos para la estabilidad financiera. Disponible en: <https://www.fsb.org/uploads/P160222.pdf>

2. ENFOQUES DE POLÍTICA E IMPLICACIONES

Las jurisdicciones de todo el mundo han adoptado diversos enfoques para regular los VA, que van desde prohibiciones absolutas en algunos países, a marcos más sofisticados de AML/CFT/CPF, incluyendo los regímenes de concesión de licencias específicas para los VASP.

El objetivo de estos esfuerzos es reforzar el cumplimiento de las normas mundiales existentes relativas a los VA y los VASP, y promover otros objetivos de política nacional, como la inclusión financiera.



Latinoamericana utilizando un cajero automático durante el día.
(Javier Bermudez Zayas / Shutterstock.com)

2.1 NORMAS MUNDIALES RELEVANTES PARA LOS VA Y VASP

Los organismos mundiales de fijación de normas han publicado o actualizado determinadas normas y publicado orientaciones fundamentales para los VA y VASP:

GAFI: Recomendación 15 y su nota Interpretativa 15 (R.15/INR.15), R16 y su Nota Interpretativa (R.16/INR.16) también conocida como la regla de viaje), y su Guía Actualizada sobre el Enfoque basado en riesgos para VA y VAP.⁶

GAFI requiere que los VASP compartan la información sobre el ordenante y el beneficiario de las transacciones para aumentar la transparencia y así mitigar los riesgos de blanqueo de capitales, y de financiamiento del terrorismo y de la proliferación. Se aconseja a los VASP que evalúen los riesgos en función de sus actividades y clientes específicos, aplicando una diligencia debida reforzada cuando se identifiquen riesgos más elevados.

A pesar de estos esfuerzos, la actualización específica del GAFI sobre la implementación de sus normas relativas a los VA y VASP,⁷ revela importantes brechas en el cumplimiento global, donde un 75 por ciento de las jurisdicciones evaluadas aparecen como parcialmente o no conformes con dichas regulaciones. Uno de los principales retos es la implementación inconsistente de la regla de viaje del GAFI, que requiere que los VASP compartan los detalles de las transacciones de los originadores y beneficiarios para prevenir los riesgos de ML/TF/PF. Muchas jurisdicciones se están retrasando en la adopción y aplicación de la legislación. Mientras tanto, el uso indebido de los VA para actividades ilícitas, incluyendo el financiamiento del terrorismo y de la proliferación, sigue creciendo. Resulta esencial reforzar la supervisión regulatoria en este aspecto, especialmente para hacer frente a los riesgos tanto nacionales como transfronterizos.

6 GAFI. 2021. Guía actualizada para un enfoque basado en riesgos - Activos virtuales y proveedores de activos virtuales. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf.coredownload.inline.pdf>

7 GAFI. 2024. Actualización de Objetivos sobre la Implementación de los Estándares GAFI sobre Activos virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/2024-Targeted-Update-VA-VASP.pdf.coredownload.inline.pdf>



Mujer pagando con tecnología NFC en el teléfono móvil, restaurante, cafetería, bar. (LDprod / Shutterstock.com)

FSB: Marco regulatorio global del FSB para las actividades relacionadas con los criptoactivos; Recomendaciones de alto nivel del FSB para la regulación, supervisión y vigilancia de las actividades y los mercados de criptoactivos - Informe final.

El FSB, que promueve un enfoque basado en principios como “misma actividad, mismo riesgo, misma regulación”, enfatiza la importancia de un enfoque regulatorio consistente a nivel global para mitigar el arbitraje normativo. El organismo regulatorio internacional ha desarrollado en este sentido un marco normativo centrado en tres principios fundamentales:

1. **“Misma actividad, mismo riesgo, misma regulación”** - Las actividades de criptoactivos que plantean riesgos similares a los de los sistemas financieros tradicionales, deberían estar sujetas a normas regulatorias equivalentes.
2. **Flexibilidad** - El marco permite adaptar las regulaciones existentes o crear otras nuevas para adaptarse a la evolución de los mercados.
3. **Neutralidad tecnológica** - Las regulaciones deben centrarse en abordar las funciones económicas y los riesgos asociados, independientemente de la tecnología subyacente.

IOSCO: Recomendaciones de política para los mercados de criptomonedas y activos digitales

En noviembre de 2023, la IOSCO publicó sus recomendaciones de política para los mercados de criptomonedas y activos digitales⁸ que tiene como objeto promover mayor coherencia entre los marcos regulatorios globales y, lo que es más importante, mejorar la protección del consumidor y la integridad del mercado. IOSCO promueve la cooperación entre jurisdicciones para abordar los desafíos transfronterizos y mejorar la supervisión. Las recomendaciones hacen hincapié en:

1. **Protección de los inversionistas** - Establecer medidas que garanticen que los inversionistas en criptoactivos y activos digitales reciban niveles de protección similares a los de los mercados tradicionales.
2. **Integridad del mercado** - Implementación de estrategias para hacer frente a la manipulación del mercado, el fraude y otras actividades ilícitas.
3. **Resiliencia operativa** - Establecer normas para abordar los riesgos operativos asociados a las infraestructuras de criptomonedas y activos digitales.
4. **Cooperación transfronteriza** - Fomentar la colaboración entre jurisdicciones para abordar la naturaleza transfronteriza de los mercados de activos digitales.

⁸ Organización Internacional de Comisiones de Valores. 2023. Recomendaciones de política para los mercados de criptoactivos y activos digitales. Disponible en: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD747.pdf>

2.2 ENFOQUES REGULATORIOS EN LA REGIÓN LAC

El panorama regulatorio de los países miembros de AFI en la región LAC refleja diversos grados de compromiso con los VA, desde la adopción total hasta una regulación cautelosa. Algunos ejemplos:

HONDURAS



Los activos virtuales no están explícitamente regulados. Sin embargo, el Banco Central de Honduras⁹ emitió una advertencia relacionada con la protección del consumidor en 2021, indicando que las criptomonedas no están reconocidas como moneda de curso legal y advirtiendo al público de los riesgos asociados a su uso.

EL SALVADOR



En septiembre de 2021, El Salvador se convirtió en el primer país del mundo en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal a través de la Ley Bitcoin¹⁰.

COSTA RICA



Si bien las criptodivisas no se consideran moneda de curso legal, es legal poseerlas y transar con ellas. El Banco Central de Costa Rica¹¹ ha emitido advertencias sobre los riesgos asociados a su uso, manteniendo una postura prudente en la regulación.

9 Banco Central de Honduras. 2021. Advertencia sobre el Uso de Criptomonedas. Disponible en: <https://www.bch.hn/administrativas/RI/Enlaces%20Comunicados%20FMI%20%20ES/Comunicado%20-%20BCH%20ante%20las%20consultas%20realizadas%20sobre%20el%20uso%20de%20criptoactivos%20como%20medios%20de%20pago%20en%20el%20territorio%20nacional%20-%2011%20de%20junio%20de%202021.pdf>

10 Asamblea Legislativa de El Salvador. 2021. Ley Bitcoin. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/11282>

MEXICO



Las criptodivisas no están reconocidas como moneda de curso legal, pero están reguladas por la Ley FinTech de 2018¹², que proporciona un marco legal para las instituciones financieras que tratan con VA. A pesar de que las criptomonedas pueden utilizarse para transacciones, están sujetas a las regulaciones AML/CFT/ CPF. El enfoque de México sigue siendo cauteloso, centrándose en la regulación de los servicios relacionados con las criptomonedas a través de los intercambios.

THE BAHAMAS



Bahamas lanzó el Sand Dollar, la primera moneda digital de bancos centrales (CBDC) plenamente operativa del mundo¹³, que está integrada en el sistema financiero local. A pesar de que las criptomonedas están permitidas, están reguladas por la ley Digital Assets and Registered Exchanges (DARE), que establece un marco jurídico para los intercambios de criptomonedas y servicios relacionados.

11 Banco Central de Costa Rica. Advertencia sobre criptomonedas. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/Criptomonedas/NT-01-2019-Criptoactivos-analisis-e-implicaciones-desde-la-perspectiva-del-BCCR.pdf>

12 Ley fintech. 2018. Publicación oficial del gobierno mexicano. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/regulations-and-supervision/d/%7BBCE7618-FED0-6513-EB07-28D9B60CE0FC%7D.pdf>

13 Banco Central de las Bahamas. 2020. Libro Blanco del Dólar de Arena. Disponible en: <https://www.centralbankbahamas.com/viewPDF/documents/2019-12-25-02-18-11-Project-Sanddollar.pdf>

A nivel regional, los países del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), que es el organismo regional tipo GAFI (FSRB) para América Latina, están aplicando la R.15 de formas diversas:

CUADRO 1: IMPLEMENTACIÓN DE LA R.15.

Régimen regulatorio específico	Integración en el Régimen del AML/CFT	Modificación/Asunción de Regulaciones secundarias AML/CFT	Obligaciones para los sujetos obligados tradicionales en materia de PBC/FT	Sin regulación
El Salvador, México, Brasil y Chile	Cuba, Nicaragua y Paraguay	Colombia y Ecuador	Argentina (además hay disposiciones fiscales), Bolivia (limitaciones y prohibiciones para FI sobre Transacciones con VA y las sistema de pagos)	Costa Rica, Guatemala y Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana, y Uruguay

Fuente: GAFILAT

2.3 ENFOQUES REGULATORIOS MÁS ALLÁ DE LA REGIÓN LAC

A pesar de que cada país se enfrenta a retos únicos, existen objetivos políticos comunes en todos ellos, como equilibrar la innovación con el cumplimiento de la normativa, mantener la integridad financiera y fomentar

la confianza de los consumidores en la economía digital. Los países han adoptado diferentes enfoques para regular a los VASP, en función de sus prioridades económicas nacionales y su tolerancia al riesgo. A continuación se presentan ejemplos clave de enfoques regulatorios relacionados con los VASP fuera de la región LAC:

MONGOLIA



En 2021, Mongolia aprobó una ley que regula el registro, las operaciones y la supervisión de los VASP. La ley busca garantizar una gobernanza adecuada sobre los VASP, con 12 proveedores registrados e iniciativas de concientización en curso.

NAMIBIA



La Ley de Activos virtuales de 2023 faculta al Banco de Namibia para regular a los VASP, haciendo hincapié en la protección del consumidor, el cumplimiento de AML/CFT y fuertes medidas de seguridad cibernética. El enfoque de Namibia está respaldado por múltiples esfuerzos de coordinación de los actores, tanto a nivel nacional como internacional, lo que garantiza una comprensión integral de los activos virtuales.

FILIPINAS



El Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) ha implementado unas directrices generales para los VASP, reconociendo su potencial para apoyar la inclusión financiera al tiempo que se abordan riesgos como el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Las directrices se ajustan a norma internacionales como las recomendaciones del GAFI. El BSP hace hincapié en la buena gobernanza, la protección del consumidor y el estricto cumplimiento de los protocolos de ciberseguridad, garantizando que las actividades de VA se desarrollen en un entorno seguro y regulado.

SUIZA Y ARMENIA



Ambos países también han implantado marcos jurídicos para los VASP que incluyen la colaboración con organismos internacionales y el cumplimiento de la regla de viaje del GAFI para mejorar la transparencia y la seguridad de las transacciones.

SINGAPUR¹⁴



Los entornos de prueba de regulaciones permiten una experimentación controlada, equilibrando la innovación con la mitigación de riesgos. Estos esfuerzos se guían principalmente por la Ley de Servicios de Pago (PSA), supervisada por la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS). A través de esta ley se establece un régimen de concesión de licencias que exige a los VASP que prestan servicios de tokens de pago digital, el cumplimiento de las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. Además la MAS ha adoptado la "regla de viaje" del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), lo que refuerza aún más su cumplimiento.

JAPÓN¹⁵



Un estricto régimen de licencias garantiza el cumplimiento de las normas AML/CFT por parte de los VASP, al tiempo que refuerza la confianza de los consumidores. El marco regulatorio de Japón está supervisado por la Agencia de Servicios Financieros (FSA), que colabora estrechamente con organizaciones autorreguladoras, como la Asociación Japonesa de Cambio de Moneda Virtual (JVCEA), para aplicar estas normas y mejorar el cumplimiento de la regulación.

¹⁴ Autoridad Monetaria de Singapur. 2023. Ley de servicios de pago y servicios de tokens digitales de pago. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/>

¹⁵ Sygna. 2023. Implementación en Japón de las regulaciones sobre regla de viaje y los VASP. Disponible en: <https://www.sygna.io>

Al adoptar marcos jurídicos sólidos, fomentar la colaboración entre las partes interesadas y mejorar la educación de los consumidores, los países pueden desarrollar economías digitales resilientes que aprovechen el potencial de los activos virtuales y, al mismo tiempo, protejan a los consumidores y los sistemas financieros.

2.4 IMPLICACIONES PARA LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS

A lo largo de este capítulo se describen las principales áreas de regulación y las posibles medidas para hacer frente a los retos del mercado de los VA, que promueven un equilibrio entre la promoción de la innovación y la seguridad del sistema financiero. Ofrece ideas sobre políticas para reforzar la integridad y la estabilidad financieras, la protección del consumidor,

la inclusión financiera y el desarrollo del ecosistema, orientando la creación de medidas regulatorias sólidas que apoyen el crecimiento sostenible y la resiliencia de los mercados de VA.

Los enfoques de política hacia los VA en la región LAC muestran estrategias diversas, que reflejan diferentes niveles de adopción, regulación y cautela en función de las prioridades económicas, las preocupaciones por la estabilidad financiera y los objetivos de desarrollo, lo que refleja una combinación de regulación prudente e innovación proactiva.

Para que la región capitalice el potencial de los activos virtuales, los países deben equilibrar la inclusión financiera e innovación con un sólido cumplimiento de la normativa, en particular de las normas mundiales pertinentes.

TABLA 2: ÁREAS REGULATORIAS CLAVE DE LOS MERCADOS DE VA.

Necesidad política	Justificación	Enfoque probable	Resultado potencial	Compromisos	Ejemplos
Integridad financiera	Aplicación de la regla de viaje del GAFI garantiza la transparencia en las transacciones de VA, reduciendo los riesgos de actividades ilícitas.	Obligar a los VASP a recolectar y transmitir la información del originador y del beneficiario; introducir progresivamente el cumplimiento y los refuerzos de capacidades.	Fortalecimiento de la integridad financiera y menores riesgos de actividades ilícitas.	Aumento de los costos de cumplimiento para los VASP, y potenciales fricciones iniciales en transacciones transfronterizas.	Suiza y Singapur han ordenado respeto estricto a la regla de viaje del GAFI, lo que mejora la transparencia de las transacciones.
Estabilidad financiera	Las salvaguardas regulatorias pueden prevenir los riesgos sistémicos de volatilidad y contagio de mercados que plantean los VA.	Adoptar el principio de “igual actividad, igual riesgo, igual regulación”; llevar a cabo pruebas de estrés de los ecosistemas de VA.	Mayor resiliencia del sistema financiero y crecimiento equilibrado del mercado.	La sobrerregulación puede ahogar la innovación, mientras que la subregulación puede incrementar las vulnerabilidades sistémicas.	Japón regula a los VASP con base a la legislación financiera existente para lograr la estabilidad del mercado, pero permitiendo la innovación.
Protección del consumidor	Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas aumentan la confianza del consumidor, y reducen los fraudes y la desinformación.	Establecer requisitos de divulgación para los VASP; mejorar los mecanismos de reparación y de resolución de disputas para los consumidores.	Aumento de la confianza del consumidor y adopción sostenible de los VA.	Equilibrar las políticas de protección con las de promoción de la innovación podría requerir ajustes iterativos.	La regulación de los mercados de cripto activos de la Unión Europea (MiCA) promueve la divulgación detallada de los riesgos, y medidas de protección para los consumidores.
Inclusión financiera	Los VA ofrecen soluciones costo efectivas para las remesas y los pagos transfronterizos en algunos canales de remesas.	Considerar probar los productos de VA destinados a mejorar la inclusión financiera mediante facilitadores de la innovación como los entornos de prueba de regulaciones, y los centros de innovación.	Mayor acceso para las poblaciones no bancarizadas y reducción de costos de transacción transfronterizos.	Alinear los esfuerzos de inclusión con una supervisión robusta puede retrasar el cumplimiento normativo, o complicar la implementación de las políticas.	El Salvador utiliza los Bitcoins para las remesas, lo que reduce los costos para quienes las envían, y para los beneficiarios.
Desarrollo de un ecosistema de innovación	Las orientaciones claras en materia de regulaciones atraen las inversiones y promueven las innovaciones en tecnologías de VA.	Establecer entornos de prueba de regulaciones (sandbox) y centros de innovaciones para promover la experimentación bajo condiciones controladas.	Ecosistemas digitales prósperos que impulsan los avances tecnológicos y el crecimiento económico.	Los retrasos en la implementación de políticas o el exceso de regulaciones pueden disuadir la inversión, mientras que las regulaciones insuficientes corren el riesgo de exponer los ecosistemas a vulnerabilidades de seguridad.	La Autoridad de Conducta Financiera (FCA) del Reino Unido ofrece un “sandbox” regulatorio para probar innovaciones relacionadas con los VA en entornos controlados.

3. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

I. MONITOREAR Y ADOPTAR LAS NORMAS MUNDIALES PERTINENTES QUE VAYAN SURGIENDO:

Como ya se ha señalado, a pesar de que algunos SSB mundiales (organismos de fijación de normas, por sus siglas en inglés) ya abordan los VA y los VASP, las normas mundiales aún no son coherentes ni están bien armonizadas. Las jurisdicciones deben tener un profundo conocimiento del contexto de su país (es decir, los diferentes riesgos, mercados, y cultura jurídica) y una visión clara de sus objetivos de política de inclusión financiera, para desarrollar un marco regulatorio eficaz para el sector de los VA. En materia de AML/CFT/CPF, las jurisdicciones deberían acelerar la implementación de las R.15 y R.16 del GAFI, promulgando la legislación pertinente y exigiendo su cumplimiento para garantizar la transparencia y la seguridad en las transacciones de activos virtuales. Para proteger mejor tanto a los consumidores como a los inversionistas, y garantizar la integridad del mercado, sería beneficioso cumplir con las 18 recomendaciones de política de la IOSCO para la regulación de criptoactivos y activos digitales. A medida que las normas mundiales para VA y VASP continúan emergiendo y evolucionando desde varios SSB, es importante adoptar un enfoque regulatorio contextualizado a las circunstancias y a los objetivos de inclusión financiera únicos de un país.

II. DESARROLLAR SÓLIDOS MARCOS DE SUPERVISIÓN Y DE EVALUACIÓN DE RIESGOS:

Los reguladores deben llevar a cabo periódicamente evaluaciones exhaustivas de los riesgos, en particular de la integridad y la estabilidad financiera, y establecer marcos de supervisión claros para los VASP a fin de hacer frente a los riesgos emergentes en el sector de los VA. La volatilidad inherente a los VA requiere salvaguardas regulatorias para proteger a los consumidores y mantener la estabilidad del mercado, lo cual incluye directrices claras para los VASP sobre la gestión de la liquidez y los riesgos operativos.

III. REFORZAR LA COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL:

A nivel nacional, es esencial contar con un sólido mecanismo de coordinación multilateral para impulsar eficazmente la colaboración entre todas las autoridades regulatorias y supervisoras pertinentes y los agentes del sector privado, a fin de garantizar la coherencia de la regulación. Al mismo tiempo, también es importante reforzar la cooperación global con jurisdicciones homólogas y SSB internacionales.

Esto es crucial para mitigar los riesgos que plantean los VA no regulados y las transacciones transfronterizas, y mejorará la capacidad de rastrear y combatir las actividades ilícitas a escala mundial.

IV. APROVECHAR LAS HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS DE BLOCKCHAIN:

Tanto el sector público como el privado deben invertir en sofisticadas herramientas de análisis de blockchain capaces de detectar patrones de transacciones sospechosas, incluyendo las que implican carteras intermediarias o técnicas de ofuscación entre cadenas. Estas herramientas son esenciales para rastrear y mitigar los riesgos relacionados con las actividades ilícitas que utilizan los VA. El aumento de la capacidad de los reguladores y la utilización de la tecnología blockchain para la supervisión, pueden garantizar una mejor comprensión de la tecnología, así como reducir o aliviar cualquier preocupación asociada. Es imperativo “cambiar los puntos de control”, lo que significa que los reguladores y supervisores financieros deben estar abiertos a utilizar la tecnología de diferentes maneras para mejorar la regulación y la supervisión, de forma similar a cómo las nuevas tecnologías están impulsando la aceptación de los activos virtuales.

V. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES:

Los programas continuos de fortalecimiento de capacidades son esenciales para los reguladores, supervisores, autoridades de control y equipos de cumplimiento. Estos programas deben centrarse en los riesgos emergentes y las nuevas tecnologías en el espacio de los activos virtuales, para garantizar que las partes interesadas estén equipadas con los conocimientos más actualizados y herramientas forenses de blockchain para detectar y prevenir transacciones sospechosas. También deberían ayudar a mejorar la coordinación entre las diversas instituciones regulatorias y el sector privado, como se discute en la recomendación política # 3.

VI. PROMOVER LA EDUCACIÓN DE LOS CONSUMIDORES:

Es esencial mejorar la educación de los consumidores sobre los riesgos asociados a los VA, incluyendo la alta prevalencia de fraudes y estafas en el ecosistema, así como las regulaciones vigentes. El que los usuarios de los servicios financieros digitales comprendan tanto los beneficios como los riesgos promoverá un uso más seguro e informado de los VA. El marco de protección al consumidor debe ampliarse siempre que sea posible, y se debe exigir a los proveedores que actúen como parte de un ecosistema responsable.

4. CONCLUSIONES

- La evidencia empírica sugiere que cada región y país tiene sus propias motivaciones para adoptar VA. Los países con monedas locales inestables, como Argentina y Venezuela, demuestran cómo los VA (en particular los stablecoins denominados en dólares estadounidenses) pueden ser atractivos para los consumidores para proteger sus activos de la alta inflación. En el caso de las remesas, los VA juegan un papel importante, particularmente en América Latina, donde pueden potencialmente reducir costos y aumentar la velocidad de las transacciones.
- Los países de LAC deben mejorar sus marcos regulatorios para seguir el ritmo del creciente mercado de activos digitales. A través de la adopción de normas internacionales y de la promoción de la cooperación regional, los países pueden mitigar los riesgos relacionados con la AML/CFT, la estabilidad financiera y la protección del consumidor, al tiempo que promueven la innovación y la inclusión.
- Es necesaria una coordinación mundial en cuanto a la regulación de las criptomonedas y las global stablecoins (GSC), como la cooperación transfronteriza, especialmente a medida que el mercado de las criptomonedas crece y se integra más con los sistemas financieros tradicionales. El marco sienta las bases para una colaboración internacional permanente que garantice que los riesgos que plantean las criptomonedas sean abordados de manera efectiva, salvaguardando la estabilidad financiera y fomentando al mismo tiempo la innovación responsable.
- Resulta esencial que las jurisdicciones implementen urgentemente la regla de viaje y otras medidas de AML/CFT para hacer frente a los crecientes riesgos que plantean los VA. Tanto el sector público como el privado deben reforzar sus marcos regulatorios y adoptar prácticas sólidas de gestión de riesgos para garantizar la integridad financiera en el creciente ecosistema de los VA.
- El futuro de los VA en la región LAC depende del desarrollo de regulaciones adaptables y con visión de futuro que equilibren la innovación con la seguridad. A través de la adopción de normas mundiales, la mejora de la colaboración regional y la priorización de la protección de los consumidores, la región puede posicionarse como líder en la adopción responsable de los VA y VASP, al tiempo que los aprovecha para la inclusión financiera. Como próximos pasos, los países deben emprender reformas normativas que sean integradoras, neutrales desde el punto de vista tecnológico y resistentes a los flujos financieros ilícitos.

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

TÉRMINO/ ABREVIATURA	DEFINICIÓN	REFERENCIA
Activos virtuales (VA)	Representación digital de valores que se pueden negociar, transferir o utilizar con fines de pago o inversión. Algunos ejemplos son las criptomonedas, las stablecoins y los tokens de utilidad.	FATF: Virtual Asset Guidance
Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (VASP)	Entidad que proporciona servicios relacionados con el intercambio, transferencia, custodia o emisión de activos virtuales.	FATF: Recommendation 15
Criptomoneda	Tipo de activo virtual que aprovecha la tecnología blockchain para proporcionar sistemas descentralizados, seguros y transparentes de intercambio financiero. Algunos ejemplos son Bitcoin y Ethereum.	
Stablecoin	Tipo de criptomoneda diseñada para mantener un valor estable mediante su vinculación a un activo de reserva, como una moneda fiduciaria o materias primas (por ejemplo, USDC).	IMF: The Rise of Stablecoins
Token de utilidad	Tokens digitales utilizados para acceder a servicios o aplicaciones dentro de un ecosistema de blockchain.	
AML/CFT/CPF	Lucha contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la lucha contra la proliferación: Medidas regulatorias para prevenir actividades ilícitas a través de los sistemas financieros.	FATF: Recommendations
Finanzas descentralizadas (DeFi)	Ecosistema financiero basado en la tecnología blockchain que opera sin intermediarios centralizados, permitiendo transacciones y servicios financieros entre pares.	Foro Económico Mundial
Blockchain	Tecnología de contabilidad descentralizada y distribuida que registra transacciones en múltiples sistemas de forma segura y transparente.	
Regla de viaje del GAFI	Requisito de la Recomendación 16 del GAFI que requiere que los VASP compartan la información sobre el originador y el beneficiario de las transacciones para mejorar la transparencia y reducir los riesgos de ALA/CFT/CPF.	FATF: Travel Rule Guidance
Junta de Estabilidad Financiera (FSB)	Organismo internacional que supervisa y formula recomendaciones sobre el sistema financiero mundial para mejorar su estabilidad.	FSB Principles
Mercados de Criptoactivos (MiCA)	Reglamento introducido por la Unión Europea para establecer un marco armonizado para las criptomonedas, que aborda la protección del consumidor, la transparencia y la integridad del mercado.	Comisión Europea: MiCA
Moneda digital de banco central (CBDC)	Forma digital de la moneda fiduciaria de un país, emitida y regulada por su Banco Central. Algunos ejemplos son el Sand Dollar (Bahamas) y el e-CNY (China).	Atlantic Council CBDC Tracker
Activo digital	Término genérico que engloba la representación digital de valores, incluyendo los activos virtuales, criptomonedas y activos “tokenizados”.	Activos Digitales de la OCDE
Entorno de prueba de regulaciones (Regulatory Sandbox)	Un entorno controlado en el que los innovadores pueden probar nuevos productos o servicios financieros bajo supervisión regulatoria, con marcos jurídicos y operativos adaptados.	Financial Conduct Authority (FCA)

Cumplimiento de la regla de viaje	Práctica de los VASP que se adhieren a la regla de viaje del GAFI compartiendo la información necesaria sobre el ordenante y el beneficiario durante las transacciones para reducir los riesgos de financiamiento ilícito.	<u>FATF: Travel Rule</u>
GAFILAT	El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: El Organismo regional de tipo GAFI (FSRB) responsable de los Estándares de AML/FT en Latinoamérica.	<u>GAFILAT</u>
Contra el financiamiento de la proliferación	Medidas regulatorias destinadas a impedir el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.	<u>FATF: Counter Proliferation Financing</u>
Activos tokenizados	Activos físicos o financieros representados digitalmente en una cadena de bloques, lo que permite una propiedad fraccionada y acceso más amplio.	<u>World Economic Forum</u>
Mecanismos de Reparación del Consumidor	Procesos y sistemas establecidos para abordar y resolver eficazmente las reclamaciones y disputas de los consumidores.	<u>Banco Mundial</u>
Interoperabilidad	Capacidad de diferentes sistemas, organizaciones o plataformas para trabajar juntos de manera fluida, en particular en el intercambio de datos y servicios.	<u>Normas ISO</u>
Herramientas de análisis de Blockchain	Herramientas avanzadas utilizadas para rastrear, analizar y visualizar transacciones blockchain para identificar patrones de actividad ilícita.	<u>Chainalysis</u>
Remesas	Transferencias transfronterizas de dinero, a menudo de emigrantes a sus países de origen, utilizadas para apoyar a familias y comunidades.	<u>Banco Mundial Flujos de Remesas</u>

REFERENCIAS

Consejo de Estabilidad financiera. 2022.

Regulaciones, supervisión y vigilancia de las actividades y mercados de criptoactivos. Disponible en: <https://www.fsb.org/uploads/P111022-3.pdf>

Consejo de Estabilidad Financiera. 2023. Marco regulatorio global para las actividades con criptoactivos. Disponible en: <https://www.fsb.org/2023/07/fsb-global-regulatory-framework-for-crypto-asset-activities/>

Consejo de Estabilidad Financiera. 2023.

Los riesgos para la estabilidad financiera de las finanzas descentralizadas. Disponible en: <https://www.fsb.org/uploads/P160223.pdf>

GAFI. 2023. Activos virtuales: actualización selectiva sobre implementación de los estándares GAFI sobre activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2023.html>

FMI. 2021. El Salvador: Consulta del Artículo IV de 2021: comunicado de prensa, informe de la gerencia y declaración del director ejecutivo para El Salvador. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publicaciones/CR/Issues/2022/01/26/El-Salvador-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-512245>

Grupo del Banco Mundial. 2022. Herramientas para la evaluación nacional de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel nacional: Herramienta de evaluación de riesgos de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales -en inglés. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099710107122245889/p172355056d3cd0e0a5d20c71be3b37e2c>

Chainalysis. 2023. Informe sobre la geografía de las criptomonedas en 2023. Disponible en: <https://go.chainalysis.com/geography-of-cryptocurrency-2023.html>

Chainalysis. 2024. Lavado de activos y criptomonedas). Disponible en: <https://go.chainalysis.com/cryptocurrency-money-laundering-report.html>

Bangko Sentral ng Pilipinas. 2021. Directrices para los proveedores de servicios de activos virtuales - VASP). Disponible en: <https://www.bsp.gov.ph/Regulaciones/Issuances/2021/1108.pdf>



Alliance for Financial Inclusion

AFI, Sasana Kijang, 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia

t +60 3 2776 9000 e info@afi-global.org www.afi-global.org

 Alliance for Financial Inclusion  AFI.History  @NewsAFI  @afinetwork