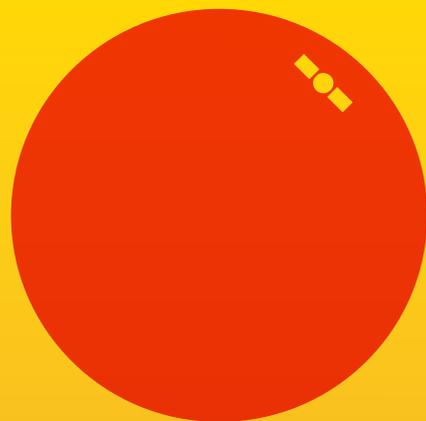


Conectividad para Refugiados



# Desplazados y Desconectados



**UNHCR**  
**ACNUR**  
La Agencia de la ONU  
para los Refugiados

Conectividad para Refugiados

# Desplazados y Desconectados

Realizado gracias al apoyo generoso de Grand Duchy of Luxembourg



Servicio de Innovación de ACNUR  
Abril 2020



En alianza con:



La organización GSMA representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo, uniendo a más de 750 operadores con más de 350 compañías en el más amplio ecosistema móvil, incluyendo fabricantes de teléfonos y dispositivos móviles, compañías de software, proveedores de equipos y compañías de Internet, así como organizaciones en sectores industriales adyacentes. La organización GSMA también lleva a cabo los eventos del Congreso Mundial de Móviles (MWC - por sus siglas en inglés) líderes en la industria que se celebran anualmente en Barcelona, Los Ángeles y Shanghái, así como el ciclo de Conferencias Regionales Mobile 360 Series.

Para obtener más información, visite el sitio web corporativo de GSMA en [www.gsma.com](http://www.gsma.com) Siga a GSMA en Twitter: @GSMA

**S**e requiere de una base de evidencia para informar la acción apropiada. Este informe por lo tanto, se centra en una barrera relativamente poco explorada, pero sin embargo significativa para el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas a los requisitos legales y reglamentarios que exigen que la Identificación de un individuo se autentique antes de acceder a una conexión móvil, cuenta bancaria o billetera de dinero móvil. Esta investigación es la primera en su tipo en comprender y abordar sistemáticamente la combinación de estos desafíos.

# TABLA DE CONTENIDO



<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>8</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>9</b>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>12</b>
Poblaciones de interés.....	13
Preguntas de la investigación .....	15
Estructura del informe .....	15
Público objetivo.....	16
<b>2. Contexto humanitario: ¿Por qué la conectividad, los servicios financieros y el documento de identificación son importantes?.....</b>	<b>17</b>
Valor de la conectividad para las personas desplazadas.....	17
Inclusión financiera y desplazamiento .....	20
El Documento de Identificación como un “hilo conductor” que empodera .....	21
<b>3. Antecedentes de la política: Exigencias de identificación .....</b>	<b>24</b>
Evolución de los requisitos de registro de tarjetas SIM .....	24
Globalización de los requisitos de identificación para servicios financieros .....	27
<b>4. Análisis.....</b>	<b>29</b>
Acceso a credenciales de identificación.....	29
Acceso a tarjetas SIM .....	34
Acceso a cuentas bancarias.....	36
Acceso al dinero móvil.....	38
<b>5. Hallazgos .....</b>	<b>41</b>
<b>6. Recomendaciones .....</b>	<b>44</b>
Recomendaciones para agencias gubernamentales y organismos reguladores .....	44
Recomendaciones para el ACNUR y otras organizaciones .....	47
<b>7. Consideraciones finales .....</b>	<b>50</b>
Cuestiones emergentes.....	50
Futuras Investigaciones .....	51
<b>Referencias.....</b>	<b>53</b>

# Resumen ejecutivo

El ACNUR reconoce que los entornos regulatorios no propicios representan uno de las “obstáculos difíciles” para facilitar la conectividad móvil y el acceso al sector financiero para las poblaciones desplazadas. En particular, los requisitos legales relacionados con la identificación han demostrado ser una barrera de acceso significativa. Por ejemplo, un refugiado que no puede activar legalmente una conexión móvil, abrir una cuenta bancaria o acceder a una billetera de dinero móvil en su propio nombre puede verse aún más marginado y des-empoderado dado que el acceso a la información, la comunicación, la asistencia en efectivo y las transferencias está muy limitado. Además, la falta de seguridad jurídica, las regulaciones aplicadas de manera inconsistente o los cambios repentinos en las expectativas regulatorias con respecto a la identificación pueden perturbar la entrega de la asistencia humanitaria.

Como tal, el ACNUR realizó una investigación en alianza con la Asociación GSM (GSMA) en el segundo semestre de 2018 para examinar estas barreras de acceso en 20 países prioritarios: Afganistán, Bangladesh, Brasil, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática de Congo, Etiopía, Jordania, Kenia, Líbano, Mauritania, Níger, Nigeria, Ruanda, Tanzania, Turquía, Uganda y Zambia. Los resultados del estudio demuestran que:

- En la mayoría de los países, las personas desplazadas continúan enfrentando barreras legales para acceder a tarjetas SIM, abrir cuentas bancarias y cuentas de dinero móvil en su propio nombre. Muchos de los problemas están relacionados con la documentación de prueba de identidad para los desplazados. Existen tanto problemas de política en juego (es decir, posiciones del gobierno frente a restringir el acceso a las credenciales de identificación), así como preocupaciones operativas (por ejemplo, el tiempo que les toma a los gobiernos emitir credenciales de identificación a los grupos desplazados).
- Ocasionalmente, las identificaciones de solicitantes de asilo y refugiados se procesan a través de un organismo gubernamental cuyas credenciales de identificación emitidas no son reconocidas por el regulador de telecomunicaciones o del sector financiero y, como tales, no son válidas para acceder a una tarjeta SIM o abrir una cuenta bancaria. En otros casos, las credenciales de identificación emitidas por el ACNUR no se consideran legalmente válidas para acceder a servicios móviles y financieros, por lo tanto, la inclusión de las credenciales de identificación de las personas desplazadas en todos los marcos relevantes ayudaría a evitar estos problemas.
- Las credenciales de identificación de las personas desplazadas pueden ser adecuadas para registrar una tarjeta SIM pero no son adecuadas para acceder a una cuenta bancaria o al servicio de dinero móvil, lo que obstaculiza los esfuerzos de inclusión financiera, y en este sentido la armonización es fundamental. El acceso puede ser catalizado aún más por los requisitos de identificación escalonados de acuerdo con un enfoque basado en el riesgo, por ejemplo, proporcionando un nivel básico de servicio a aquellas personas cuyas identidades se han autenticado mínimamente así como una gama más amplia de servicios después de una verificación de identificación más extensa.

- Cuando el acceso legal no es una opción, por ejemplo en situaciones de emergencia, las soluciones alternativas a veces son una necesidad operativa, aunque conllevan riesgos tanto para las organizaciones humanitarias como para los usuarios finales.

El ACNUR está dispuesto a desarrollar esta investigación mediante el establecimiento de plataformas de promoción a nivel país en alianza con GSMA y otros para desarrollar agendas constructivas para la inclusión de grupos desplazados con gobiernos, agencias humanitarias y de desarrollo, operadores móviles y proveedores de servicios financieros por igual.

## Agradecimientos

El autor, Dr. Aaron Martin, quisiera agradecer a las siguientes personas por las conversaciones reflexivas durante el curso de la investigación, así como por la retroalimentación proporcionada sobre varias iteraciones de las ideas en el informe: Kevin Donovan, Rodrigo Firmino, Philippe Frowd, Juma Kasadha, Tim Kelly, Bronwen Manby, Fredesvinda Fatima Montes, Hellen Mukiri-Smith y Linnet Taylor.

También agradece a Talita Cetinoglu y Volkan Yilmaz por organizar un panel sobre **Repensar la asistencia monetaria dentro de la Respuesta Humanitaria** en la Conferencia Mundial de Estudios Humanitarios 2018, donde se presentaron aspectos de esta investigación, y Mohamed Farahat e Ian Brown por la invitación a presentar partes del trabajo en una mesa redonda sobre los **derechos digitales de los refugiados: Necesidades** en el Foro para la Gobernanza de Internet 2018. También queremos agradecer a los participantes que asistieron a la reunión paralela sobre **cómo permitir el acceso a la conectividad móvil** en la Reunión Anual del Foro Económico Mundial 2019 en Davos, donde se discutieron estas ideas.

Este autor está en deuda con innumerables miembros del personal del ACNUR, entrevistados y encuestados sin los cuales esta investigación hubiera sido imposible. En particular, se agradece a John Warnes, Nicholas Oakeshott, Hanna Mattinen, Micol Pistelli, Sana Khan, Sara Tholozan, Nur Amalina Abdul Majit, Chris Earney, Hans Park, Giulia Balestra, Agnes Schneidt, Katie Drew y Rebeca Moreno Jiménez por su apoyo durante la investigación y redacción. También se agradece a Kyla Reid, Yiannis Theodorou y Erdoog Yongo de la asociación GSMA por sus conversaciones estimulantes, su disposición a compartir datos en las primeras etapas de la investigación y sus retroalimentaciones sobre los primeros borradores del informe.

# Abreviaturas

<b>AML</b>	Anti lavado de dinero
<b>APG</b>	Grupo de Asia / Pacífico sobre lavado de dinero
<b>ARRA</b>	Administración para Asuntos de Refugiados-Repatriados
<b>ATM</b>	Cajero automático
<b>BEAC</b>	Banco de los Estados de África Central - Banque des États de l'Afrique Centrale
<b>BCEAO</b>	Banco Central de los Estados de África Occidental - Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>BTRC</b>	Comisión Reguladora de Telecomunicaciones de Bangladesh
<b>CANIF</b>	Comisión de Análisis de Información Financiera
<b>CAR</b>	República Centroafricana
<b>CDD</b>	Debida diligencia del cliente
<b>CENAREF</b>	Célula Nacional de Información Financiera - Cellule Nationale des Renseignements Financiers
<b>CFT</b>	Lucha contra la financiación del terrorismo
<b>CGM</b>	Comisionado General de Migración - Commissariat General des Migrations
<b>CIR</b>	Tarjeta de identidad de refugiado - Carte d'Identité du Réfugié
<b>CNARR</b>	Comisión Nacional de Recepción para la Reintegración de Refugiados y Repatriados - Commission Nationale d'Accueil de Réinsertion des Réfugiés et des Rapatriés
<b>CNR</b>	Comisión Nacional para los Refugiados - Commission Nationale pour les Réfugiés
<b>CPF</b>	Registro de personas naturales - Cadastro de Pessoa Física
<b>CTD</b>	Documento de viaje de la convención
<b>DGMM</b>	Dirección General de Administración Migratoria
<b>DNFBP</b>	Profesiones y empresas no financieras designados
<b>DOR</b>	Departamento de refugiados
<b>DRC</b>	República Democrática del Congo
<b>EACO</b>	Organización de Comunicaciones de África Oriental
<b>ECOWAS</b>	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
<b>EIRS</b>	Sistema de registro de identidad de equipo
<b>EDD</b>	Debida diligencia extendida
<b>eKYC</b>	Formulario Electrónico Conozca a su Cliente
<b>ESAAMLG</b>	Grupo anti lavado de dinero de África oriental y meridional
<b>ETM</b>	Mecanismo de tránsito de emergencia
<b>FATF</b>	Grupo de Acción Financiera
<b>FCU</b>	Unidad de Delitos Financieros
<b>FIU</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
<b>FSP</b>	Proveedor de servicios financieros
<b>G7</b>	Grupo de 7

<b>GABAC</b>	Grupo de Acción contra el Lavado de Dinero en África Central - Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
<b>GIABA</b>	Grupo de acción intergubernamental contra el lavado de dinero en África occidental
<b>GSMA</b>	Asociación GSM
<b>ICRC</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>ICT</b>	Tecnología de la información y las comunicaciones
<b>ID</b>	Identificación
<b>IDP</b>	Persona desplazada internamente
<b>IMEI</b>	Identidad Internacional de Equipo Móvil
<b>IOM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>ITU</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones
<b>KRA</b>	Autoridad de Ingresos de Kenia
<b>KYC</b>	Conozca a su cliente
<b>MENA</b>	Medio Oriente y África del Norte
<b>MENAFATF</b>	Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y África del Norte
<b>MFI</b>	Instituciones de Microfinanzas
<b>MNO</b>	Operador de Red Móvil
<b>MOI</b>	Ministerio del Interior
<b>MRC</b>	Certificado Obligatorio de Refugiado
<b>MSISDN</b>	Número de Red Digital de Servicios Integrados de Suscriptor Móvil
<b>NCC</b>	Comisión Nacional de Comunicaciones
<b>NGO</b>	Organización No Gubernamental
<b>NIDA</b>	Agencia Nacional de Identificación
<b>NIRA</b>	Autoridad Nacional de Identificación y Registro
<b>NIN</b>	Número de Identidad Nacional
<b>ONPRA</b>	Oficina Nacional para la Protección de Refugios y Apátridas
<b>OPM</b>	Oficina del Primer Ministro
<b>proGres</b>	Sistema de Registro Global de Perfil
<b>PRIMES</b>	Ecosistema de Registro de Población y Administración de Identidad
<b>QR</b>	Respuesta Rápida
<b>RIMS</b>	Sistema de Administración de Información de Refugiados
<b>RSD</b>	Determinación del Estatus de Refugiado
<b>RURA</b>	Autoridad Reguladora y de Servicios Públicos de Ruanda
<b>SIM</b>	Módulo de Identidad del Suscriptor
<b>SWIFT</b>	Sociedad para las Comunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales
<b>UCC</b>	Comisión de Comunicaciones de Uganda
<b>UNCDF</b>	Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas
<b>UNHCR</b>	Agencia de la ONU para los Refugiados
<b>VRP</b>	Formulario de Repatriación Voluntaria
<b>WFP</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>ZICTA</b>	Autoridad de Tecnología de la Información y las Comunicaciones de Zambia

# 1. Introducción

En su informe *Conectando a los Refugiados* de 2016, el ACNUR identificó una serie de barreras para la conectividad de los refugiados en entornos urbanos, de campamento y rurales, que incluyen, entre otros, la falta de dispositivos asequibles y servicios móviles, poca alfabetización, intensidad de señal de red débil, malentendidos entre los refugiados, sobre planes de servicio, la falta de contenido accesible en el idioma, desafíos con los dispositivos de carga, la percepción de la falta de interés en / necesidad de conectividad, restricciones impuestas por los miembros de la familia sobre el uso del dispositivo, problemas de privacidad y seguridad y restricciones regulatorias.<sup>1</sup> Esta última, — restricciones regulatorias — puede erigir barreras en materia de políticas a la disponibilidad de conectividad al dificultar el acceso de los desplazados a los servicios. Entre las intervenciones estratégicas planificadas del informe se incluyó un punto para “promover a los gobiernos... a fin de reducir las barreras regulatorias que impiden que los refugiados tengan acceso a la conectividad (por ejemplo, requisitos de identificación más flexibles para obtener tarjetas SIM). Trabajar para reducir las barreras regulatorias es aplicable tanto para los refugiados rurales como a los urbanos”.

Estas fueron ideas oportunas, pero desde 2016 el alcance de los impactos de estas barreras regulatorias en los refugiados y otras poblaciones desplazadas se ha vuelto aún más evidente. El ACNUR y sus aliados continúan enfrentando desafíos en materia de políticas relacionados con la identificación, en numerosos países como parte del programa humanitario. A medida que las aplicaciones y los servicios han avanzado, los obstáculos persistentes se convierten en impedimentos para una gama aún más amplia de usos. Por ejemplo, si bien los requisitos de identificación inapropiadamente rígidos pueden crear barreras para la conectividad móvil, también pueden impedir el acceso a los servicios financieros, incluyendo las innovaciones transformadoras como el dinero móvil.<sup>2</sup>

Las leyes y regulaciones que impulsan estas demandas de credenciales de identificación prescritas difieren en sus orígenes y motivaciones de políticas: el registro de tarjeta SIM es una tendencia reguladora de telecomunicaciones que ha sido ampliamente adoptada por los gobiernos en el Sur Global, donde predomina el acceso prepago; en contraste, surgen requisitos de formularios de Conozca a su cliente (KYC) / Debida diligencia del cliente (CDD) como parte de las recomendaciones de una organización intergubernamental relativamente desconocida y que es conocida como El Grupo de Trabajo de Acción Financiera (Financial Action Task Force) y dichos requisitos se cumplen por parte

<sup>1</sup> ACNUR, *conectando refugiados*, p. 14

<sup>2</sup> Este informe comprende el dinero móvil según el Código de Conducta de GSMA para proveedores de dinero móvil (versión 3), definición de 2017 (p.11), como: Dicho servicio se considera un servicio de dinero móvil si cumple con los siguientes criterios: a) incluye transferir dinero y hacer pagos usando el teléfono móvil, b) debe estar disponible para los no bancarizados (por ejemplo, personas que no tienen acceso a una cuenta formal en una institución financiera), c) debe ofrecer al menos uno de los siguientes productos: transferencia nacional o internacional, pago móvil, incluido el pago de facturas, desembolso masivo y pago comercial, o almacenamiento de valor, d) debe ofrecer una interfaz para iniciar transacciones para agentes y/o clientes que está disponible en dispositivos móviles, y; e) debe ofrecer una red de puntos físicos de transacción fuera de las sucursales bancarias y cajeros automáticos que hacen que el servicio sea ampliamente accesible para todos. No incluye los servicios de banca móvil que ofrecen el teléfono móvil como un canal más para acceder a un producto bancario tradicional. No incluye los servicios de pago vinculados a un producto bancario tradicional o tarjeta de crédito, como Apple Pay y Google Wallet.

de los bancos centrales y otros entes reguladores financieros a nivel nacional. Sin embargo, los impactos de su implementación pueden ser bastante devastadores para los indocumentados y para las personas cuyas credenciales de identificación no son reconocidas para estos fines. Un refugiado que no puede activar legalmente una conexión móvil, abrir una cuenta bancaria o acceder a una billetera de dinero móvil en su propio nombre puede quedar aún más marginado y sin poder, ya que el acceso a la información, la comunicación y los servicios financieros, incluida la asistencia monetaria y las transferencias, está severamente limitado.

Lo que está en juego para permitir el acceso de las personas desplazadas incluye la autosuficiencia, la capacidad de resiliencia, la independencia financiera, la inclusión social y la protección.

Se requiere de una base de evidencia para informar la acción apropiada. Por lo tanto, este informe se centra en una barrera de acceso relativamente poco explorada, pero sin embargo significativa para el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas a los requisitos legales y reglamentarios que exigen que la identificación de un individuo se autentique antes de acceder a una conexión móvil, cuenta bancaria o billetera de dinero móvil. Esta investigación es la primera en su tipo en comprender y abordar sistemáticamente la combinación de estos desafíos.

## Poblaciones de interés

Debido a que este estudio aborda estos aspectos legales de identificación y registro, es importante distinguir cuidadosamente las diversas poblaciones para las cuales las diferentes formas de identificación pueden o no estar disponibles en un determinado contexto de un país. El ACNUR define a las personas de interés de la siguiente manera:<sup>3</sup>

- **Los solicitantes de asilo**, son personas que han buscado protección internacional y cuyas solicitudes de estatus de refugiado aún no han sido determinadas, independientemente de cuándo hayan sido presentadas.
- **Los refugiados**, incluyen individuos reconocidos bajo la Convención de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados; su Protocolo de 1967; la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana que rige los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África; aquellos reconocidos de conformidad con el Estatuto del ACNUR; individuos a quienes se les otorgan formas complementarias de protección; o aquellos que disfrutaban de protección temporal. Desde 2007, la población de refugiados también incluye personas en una situación similar a la de los refugiados, la mayoría de los cuales fueron tratados previamente como otros de interés.
- **Las Personas Desplazadas Internamente (IDP por sus siglas en inglés)**, son personas o grupos de individuos que se han visto obligados a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera internacional.

<sup>3</sup> Personas de interés para ACNUR: <http://www.unhcr.org/ph/persons-concern-unhcr>

- **Los refugiados repatriados** (o retornados), son ex-refugiados que han retornado a su país de origen de manera espontánea u organizada, pero que aún no se han integrado por completo. El retorno normalmente solo ocurriría en condiciones de seguridad y dignidad.
- **Las personas desplazadas internamente y retornadas**, se refiere a las personas desplazadas internamente que fueron beneficiarios de las actividades de protección y asistencia del ACNUR y que regresaron a sus áreas de origen o residencia habitual.
- **Las personas apátridas**, se definen en el derecho internacional como personas que no son consideradas nacionales por ningún estado en virtud de su legislación. En otras palabras, no poseen la nacionalidad de ningún estado.
- **Otros de interés**, se refieren a personas que no necesariamente clasifican directamente en ninguno de los grupos anteriores, pero a quienes el ACNUR extiende sus servicios de protección y/o asistencia, por razones humanitarias u otros motivos especiales.

Para tener una idea del tamaño de estas poblaciones y la escala potencial del problema de acceso legal, a fecha de finales del 2017, el ACNUR había contabilizado 71.44 millones de personas de interés a nivel mundial, incluyendo más de 19.94 millones de refugiados, 3.09 millones de solicitantes de asilo, 39.11 millones de Personas Desplazadas Internamente, 4.89 millones de repatriados, 2.79 apátridas y 1.59 millones de otras personas de interés y, las cifras mundiales han aumentado cada año desde 2010.<sup>4</sup>

Esta investigación se centra en la situación de los solicitantes de asilo, refugiados y repatriados.<sup>5</sup> Aunque la protección de las personas apátridas que no han sido desplazadas por la fuerza es una parte integral del mandato principal del ACNUR, no se han incluido en el alcance de la investigación como resultado de las limitaciones en los datos existentes y los recursos del proyecto. Del mismo modo, las Personas Desplazadas Internamente y otras personas de interés no se incluyen explícitamente en el análisis, aunque se ha observado que en varios países los desplazados internos pueden enfrentar mayores barreras de acceso que los refugiados debido a la falta de disponibilidad de credenciales apropiadas de identificación. Del mismo modo, la investigación no pudo considerar la situación de las comunidades de acogida, cuya importancia para abordar los desafíos del desplazamiento está siendo reconocida cada vez.<sup>6</sup>

Finalmente, debido a limitaciones en el alcance y los recursos, la investigación no ha desempaquetado las consideraciones demográficas como el género y la edad. Si bien las regulaciones financieras y de telecomunicaciones generalmente no tienen en cuenta tales cuestiones, pueden existir barreras específicas para diferentes grupos demográficos en ciertos contextos, las cuales deberían examinarse más a fondo.

4 Estadísticas: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

5 El término "desplazado" se utiliza en el informe como un término general para capturar a estos grupos. Se usaran términos más matizados, cuando sea necesario.

6 Véase, por ejemplo, El Banco Mundial, Personas en condición de Desplazamiento forzado.

## Preguntas de la investigación

Las principales preguntas de investigación que impulsan la misma<sup>7</sup> son:

1. ¿Qué barreras legales y regulatorias relacionadas con la identificación existen para los solicitantes de asilo, refugiados y repatriados para acceder a la conectividad móvil, cuentas bancarias y dinero móvil en los 20 países seleccionados?<sup>8</sup>
2. ¿Qué políticas, regulaciones y buenas prácticas operativas se pueden identificar para mitigar estas barreras de acceso?
3. ¿Qué oportunidades estratégicas de compromiso y promoción existen a nivel nacional, regional y global para mejorar el entorno regulatorio y la práctica estatal para facilitar la inclusión?

## Estructura del informe

Este informe procede de la siguiente manera: en el siguiente capítulo se analizan los beneficios de la conectividad, la inclusión financiera y las credenciales de identificación reconocidas por el gobierno para las poblaciones de interés y para las áreas donde viven. Luego, el informe revisa los dos factores reguladores que motivan la necesidad de pruebas y análisis adicionales: registro de tarjetas SIM y requisitos de Conozca a su cliente (KYC) / Debida diligencia del cliente (CDD).

El análisis proporciona una visión resumida de las buenas prácticas y ejemplos de los desafíos que enfrentan las poblaciones desplazadas con respecto al registro de tarjetas SIM y las políticas y prácticas de KYC / CDD. Entre los hallazgos fundamentales del informe se encuentran las perspectivas operativas y políticas. El informe hace recomendaciones tanto a los gobiernos como a las organizaciones humanitarias y de desarrollo, incluyendo al ACNUR, antes de concluir con reflexiones sobre temas emergentes e investigaciones futuras para reducir las barreras de acceso a la conectividad y los servicios financieros. Este informe va acompañado de una serie de informes de países que detallan el estado actual de las leyes y regulaciones que requieren prueba de identificación en los 20 países que formaron parte del estudio.

7 Una breve nota sobre los métodos: La investigación involucró una extensa investigación y revisiones de literatura, entrevistas con expertos en los ámbitos de políticas humanitarias, de desarrollo y de identificación / registro, encuestas de las operaciones del ACNUR en los países y el compromiso continuo con organismos comerciales como GSMA y reguladores, incluyendo en el Simposio Global de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para Reguladores.

8 Afganistán, Bangladesh, Brasil, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Jordania, Kenia, Líbano, Mauritania, Níger, Nigeria, Ruanda, Tanzania, Turquía, Uganda y Zambia.

## Público objetivo

Este informe está dirigido a un amplio público: organismos estatales como entes reguladores de telecomunicaciones nacionales y del sector financiero (incluidos los bancos centrales y las unidades de inteligencia financiera), las agencias nacionales de refugiados y las autoridades nacionales de identificación, así como legislaturas; organismos intergubernamentales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) y asociados regionales; organismos de políticas de telecomunicaciones como la Organización de Comunicaciones de África Oriental; aliados de desarrollo como el Banco Mundial y los financiadores; agencias humanitarias como el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos y el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como organizaciones no gubernamentales; proveedores de servicios financieros, operadores de redes móviles y organismos comerciales relevantes como GSMA; y otras organizaciones que trabajan para proporcionar acceso a la conectividad o servicios financieros para las personas desplazadas. Somos conscientes de que esta investigación representa una incursión inicial en la materia y que indudablemente, planteará más preguntas para cada parte interesada lo que justifica un estudio más profundo.

## 2. Contexto humanitario: ¿Por qué la conectividad, los servicios financieros y el documento de identificación son importantes?

Con demasiada frecuencia, las discusiones sobre conectividad, inclusión financiera e identificación tienen lugar de forma aislada. Esto tiene que ver en parte con las estructuras organizacionales dentro de los Estados y las formas establecidas de trabajo dentro de las agencias humanitarias y entre los aliados de desarrollo. Sin embargo, los avances tecnológicos y las innovaciones en asistencia humanitaria nos obligan a pensar de manera más integral y exhaustiva sobre las interdependencias entre la conectividad, la inclusión financiera y la identificación, el nexo humanitario / de desarrollo, así como los desafíos comunes.<sup>9</sup> Por lo tanto, este capítulo desarrolla una comprensión de la conectividad, inclusión financiera e identificación con atención no solo a los problemas fundamentales dentro de cada ámbito, sino también a los vínculos críticos.

### Valor de la conectividad para las personas desplazadas

En 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitió en su prefacio al Informe de Conectando Refugiados que: “Una población de refugiados conectada puede desempeñar un papel fundamental para que organizaciones como el ACNUR puedan innovar de manera efectiva y mejorar la calidad de los servicios que brindamos. La conectividad tiene el potencial de transformar la forma en que nos comunicamos, la forma en que respondemos a las necesidades de protección de las personas desplazadas y nuestra entrega de servicios humanitarios. Más significativamente, una mejor conectividad puede promover la autosuficiencia al ampliar las oportunidades para que los refugiados mejoren sus propias vidas. El acceso a Internet y a los servicios de telefonía móvil tiene el potencial de crear un poderoso efecto multiplicador, impulsando el bienestar de los refugiados y de las comunidades que los acogen.”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, A. Gelb y A. Metz, Revolución de la identificación: ¿Se puede aprovechar la identificación digital para el desarrollo? y N. Oakeshott et al., Empoderando a los refugiados y personas desplazadas internamente a través de la identidad digital:

<http://blogs.worldbank.org/voices/node/5636>

<sup>10</sup> ACNUR, Conectando Refugiados, p. 5

La conectividad, y en particular la conectividad móvil, tiene el potencial de mitigar los efectos del desplazamiento forzado de varias maneras.<sup>11</sup> Entre los beneficios de la conectividad para los refugiados y otras poblaciones desplazadas están:

- **Comunicación:** La comunicación con amigos y familiares (tanto en el país de origen como en el país de acogida) se ha identificado como una de las necesidades más importantes de estar conectado.<sup>12</sup> Podría decirse que los refugiados y otras poblaciones desplazadas tienen una mayor necesidad de comunicación que la población general porque el desplazamiento generalmente los separa de sus seres queridos y puede causar aislamiento social. Por otra parte, la comunicación también puede ayudar con la reunificación familiar.
- **Acceso a la información:** Los beneficios del acceso a la información para los refugiados y otras poblaciones desplazadas son múltiples y, en algunos casos, puede ser vital. Para algunos, la conectividad puede ayudar a mitigar la ‘precariedad de la información’, una condición de inestabilidad e inseguridad de la información que puede resultar en una mayor exposición a la violencia, al proporcionar a las personas un mayor acceso a las noticias y otra información que sea más relevante para sus circunstancias.<sup>13</sup> La conectividad también puede facilitar un mejor acceso a la información sobre la situación en el país de origen, lo que permite a los refugiados tomar decisiones mejor informadas sobre si es seguro regresar a casa y cuándo.<sup>14</sup>
- **Educación:** En relación con esto, se ha demostrado que la conectividad brinda oportunidades de educación tanto formal como informal.<sup>15</sup>
- **Protección:** Los refugiados conectados y otras personas desplazadas pueden acceder a información relevante en materia de seguridad y servicios que mejoran la seguridad (por ejemplo, informes / seguimiento de incidentes de protección y servicios de línea directa) proporcionados por agencias como ACNUR. La conectividad puede ayudar a agilizar el proceso de asilo al facilitar una comunicación más oportuna. También puede ayudar en términos de mejorar la protección basada en la comunidad al ayudar a las poblaciones de interés a auto-organizarse y participar más sustancialmente en el programa humanitario.<sup>16</sup>
- **Oportunidades de subsistencia:** Estar conectado puede aumentar las oportunidades económicas de diferentes maneras. La conectividad móvil puede ayudar a los refugiados y a otros a crear y mantener sus propios negocios.<sup>17</sup> Los teléfonos móviles los ayudan a buscar información del mercado, comunicarse con proveedores e identificar y conectarse con nuevos clientes.<sup>18</sup> En algunos casos, la conectividad móvil también puede permitir la posibilidad de trabajar de forma remota, lo que puede ser importante en situaciones en las que las poblaciones enfrentan limitaciones en el derecho al trabajo u oportunidades limitadas en la economía local.<sup>19</sup>

11 Por supuesto, también hay riesgos asociados, que deben entenderse y mitigarse mejor a medida que los esfuerzos de conectividad se expanden y profundizan. Para el trabajo reciente en esta área, véase: El Informe sobre el problema de los metadatos humanitarios de Privacy International y el CICR (en el que estuvo involucrado el ACNUR)

12 ACNUR, Conectando Refugiados, p. 16

13 Campbell et al., Refugiados sirios y precariedad de la información, p. 3

14 ACNUR, Conectando Refugiados, p. 28

15 GSMA, El móvil es un salvavidas, pp. 28-30

16 ACNUR, Conectando Refugiados, p. 32

17 GSMA, El móvil es un salvavidas, p. 23

18 Betts et al., Economías de refugiados, p. 33

19 ACNUR, Conectando Refugiados, p. 32

- **Capital social:** El acceso móvil puede ayudar a vincular y unir el capital social al facilitar la reactivación de las redes sociales interrumpidas, al ayudar a los refugiados a buscar trabajo y mantener contacto con los empleadores, así como permitir a los refugiados mantener y aprovechar las redes extralocales.<sup>20</sup>
- **Salud mental:** Hay evidencia emergente de una posible relación entre el uso del teléfono por parte de los refugiados y la salud mental: un estudio de 2018 encontró que cada día adicional que un encuestado usaba un teléfono la semana anterior a la encuesta; se asociaba con una reducción en su probabilidad de estar deprimido.<sup>21</sup>
- **Acceso a servicios financieros:** Como se discutirá en la siguiente sección, el acceso a los servicios financieros a través de un dispositivo móvil ha demostrado ser uno de los beneficios más importantes de la conectividad, ya que facilita el acceso monetario, incluyendo las remesas, métodos de pago más eficientes y otras aplicaciones.

Además, según lo sugerido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, existen beneficios de conectividad no solo para las personas desplazadas, sino también para otros actores humanitarios de interés, incluyendo las agencias de ayuda, los gobiernos anfitriones y las comunidades de acogida. Como ejemplo, la conectividad crea oportunidades de comunicación bidireccional entre agencias y refugiados para comprender mejor los riesgos de seguridad y salud entre la población.

También puede ayudar a reducir el incumplimiento legal entre las poblaciones al proporcionarles un mejor acceso a la información del gobierno anfitrión.<sup>22</sup> Las comunidades de acogida pueden beneficiarse económicamente de una población de refugiados conectada e incluida financieramente con la capacidad de realizar transacciones, así como de una mejor prestación de servicios en el área.

20 Göransson, Apping y resiliencia, p. 2

21 Latonero et al., Conectividad para Refugiados, p. 27

22 ACNUR, Conectando Refugiados, p. 28

## Inclusión financiera y desplazamiento

La inclusión financiera, es decir, poder acceder a productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfacen las necesidades de cada uno,<sup>23</sup> es un componente clave para lograr protección y soluciones a largo plazo para los refugiados y otras personas desplazadas.<sup>24</sup> Es importante destacar que el dispositivo móvil es una modalidad cada vez más esencial para la prestación de servicios financieros y la promoción de la inclusión financiera, dentro de lo cual se incluye en particular el dinero móvil. El acceso digital es vital para abrir nuevas vías para la inclusión financiera. Entre los beneficios de la inclusión financiera para las personas desplazadas están:

- **Mejoramiento de la subsistencia:** La Estrategia Global para la Subsistencia del ACNUR incluye explícitamente entre sus objetivos estratégicos<sup>25</sup> un mayor acceso a los servicios financieros. El acceso a servicios financieros como ahorro, crédito, transferencias de dinero y microseguros puede mejorar los medios de vida de las poblaciones de refugiados al ayudar a proteger los activos, construir capital financiero, planificar y expandir las actividades económicas.
- **Ingresos diversificados:** El acceso a productos y servicios financieros formales puede ayudar a los refugiados a reducir la exposición a las fluctuaciones de ingresos al diversificar sus fuentes de ingresos para satisfacer las necesidades básicas, lo que ayuda a la estabilización del consumo.
- **Vulnerabilidad reducida:** El acceso a productos financieros formales también puede reducir la vulnerabilidad a prácticas de préstamos riesgosas o esquemas financieros inseguros. Si bien no es un producto financiero en sí sino un medio para ayudar financieramente a los más vulnerables, las intervenciones basadas en dinero efectivo se pueden aprovechar para promover el acceso de las personas a los servicios financieros y proporcionar a las personas vulnerables una forma de satisfacer sus necesidades básicas sin recurrir a estrategias perjudiciales de supervivencia.
- **Mayor dignidad, autosuficiencia y resiliencia:** La inclusión financiera faculta a los refugiados y otras personas desplazadas para satisfacer sus necesidades de una manera segura, sostenible y digna, contribuir a sus economías de acogida y prepararse para su futuro ya sea si regresan a casa, se integran en su país de asilo o se vuelven establecer en un tercer país.<sup>26</sup> La inclusión económica también contribuye a la autosuficiencia y la resiliencia de los refugiados y otras personas desplazadas, ayudándoles a hacer frente a las crisis económicas.

Estos beneficios, por supuesto, están sujetos a que los desplazados puedan acceder a los servicios financieros. Sin embargo, a menudo estas poblaciones son excluidas del sector financiero formal. Esta exclusión es causada principalmente por dos factores: 1) un entorno regulador inadecuado, que no se adapta suficientemente a las circunstancias de las poblaciones desplazadas, es decir, su falta de credenciales de identificación reconocidas o su incapacidad para proporcionar otra evidencia documental como prueba de domicilio o prueba de empleo, y 2) la falta de familiaridad por parte de los proveedores de servicios financieros (FSPs) con este segmento del mercado, sus oportunidades de subsistencia, su

23 El Banco Mundial, Inclusión financiera: <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>

24 AFI, Avanzando en la inclusión financiera de los refugiados a través de un enfoque de sistema de mercado inclusivo: <https://www.afi-global.org/blog/2018/06/advancing-financial-inclusion-refugees-through-inclusive-market-system-approach>

25 ACNUR, Estrategia Global para la Subsistencia, p. 31

26 AFI, Avanzando en la inclusión financiera de los refugiados a través de un enfoque de sistema de mercado inclusivo: <https://www.afi-global.org/blog/2018/06/advancing-financial-inclusion-refugees-through-inclusive-market-system-approach>

riesgo de crédito, y el modelo de negocios para servirlos.<sup>27</sup>

Además, cuando un beneficiario no puede acceder a los servicios financieros formales, las intervenciones humanitarias, como las intervenciones basadas en dinero en efectivo, son menos eficientes, más costosas y menos seguras para el beneficiario y para la organización de ayuda, que puede tener que recurrir a establecer costosos paralelos, estructuras o mecanismos de entrega menos seguros y menos responsables. Por lo tanto, aumentar el acceso a las cuentas bancarias y los servicios de dinero móvil es un elemento esencial para mejorar la capacidad de resiliencia y la autosuficiencia de los desplazados, así como para una entrega más efectiva de asistencia monetaria.

## El Documento de Identificación como un “hilo conductor” que empodera

A nivel mundial, más de mil millones de personas carecen de credenciales de identificación emitidas por el gobierno para demostrar su identidad,<sup>28</sup> lo que puede resultar en su continua exclusión social, económica y política. Los estados se han comprometido a abordar esta brecha a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Meta 16.9 cuyo objetivo es proporcionar identidad legal para todos para 2030, incluyendo el registro de nacimientos.

Para las personas vulnerables y ya marginadas, la falta de una credencial de identificación constituye un riesgo constante. Para los solicitantes de asilo, refugiados y repatriados, los riesgos son aún mayores y la falta de credenciales de identificación puede ser tanto la consecuencia como una causa de desplazamiento forzado. Las credenciales de identificación emitidas originalmente por los países de origen de los refugiados pueden perderse o destruirse durante el vuelo o como resultado del conflicto que provocó el desplazamiento. Al mismo tiempo, los refugiados que no cuentan con credenciales de identificación en su país de acogida a menudo no pueden probar su derecho a estadía y corren el riesgo de ser deportados y enfrentar la persecución.<sup>29</sup>

Los principales riesgos para los refugiados y otras poblaciones desplazadas sin credenciales de identificación reconocidas por el gobierno incluyen entre otros:<sup>30</sup>

Durante el desplazamiento:

- Incapacidad para moverse dentro de un país o para cruzar las fronteras internacionales legalmente.
- Vulnerabilidad a la extorsión y el tráfico.
- Muertes no registradas y no notificadas a las familias.
- Dificultades para establecer el estatus de refugiado y un mayor riesgo de deportación.
- Incapacidad para aclarar / probar relaciones familiares.

27 Pistelli, Eliminando las Barreras para el Acceso al Financiamiento para Refugiados:

<http://www.findevgate-way.org/blog/2017/mar/removing-barriers-expand-access-finance-refugees>

28 El Banco Mundial, el desafío de identificación a nivel global:

<https://blogs.worldbank.org/voices/global-identification-challenge-who-are-1-billion-people-without-proof-identity>

29 Manby, Identificación en el contexto del desplazamiento forzado, p. 1

30 Manby, Identificación en el contexto del desplazamiento forzado, p. 9

En el país de acogida:

- Protección limitada de los derechos individuales, como la libertad de movimiento, y el riesgo de abuso o explotación, como el arresto y la detención arbitraria.
- Acceso limitado a servicios y beneficios, incluyendo conectividad móvil, servicios financieros y esquemas de protección social.
- Incapacidad para documentar eventos de la vida (nacimientos, matrimonios, etc.)
- Incapacidad para probar la residencia legal en el territorio, creando el riesgo de devolución y evitando soluciones

Al retornar a casa:

- Incapacidad para repatriarse, debido a la dificultad para demostrar la nacionalidad, especialmente para los hijos de refugiados nacidos en el país de acogida
- Dificultad para mantener una unidad familiar reconocida
- Dificultad para obtener credenciales de identificación en el país de origen
- Dificultad para reclamar el acceso a los servicios, incluyendo servicios de protección social.
- Dificultad para reclamar propiedad y otros derechos
- Los registros de población post-conflicto pueden excluir intencionalmente o no a los grupos.

El régimen de protección internacional requiere que las autoridades del Estado anfitrión emitan credenciales de identificación a los refugiados que carecen de documentos de viaje válidos si no tienen un documento de viaje válido, a fin de demostrar su identidad. Las autoridades también deben proporcionar documentos y certificados de reemplazo que generalmente serían proporcionados por el país de origen de los refugiados, pero también pueden ser proporcionados por una autoridad internacionalmente reconocida con el mandato, como el ACNUR.<sup>31</sup> Si bien está fuera del alcance del estudio, vale la pena señalar que los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Personas desplazadas internamente reconocen de manera similar que las Personas desplazadas internamente y las personas desplazadas internamente que retornan deben recibir todos los documentos necesarios para el disfrute de sus derechos legales, incluida la documentación de reemplazo, sin discriminación entre hombres y mujeres.<sup>32</sup>

Por lo tanto, los estados son los principales responsables de registrar y proporcionar credenciales de identificación a los solicitantes de asilo y refugiados como un primer paso crucial para garantizar su protección.<sup>33</sup> De acuerdo con su mandato, el ACNUR con frecuencia ha brindado apoyo a los Estados, particularmente en situaciones de afluencia masiva al realizar mediante el registro de refugiados. El mandato de protección de la organización proporciona una base para llevar a cabo el registro de refugiados y la documentación cuando los Estados no pueden o no quieren hacerlo. Además, el ACNUR también apoya a los Estados a través del uso conjunto de las herramientas digitales contenidas en el Ecosistema de Registro de Población y Administración de Identidad (“PRIMES”) del ACNUR, incluidos sus sistemas biométricos.<sup>34</sup>

31 Véase, por ejemplo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículos 25 & 27

32 Principios Rectores de la ONU sobre Desplazamiento Interno 1998, Principio 20

33 Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre el Registro de Refugiados y Solicitantes de Asilo, No. 91 (LII) - 2001

34 Véase, el Ecosistema de Registro de Población y Administración de Identidad (“PRIMES”) del ACNUR: <https://www.unhcr.org/primes.html>

Muchos Estados, particularmente en África, están asumiendo cada vez mayor responsabilidad para el registro de refugiados y están considerando incluir a los refugiados en las plataformas fundacionales de identificación, si existen o que están en desarrollo.

En algunos estados, particularmente aquellos con Sistemas Integrados de Registro de Población, se está considerando la interoperabilidad entre los registros funcionales de refugiados y los registros nacionales, por ejemplo, para facilitar la deduplicación de refugiados de los ciudadanos y viceversa en los registros relevantes. A la luz de que los Estados asumen cada vez más la responsabilidad del registro de refugiados, existen crecientes oportunidades para un mayor reconocimiento por parte del gobierno de las credenciales de identificación emitidas a los refugiados registrados y para promover su mayor inclusión en los sistemas de identificación convencionales.

Estos enfoques, reconocidos en el Pacto Mundial sobre los Refugiados<sup>35</sup> (adoptado a fines de 2018), pueden dar como resultado que los Estados tengan una imagen más clara de quién vive en su territorio, crear eficiencias en la distribución de asistencia y prevenir el fraude. Por otro lado, los refugiados y otras personas desplazadas pueden esperar recibir credenciales de identificación reconocidas que pueden aumentar su acceso a los servicios y la protección social. También son consistentes con el establecimiento de Sistemas Integrados de Registro de Población.

La identificación ya no se basa solo en papel ni se centra en documentos generadores, como certificados de nacimiento y tarjetas de identificación. El concepto se está ampliando para incluir identificación digital, habilitada por nuevas tecnologías como tarjetas inteligentes y biometría, lo que permite a las personas autenticar su identificación electrónicamente, como por ejemplo, el formato KYC electrónico (mediante el cual, por ejemplo, la biometría de un individuo se verifica al consultar un almacén de datos para autenticar su identidad). Estos desarrollos facilitan cada vez más las transacciones en el ámbito digital. El ACNUR cree que las personas desplazadas también deberían tener acceso a una identificación digital, que pueda ayudar a facilitar aún más el acceso a la conectividad y a los servicios financieros, así como a una inclusión digital más amplia. Esto se alinea con los Principios de alto nivel del G20 sobre finanzas digitales, Principio 7, que insta a los Estados a “facilitar el acceso a los servicios financieros digitales mediante el desarrollo o el fomento del desarrollo de sistemas, productos y servicios de identidad del cliente que sean accesibles, asequibles y verificables y se acomoden a múltiples necesidades y niveles de riesgo para un enfoque basado en el riesgo para la debida diligencia del cliente”.<sup>36</sup>

35 Pacto Mundial sobre los Refugiados, Borrador final, párrafos 58 y 82:

<https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>

36 Principios de alto nivel del G20 para la inclusión financiera digital:

<https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>

# 3. Antecedentes de la política: Exigencias de identificación

Este informe se enfoca en las barreras legales y regulatorias para el acceso de las personas desplazadas a los servicios móviles y financieros, específicamente cuentas bancarias y dinero móvil; en particular, examina cómo los requisitos de identificación legalmente obligatorios que no se adaptan a las situaciones de las personas desplazadas pueden impedir el acceso tanto a la conectividad como a los servicios financieros.

1. En especial, dos tendencias de política de identificación se hacen notables y pueden restringir el acceso: los Requisitos de Registro del Módulo de Identidad del suscriptor (SIM), que están dentro del ámbito de los reguladores nacionales de telecomunicaciones, y
2. las reglamentaciones de Conozca a su cliente (KYC) / Debida Diligencia del cliente (CDD) propagado por los Bancos Centrales y los entes reguladores financieros, con el objetivo de implementar recomendaciones globales, con el propósito de prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, entre otras actividades financieras ilícitas.

Este capítulo explica las motivaciones de política, los requisitos básicos y los impactos generales tanto del registro de SIM y los requerimientos de KYC / CDD.

## Evolución de los requisitos de registro de tarjetas SIM

Durante años, la conectividad móvil anónima fue una realidad en muchas partes del mundo, particularmente donde predomina el modelo de acceso pre-pagado. La norma general era la compra y el uso de una tarjeta SIM, y en algunos casos, múltiples tarjetas SIM de diferentes proveedores de red para utilizar las tarifas más baratas, sin la prueba legal requerida de identificación. De hecho, la facilidad con la que se podía activar una conexión móvil en muchas partes del mundo fue un factor clave para el rápido crecimiento global de la telefonía móvil.

Sin embargo, en la última década, los gobiernos de todo el mundo han implementado requisitos legales que obligan a los suscriptores a proporcionar una prueba de identificación con el fin de activar y usar una tarjeta SIM.<sup>37</sup> Según la Asociación GSMA, a partir de febrero de 2018, el registro de tarjeta SIM era obligatorio en 147 países.<sup>38</sup> Esta tendencia regulatoria ha sido más aguda en las jurisdicciones de África. Antes de 2006, ningún país Africano exigía el registro de tarjeta SIM, y en todo el continente se podía

37 GSMA, Registro Obligatorio de Tarjetas SIM Prepagas, p. 2

38 GSMA, Acceso a servicios móviles y prueba de identidad, p. 48

comprar una tarjeta pre-pagada para usarla de manera más o menos anónima;<sup>39</sup> mientras que a julio de 2018, solo unos pocos países no habían introducido el registro obligatorio de tarjeta SIM en la legislación.

Las regulaciones de registro de tarjetas SIM generalmente especifican qué tipos de documentos de identificación son aceptables para activar una tarjeta SIM, los plazos de tiempo para registrar una tarjeta SIM después de su compra y las sanciones, ya sea para los operadores y sus agentes o para los clientes que incumplen las normas. Si bien el cumplimiento de las normas de registro de tarjetas SIM fue notoriamente laxo, después de la ola inicial de exigencias gubernamentales, MTN Nigeria recibió una multa de \$ 5,2 mil millones de dólares en octubre de 2015 por no cumplir con una orden del gobierno de desconectar las tarjetas SIM registradas incorrectamente.<sup>40</sup> Desde entonces, los operadores han comenzado a hacer cumplir mucho más estrictamente las reglas de registro de SIM, mientras que los gobiernos continúan tomando medidas enérgicas contra el incumplimiento, como sucedió más recientemente en Kenia.<sup>41</sup>

En muchas jurisdicciones, las prácticas y procedimientos de registro de tarjetas SIM siguen siendo manuales e implican tomar fotocopias o escaneos digitales (almacenados localmente) de las credenciales o documentos de identificación de un cliente, muchas veces sin autenticación adicional, como por ejemplo verificar el documento de identidad contra la base de datos de una agencia gubernamental emisora. La falta de procesos de verificación digital se debe al hecho de que las infraestructuras de identificación en estos países son inmaduras.<sup>42</sup> Los tipos de documentos de identificación comúnmente aceptados incluyen cédulas de identidad personal, pasaportes, permisos de trabajo, tarjetas de identificación de votantes y otra documentación emitida por el gobierno. Sin embargo, los avances en la tecnología de identificación están cambiando los procesos de registro de tarjetas SIM, lo que implican cada vez más la verificación en tiempo real de la información de identidad contra las bases de datos gubernamentales y la recopilación (y a veces autenticación) de información biométrica. Como ejemplo, Tailandia<sup>43</sup> y Bangladesh<sup>44</sup> han implementado controles biométricos para tarjetas SIM. En Kenia, el operador Safaricom ha decidido incorporar voluntariamente un componente biométrico a sus esfuerzos de registro de tarjetas SIM (basado en huellas dactilares) para evitar el fraude de intercambio de tarjetas SIM.<sup>45</sup>

39 Donovan & Martin, El ascenso del registro de tarjetas SIM de África

40 BBC Noticias, El Gigante de Telecomunicaciones de Nigeria, fue multado con una cifra récord de \$ 5.2 mil millones: <https://www.bbc.com/news/business-34638595>

41 Musyoki, Aviso de la Autoridad de Comunicaciones de Kenia sobre la desactivación de la tarjeta SIM: <https://www.kenyans.co.ke/news/29826-communications-authority-kenya-ca-notice-sim-card-deactivation>

42 Según la Asociación GSMA, a partir de febrero de 2018, el 85% de los países que requieren el registro de tarjeta SIM solo requieren que los operadores de redes móviles capturen y almacenen un registro de las credenciales de identificación requeridas; El 4% de los países requieren que los operadores de redes móviles capturen y compartan esta información de manera proactiva con una agencia gubernamental; y el 11% de los países han exigido un modelo de 'captura, validación y almacenamiento' mediante el cual los operadores de redes móviles deben validar el documento presentado y/o los detalles biométricos del cliente, generalmente consultando una base de datos del gobierno central, antes de almacenar esta información. En algunos casos, a los operadores de redes móviles se les cobra una tarifa por validar la credencial de identidad de un cliente contra una base de datos del gobierno: Acceso a servicios móviles y prueba de identidad, p. 28

43 Reuters, Tailandia lanzará verificaciones biométricas para tarjetas SIM a nivel nacional: <https://www.reuters.com/article/us-thailand-telecoms/thailand-to-roll-out-biometric-checks-for-sim-cards-nationwide-idUSKBN1D611A>

44 Ahmed et al., Privacidad, Seguridad y Vigilancia en el Sur Global, p. 909

45 Musyoki, Safaricom utilizará la identificación de huella digital para prevenir el fraude de intercambio de SIM: <https://www.kenyans.co.ke/news/32281-safaricom-use-thumbprint-identification-prevent-sim-swap-fraud>

Si bien está fuera del alcance de este informe cuestionar la eficacia de las exigencias de registro de tarjetas SIM a nivel mundial, comprender sus motivaciones resultaría ser instructivo. Los defensores del registro de tarjetas SIM generalmente justifican las medidas por motivos de seguridad. En ocasiones, los esfuerzos se organizan a nivel regional: en África Oriental, por ejemplo, la Organización de Comunicaciones de África Oriental (EACO) continúa apoyando los esfuerzos regionales del registro de tarjetas SIM, alentando a los gobiernos nacionales de la región para que adopten y hagan cumplir las leyes y reglamentos pertinentes.<sup>46</sup>

Otras razones para la búsqueda del registro de tarjetas SIM son menos publicitadas pero no obstante dignas de mencionar: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU por sus siglas en inglés) en 2007 recomendó el registro de tarjetas SIM para mejorar la precisión estadística en el mercado móvil.<sup>47</sup> La aparición de diferentes formas de fraude, incluido el boxeo de SIM<sup>48</sup> (un tipo de fraude por derivación de interconexión), y los intercambios de tarjeta SIM no autorizados que resultan en la violación de las billeteras de dinero móvil, también han catalizado recientemente las exigencias del registro de tarjetas SIM.

En la medida en que los usuarios tengan acceso a las credenciales de identificación requeridas, los operadores de redes móviles pueden beneficiarse de las exigencias gubernamentales para el registro de tarjetas SIM, a pesar de los costos iniciales de cumplimiento asociados con el registro de usuarios.

Esto se debe a que el registro, que puede ser engorroso y una pérdida de tiempo, impone costos de cambio y se podría decir que reduce la “pérdida o rotación de clientes”, como término de la industria para la migración a los competidores.<sup>49</sup> Independientemente de sus motivaciones, el impacto de las políticas de registro de tarjetas SIM ha sido bien documentado. En la mayoría de los mercados, los números de suscriptores han disminuido después de que las exigencias de registro entraron en vigencia, en gran parte debido a la desconexión de las líneas no registradas.

46 Entre los objetivos del Grupo de trabajo 1 de EACO está “desarrollar un marco regulatorio para implementar el registro de tarjetas SIM dentro de los Estados miembros de la EAC”: <http://www.eaco.int/pages/working-groups>

47 TeleGeography, ARTP Senegal extiende la fecha límite para el registro de tarjetas SIM:

<https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2013/08/05/artp-senegal-extends-deadline-for-sim-registration/>

48 Una forma de fraude de las telecomunicaciones mediante el cual las llamadas realizadas a través de Internet son re-direccionadas a redes móviles a través de máquinas que alojan tarjetas SIM (evitando así el pago de tarifas de terminación de llamadas)

49 Jentsch, Implicaciones del registro obligatorio de usuarios de teléfonos móviles en África, p. 617

## Globalización de los requisitos de identificación para servicios financieros

La aparición y la adopción global generalizada de recomendaciones para identificar y verificar la identidad de un cliente a fin de acceder a los servicios financieros han seguido una trayectoria de política diferente a la de los requisitos de registro de tarjeta SIM, uno con orígenes en el Grupo de los 7 (G7). Establecido en 1989 por el G7, el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) es un organismo intergubernamental cuyos objetivos incluyen establecer estándares, hacer recomendaciones de políticas y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) ha desarrollado una serie de recomendaciones que son ampliamente reconocidas como el estándar internacional Anti Lavado de Dinero – (AML por sus siglas en inglés) y la lucha contra la financiación del terrorismo (CFT por sus siglas en inglés). Emitidas por primera vez en 1990, las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) se revisaron en 1996, 2001, 2003 y más recientemente en 2012 para garantizar que permanezcan actualizadas y sean relevantes para las realidades de la prevención del delito financiero. Debido a que sus recomendaciones no son vinculantes, el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) se esfuerza por generar la voluntad política necesaria para lograr reformas legislativas y regulatorias nacionales en estas áreas.<sup>50</sup>

Las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) son la fuente principal de estándares basados en el riesgo para las medidas de formatos Conozca a su cliente (KYC) y Diligencia debida del cliente (CDD) en el contexto de Anti Lavado de Dinero – (AML) y la lucha contra la financiación del terrorismo (CFT). Las Recomendaciones para KYC / CDD establecen que se deben tomar ciertas medidas cuando se establecen relaciones comerciales o se realizan transacciones ocasionales relevantes (por ejemplo, las transacciones que se realizan por encima de una cierta cantidad), que incluye:

- Identificar al cliente y verificar su Identificación usando documentos fuente confiables e independientes;
- Obtener información sobre el propósito y la naturaleza prevista de la relación comercial;
- Realizar una debida diligencia continua sobre la relación comercial y el escrutinio de las transacciones realizadas a lo largo de la relación comercial para garantizar que las transacciones que se realizan sean consistentes con el conocimiento de la institución sobre el cliente, su negocio y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos;
- Se requiere una debida diligencia mejorada (EDD) para clientes, relaciones y transacciones de mayor riesgo, mientras que las medidas reducidas o simplificadas pueden ser suficientes cuando los riesgos son menores.<sup>51</sup>

50 FATF, Quiénes somos: <http://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>

51 FATF, Estándares internacionales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento y la proliferación del terrorismo, p.12

Estas recomendaciones de alto nivel están destinadas a ser implementadas por los miembros a nivel nacional a través de la legislación y otras medidas legalmente vinculantes, que son supervisadas por los Bancos Centrales y los entes reguladores financieros nacionales. Las implementaciones nacionales estipulan los detalles específicos de la verificación de Identificación que se realizará como parte de los requisitos KYC / CDD en la jurisdicción, en función de las realidades del contexto local, tales como, qué formas de Identificación están comúnmente disponibles para los clientes.

Consciente de los impactos potencialmente negativos de AML / CFT y KYC / CDD en la inclusión financiera, el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) ha hecho ajustes ocasionales a su marco para suavizar el impacto en el acceso a los servicios financieros dentro de su enfoque basado en el riesgo, particularmente mediante la introducción ‘progresiva’, de requisitos KYC / CDD ‘proporcionales’ o ‘escalonados’.<sup>52</sup> Un enfoque escalonado del requisito KYC ha demostrado ser popular entre algunos gobiernos porque permite a los entes reguladores distinguir entre escenarios de menor riesgo y de mayor riesgo, permitiendo así que los procedimientos de KYC se adapten a los riesgos específicos planteados por los diferentes tipos de clientes y transacciones.<sup>53</sup>

El Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) clasifica a los proveedores de dinero móvil no bancario como ‘proveedores de servicios de transferencia de dinero o valor’, lo que significa que los proveedores de dinero móvil deben cumplir con ciertas medidas de procedimientos KYC / CDD y requisitos de mantenimiento de registros, monitoreo y presentación de informes.<sup>54</sup> En países en los que el dinero móvil ha sido ampliamente adoptado, los gobiernos también han comenzado a emitir directrices para aclarar las expectativas regulatorias de KYC / CDD para estas plataformas. Se ha observado que el dinero móvil puede presentar un desafío regulatorio, ya que implica regulaciones en materia de telecomunicaciones y financieras, lo que hace que la coordinación entre estas agencias sea necesaria para una supervisión efectiva.

Finalmente, es importante tener en cuenta que si bien las agencias humanitarias no están directamente sujetas a las reglas de KYC / CDD que se encuentran en las regulaciones AML/CFT (debido al hecho de que no son instituciones financieras), estas sí se aplican a los proveedores de servicios financieros con los que las agencias humanitarias se asocian para entregar transferencias de dinero efectivo,<sup>55</sup> además de los proveedores de servicios financieros con relaciones directas con personas de interés.

52 Noor, Regulación contra el lavado de dinero e inclusión financiera: <http://www.cgap.org/blog/anti-money-laundering-regulation-and-financial-inclusion>

53 GSMA, Regímenes AML/CFT proporcionales basados en el riesgo para el dinero móvil, p. 7

54 GSMA, Regímenes AML/CFT proporcionales basados en el riesgo para el dinero móvil, p. 30

55 ELAN, Estudios de casos humanitarios de KYC

## 4. Análisis

Los capítulos anteriores detallaron el contexto humanitario con un enfoque en los beneficios de la conectividad, la inclusión financiera y las iniciativas de identificación digital, y resumieron las tendencias de la política de identificación incorporadas en las obligaciones de registro de tarjetas SIM y los requisitos de Debida Diligencia del Cliente, Conozca a su Cliente / Cliente para los servicios financieros. Este capítulo analiza comparativamente el estado de las barreras legales y regulatorias relacionadas con la identificación que afectan a las poblaciones de interés en 20 países.

Tabla 1: Países estudiados por región

Europa	Medio Oriente y África del Norte	Asia y el pacífico	África Oriental y los Grandes Lagos	África del Sur	África occidental y central	Américas
Turquía	Libano Jordán Mauritania	Afganistán Bangladesh	Burundi Etiopía Kenia Ruanda Tanzania Uganda	DRC Zambia	Níger Nigeria Camerún República Centroafricana Chad	Brasil

Antes de continuar, hay tres advertencias importantes por reconocer: Primero, a menudo existen discrepancias significativas entre lo que dice la ley con respecto a los requisitos de identificación y lo que ocurre en la práctica. En segundo lugar, estos problemas son increíblemente matizados y complejos, con diferentes poblaciones de interés que enfrentan diferentes desafíos a lo largo y dentro de las jurisdicciones; si bien este capítulo presenta una visión resumida de estos desafíos, los informes de cada país capturan gran parte de los detalles específicos. En tercer lugar, el entorno político en estos países es muy dinámico, por lo tanto, es posible que los detalles de las leyes y regulaciones, o su implementación, hayan cambiado desde que se realizó la investigación de agosto a diciembre de 2018.

### Acceso a credenciales de identificación

Para comprender hasta qué punto los solicitantes de asilo, los refugiados y los repatriados pueden acceder legalmente a la conectividad, las cuentas bancarias y el dinero móvil, primero debemos comprender su capacidad para acceder a las credenciales de identificación reconocidas en los estados de acogida (y, en el caso de los repatriados, su país de origen también). Esto dependerá de una serie de factores, que incluyen a) los procesos de registro y documentación para estos grupos en el estado de acogida, particularmente el organismo responsable (por ejemplo, ACNUR o el gobierno), b) qué tipos de credencial de identificación posee la población de interés o individuos, incluyendo las credenciales traídas por estos del país de origen (por ejemplo, algunas poblaciones de refugiados tienen la

capacidad excepcional de viajar con pasaportes) y, c) la medida en que las credenciales en posesión son reconocidas por el gobierno como una cuestión de ley y regulación nacional.

El ACNUR clasifica la responsabilidad del solicitante de asilo y el registro de refugiados en los siguientes tipos (aunque a veces hay cruces entre estas categorías):

- **El registro exclusivo del ACNUR** generalmente se lleva a cabo en Estados que no son signatarios de la Convención sobre los Refugiados de 1951, donde no existe un marco legal nacional adecuado para la protección de los refugiados, y/o donde el Estado puede tener voluntad o capacidad limitada para realizar funciones de registro. En estos casos, los Estados pueden permitir que el ACNUR realice el registro para toda la población de interés y emita la documentación bajo su mandato. Dentro de los ejemplos se incluyen Malasia y Tailandia.
- **El registro conjunto** es un acuerdo mediante el cual el ACNUR trabaja en alianza con los gobiernos para ampliar el espacio de protección para las personas de interés mediante el apoyo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de registro y documentación y las capacidades de los Estados. Esta alianza puede tomar muchas formas y puede ser dirigida por el ACNUR o el gobierno dependiendo de las capacidades legales, institucionales, procesales y operativas. El ACNUR puede brindar apoyo material, financiero, técnico y/o de recursos humanos para las actividades de registro, así como apoyo legal en relación con la adhesión a instrumentos legales internacionales, el desarrollo de legislación nacional y/o estructuras nacionales. El registro conjunto es colaborativo, se basa en un propósito común en la recopilación, procesamiento y transferencia de datos, con procedimientos compartidos para que el ACNUR y los actores gubernamentales puedan recopilar y procesar diferentes datos en relación con el mismo registro individual en diferentes etapas de un proceso de gestión de casos. En las actividades de registro conjuntas con las autoridades gubernamentales, un acuerdo formal describe las normas de procedimiento y las garantías para el registro, las funciones y las responsabilidades, así como las disposiciones relacionadas con la protección de datos. Dentro de los ejemplos se incluyen Ruanda y Etiopía.
- **El registro paralelo** surge cuando el ACNUR y las autoridades gubernamentales tienen procedimientos distintos para registrar a los solicitantes de asilo, generalmente con diferentes propósitos, y por lo tanto, recopilan y administran diferentes conjuntos de datos. El registro paralelo a veces se realiza al comienzo de una emergencia o mientras el gobierno y el ACNUR negocian acuerdos más eficientes. El registro paralelo también puede ocurrir después de una transición de las actividades de registro al Estado de acogida, mientras el ACNUR continúa registrando una subsección de la población para facilitar las actividades bajo el mandato del ACNUR, por ejemplo, el registro con fines de protección y asistencia y/o soluciones, como restablecimiento. Dentro de los ejemplos se incluyen Jordania y Ucrania.
- **El registro dividido** suele ser un acuerdo excepcional en el que el ACNUR registra a personas de un determinado perfil y el gobierno registra a otros, según un acuerdo con el gobierno y las leyes nacionales pertinentes. Los procesos y los conjuntos de datos pueden o no ser iguales. Esto también podría ser un acuerdo temporal en un proceso de transición en el que el gobierno

decide cumplir con su responsabilidad de registro en relación con un subconjunto de la población inicialmente, con el fin de asumir eventualmente la responsabilidad de toda la población durante el transcurso del tiempo. Este enfoque solía ser el caso en Turquía, sin embargo, el gobierno recientemente asumió la responsabilidad del registro de las poblaciones de refugiados sirios y no sirios.

- **El registro exclusivo del gobierno** indica que la transición del ACNUR al registro gubernamental ha tenido lugar en el país o que el ACNUR no es responsable por el registro. La participación del ACNUR en las actividades de registro puede limitarse a su función de supervisión en virtud del artículo 35 de la Convención de 1951. En circunstancias excepcionales, como una emergencia, se le puede solicitar al ACNUR que brinde apoyo operativo al gobierno, como un ejercicio de registro único. Los ejemplos incluyen a Brasil y Macedonia del Norte.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los refugiados pueden tener derecho a inscribirse en las plataformas fundamentales de identificación del Estado que se están estableciendo en varios países, incluyendo Costa de Marfil, Guinea y Marruecos. En algunos casos, la inscripción puede no depender del registro como refugiado o la determinación del estatus de refugiado.

En general, aunque de ninguna manera universal, el proceso de registro y documentación para solicitantes de asilo, refugiados y repatriados<sup>56</sup> es el siguiente:

- **Los solicitantes de asilo** pueden llegar a un país de acogida con credenciales de identificación nulas o mínimas (algunas personas y, en ocasiones, perfiles particulares poseen credenciales de identificación del país de origen, incluyendo un pasaporte, tarjeta de identificación, certificado de nacimiento, licencia de conducir o tarjeta de votante). Sin embargo, estas credenciales de identificación no se pueden verificar con el país de origen. En algunos países, particularmente donde el ACNUR mantiene un rol, se puede emitir una ficha de preinscripción a los solicitantes de asilo antes del registro. Al registrarse, los solicitantes de asilo recibirán un certificado de solicitante de asilo o un documento equivalente. Se toman fotografías individuales y los refugiados se puede inscribir en los sistemas biométricos para facilitar la identificación y autenticación como parte del procesamiento de casos y, cuando corresponda, la distribución de asistencia.

<sup>56</sup> Encontrará más detalles disponibles en la Guía del ACNUR sobre Registro y Administración de Identidad:

<https://www.unhcr.org/registration-guid-ance>; debido a limitaciones de alcance, las personas desplazadas internamente, las personas desplazadas internamente y repatriados, las personas apátridas y otras personas de interés no se incluyen explícitamente en el análisis. Sin embargo, se ha observado que en varios países las personas desplazadas internamente pueden enfrentar mayores barreras de acceso que los refugiados debido a la falta de disponibilidad de la documentación adecuada. Las personas apátridas también son marginadas regularmente debido a la falta de documentos de identidad

- **Los refugiados** pueden ser reconocidos después de una variedad de procesos que se adoptan dependiendo de su situación (como la determinación prima facie, la Determinación Acelerada del Estatus de Refugiado (RSD por sus siglas en inglés), la RSD simplificada o la RSD regular). Aquellos que se procesan a través de la Determinación Acelerada del Estatus de Refugiado (RSD) regular generalmente recibirán una tarjeta o certificado de identificación de refugiado, pero la autoridad emisora dependerá de la configuración a nivel nacional. El ACNUR promueve que las credenciales de identificación emitidas a los refugiados y la determinación de su estatus deben ser proporcionadas por los gobiernos anfitriones, de conformidad con el marco legal nacional. Este puede ser el caso incluso cuando el ACNUR ha emprendido la determinación del estatus de refugiado bajo su mandato. Según la Convención de 1951, los Estados están obligados a emitir documentos de viaje a los refugiados que no tienen pasaportes válidos y que se quedan legalmente, sujeto a una serie de requisitos.<sup>57</sup> Al igual que los solicitantes de asilo, los refugiados se inscriben cada vez más en los sistemas biométricos para facilitar la identificación y autenticación como parte del procesamiento de casos y, cuando corresponda, la distribución de asistencia.
- **Los retornados o repatriados** que han regresado a su país de origen de manera organizada generalmente llegan con un Formulario de Repatriación Voluntaria, que puede ser reconocido como una credencial de viaje o identificación, según los términos del acuerdo realizado entre el Estado anfitrión, el país de origen y el ACNUR, para facilitar el regreso. El repatriado puede tener credenciales de identificación del país de origen emitidas antes de la salida. Aquellos que hayan regresado espontáneamente a su país de origen también pueden tener una tarjeta de identificación original de su país de origen, aunque pueden llegar con alguna o ninguna identificación válida. Los repatriados generalmente a su regreso necesitan solicitar una prueba de identificación del gobierno local, un proceso que el ACNUR promueve y apoya.

Tabla 2: Resumen de acceso legal<sup>58</sup>

	Conectividad móvil			Cuenta bancaria			Dinero móvil		
	Solicitante de asilo	Refugiado	Repatriado	Solicitante de asilo	Refugiado	Repatriado	Solicitante de asilo	Refugiado	Repatriado
Afganistán	N	N	Y <sup>^</sup>	N	N	S <sup>^</sup>	S	S	S <sup>^</sup>
Bangladesh	N	N	Y <sup>^</sup>	N	N	Y <sup>^</sup>	N	N	Y <sup>^</sup>
Brasil	S	Y	N/A	S	Y	N/A	N/A	N/A	N/A
Burundi	N	Y	Y <sup>^</sup>	N	Y	Y <sup>^</sup>	N	Y	Y <sup>^</sup>
Camerún	N	Y	N/A	N	S	N/A	N	S	N/A
CAR	N	Y	Y <sup>^</sup>	N	Y	Y <sup>^</sup>	N	Y	Y <sup>^</sup>
Chad	N	Y	Y <sup>^</sup>	N	S*	Y <sup>^</sup>	N	Y	Y <sup>^</sup>
RD Congo	S	S*	Y <sup>^</sup>	N	S*	Y <sup>^</sup>	N	S*	Y <sup>^</sup>
Etiopía	N	S*	N/A	N	S*	N/A	N	S*	N/A
Jordán	N	Y	N/A	N	S	N/A	N	Y	N/A
Kenia	N	S*	N/A	N	S*	N/A	N	S*	N/A
Líbano	N	Y	N/A	N	N	N/A	N	N	N/A
Mauritania	N	S*	N/A	N	S*	N/A	N	S*	N/A
Níger	S	Y	Y <sup>^</sup>	S	Y	Y <sup>^</sup>	S	Y	Y <sup>^</sup>
Nigeria	N	S*	Y <sup>^</sup>	N	S*	Y <sup>^</sup>	N	S*	Y <sup>^</sup>
Ruanda	N	Y	S <sup>^</sup>	N	S	S <sup>^</sup>	N	N	S <sup>^</sup>
Tanzania	N	N	N/A	N	N	N/A	N	N	N/A
Turquía	S	S	N/A	S	S	N/A	N/A	N/A	N/A
Uganda	N	S*	N/A	N	S*	N/A	N	S*	N/A
Zambia	N	Y	N/A	N	S	N/A	N	Y	N/A

Las tarjetas de identificación de refugiados emitidas por los gobiernos de acogida tienen el potencial de ser la forma de identificación para las poblaciones de refugiados, permitiendo su empoderamiento y acceso a una gama de servicios, sin embargo, esto dependerá del contexto nacional, incluido el marco regulatorio. Los repatriados que poseen tarjetas de identificación nacionales (es decir, su cedula de identificación personal) también tienen más probabilidades de ser identificados para acceder a los servicios del gobierno o del sector privado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en muchos países se han experimentado retrasos considerables en la emisión de estos documentos a solicitantes de asilo y refugiados. Además, las credenciales emitidas a los solicitantes de asilo y refugiados, tanto por el ACNUR como por los Estados, no siempre son reconocidas como prueba de identificación para acceder a todos los servicios públicos o privados.

58 Tabla 2: Resumen del acceso legal: ¿El marco legal / regulatorio en un país determinado permite a la población de interés (solicitantes de asilo, refugiados y repatriados) acceder al servicio en su propio nombre?

Y: Sí, sin restricciones (por ejemplo, sin requisitos para la documentación de identificación) o con restricciones que se pueden cumplir fácilmente por todos los miembros de la población de interés.  
 S: Sí, aunque rara vez; es decir, con restricciones que son posibles pero no fáciles de cumplir o que pueden cumplir algunos pero no todos los miembros de la población de interés.  
 N: No  
 N / A: No Aplica

\* Con número / tarjeta de identificación de refugiado emitida por el gobierno anfitrión (o equivalente)  
 ^ Una vez que al repatriado le ha sido emitida con una tarjeta de identificación nacional (o equivalente)

57 Convención de 1951, artículo 28

La Tabla 2 proporciona una vista resumida de los impactos de los marcos legales y regulatorios sobre el acceso en los 20 países estudiados. Las secciones que siguen se centran en las buenas prácticas y procedimientos regulatorios identificados que facilitan el acceso legal, así como ejemplos de cómo la ley puede restringir el acceso a la conectividad móvil, cuentas bancarias y dinero móvil.

## Acceso a tarjetas SIM

¿En qué medida los entornos legales y reglamentarios facilitan o restringen el acceso a la conectividad móvil, es decir, acceso a las tarjetas SIM? Si bien el registro de tarjetas SIM es obligatorio en los 20 países incluidos en el estudio, el acceso de las poblaciones desplazadas varía ampliamente según el grupo y el país de acogida.

Ninguno de los países revisados permite a los solicitantes de asilo el acceso legal consistente a las tarjetas SIM debido a su falta de credenciales de identificación reconocidas, aunque las soluciones alternativas informales son comunes.

Para los refugiados, en comparación con los solicitantes de asilo, el acceso legal a las tarjetas SIM es relativamente menos restrictivo en muchos países. El acceso legal puede depender de cuán eficiente y rápido se emitan las credenciales de identificación a los refugiados. Por ejemplo, en Etiopía, una tarjeta de identificación de refugiado emitida conjuntamente por la Administración para Asuntos de Refugiados-Repatriados y ACNUR permite el acceso legal a una tarjeta SIM; a partir de enero de 2019, solo el 37% de la población de refugiados había recibido una credencial de identificación del gobierno, aunque se espera que esta cifra aumente rápidamente durante 2019.

En casos extremos, como en Bangladesh, la venta de tarjetas SIM para refugiados de Rohinyá ha sido prohibida por el gobierno, con sanciones severas para quienes contravengan la prohibición.

### Caso de estudio: Bangladesh

El registro de tarjeta SIM es obligatorio por ley en Bangladesh como se especifica en las Pautas de Licencias y Regulaciones de Operadores de Teléfonos Móviles, 2011 (ver sección 38 sobre el Registro de Suscriptores). Supervisado por la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones de Bangladesh (BTRC) dentro de la División de Publicaciones y Telecomunicaciones, el proceso de registro de tarjeta SIM de Bangladesh requiere que los suscriptores proporcionen una copia de su tarjeta de identificación nacional o pasaporte, así como los datos biométricos de huellas dactilares verificados en una base de datos nacional (a finales de 2015)<sup>59</sup> a fin de poder activar una conexión móvil.

Está prohibido registrar más de 15 tarjetas SIM con la misma credencial de identificación. En 2017, el BTRC propuso reducir de 20 a 5 la cantidad de tarjetas SIM que se pueden

59 bdnews24, Bangladesh lanza el registro de tarjetas SIM de teléfonos móviles con detalles biométricos: <https://bdnews24.com/bangladesh/2015/12/16/bangladesh-launches-registration-of-mobile-phone-sims-with-biometric-details>

registrar a nombre de una persona, pero los operadores de redes móviles se opusieron firmemente a esta reglamentación argumentando que muchas conexiones legítimas se verían afectadas. Posteriormente, el regulador y la industria negociaron un compromiso del límite actual (15 tarjetas SIM por persona). El BTRC bloquea regularmente las tarjetas SIM que se han registrado con la misma credencial de identificación y que excedan este límite,<sup>60</sup> Adicionalmente, El BTRC impone una multa de \$ 50 por cada tarjeta SIM no registrada.<sup>61</sup> En el año 2016 se presentó una acción legal contra el registro biométrico de tarjetas SIM, basado en motivos de privacidad y preocupaciones sobre el acceso por parte de entidades extranjeras, el cual no tuvo éxito.<sup>62</sup> En enero de 2019, BTRC lanzó una base de datos de Identidad Internacional de Equipo Móvil (IMEI) para reducir el uso de dispositivos importados ilegalmente.<sup>63</sup>

El acceso legal a las tarjetas SIM por parte de los refugiados en Bangladesh es extremadamente difícil, principalmente debido a la falta de acceso a las formas de identificación requeridas. Además, según los informes, el BTRC ha prohibido la venta de tarjetas SIM a refugiados de Rohinyá y presuntamente ha tipificado como delito la provisión de tarjetas SIM previamente registradas para los Rohinyá.<sup>64</sup> Adicionalmente, se ha arrestado a algunas personas por vender dispositivos móviles y tarjetas SIM a los Rohinyá<sup>65</sup> y los operadores de redes móviles han sido advertidos de no proporcionar conexiones a los refugiados en contravención de la ley.<sup>66</sup> Se ha informado que el gobierno está desarrollando actualmente un proceso para vender tarjetas SIM a los Rohinyá, aunque los detalles sobre este proceso son escasos.

En lo que respecta a las poblaciones de repatriados, la clave para desbloquear el acceso a las tarjetas SIM es adquirir una credencial de identificación emitida por el gobierno, como el resto de ciudadanos. Sin embargo, en al menos un país esto ha resultado ser lo suficientemente desafiante a tal punto que el ACNUR ha ideado una solución alternativa: para los repatriados en Ruanda que aún no han recibido su tarjeta de identificación nacional, lo cual puede demorar varios meses en emitirse, el ACNUR realiza una activación masiva de Tarjetas SIM de Airtel registradas a nombre de la organización. Una vez que el repatriado obtiene su tarjeta de identificación nacional, se le informa que debe presentarla físicamente en una ubicación de Airtel para actualizar los datos de registro.

60 Bushell-Embling, Bangladesh bloqueará 3 millones de SIM registradas:

<https://www.telecomasia.net/content/bangladesh-block-3m-registered-sims>

61 The Daily Star, Reinscripción de tarjetas SIM imprescindible en Bangladesh:

<https://www.thedailystar.net/frontpage/sim-re-registration-must-139189>

62 Mukut, Registro biométrico de tarjeta SIM legal: <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2016/04/13/biometric-sim-registration-legal>

63 The Daily Star, Un tercio de los teléfonos se importan ilegalmente:

<https://www.thedailystar.net/business/telecom/bangladesh-telecom-regulator-mobile-phone-imei-database-launched-legal-import-mobile-handset-1691311>

64 bdnews24, Ente Regulador de Bangladesh prohíbe vender tarjetas SIM móviles a Refugiados Rohinyá:

<https://bdnews24.com/bangladesh/2017/09/23/bangladesh-regulator-bans-selling-mobile-sims-to-rohingya-refugees>

65 The Daily Star, 5 Rohinyás encarcelados por vender móviles, SIMs:

<https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/5-rohingyas-jailed-selling-mobile-sims-1487776>

66 The Daily Star, Operadores que venden tarjetas SIM a Rohinyás pueden enfrentar acciones legales: Govt:

<https://www.thedailystar.net/business/operators-selling-sims-rohingyas-face-action-govt-1466884>

## Acceso a cuentas bancarias

¿En qué medida los entornos legales y regulatorios facilitan o restringen el acceso a las cuentas bancarias? Si bien los requisitos de KYC / CDD han sido obligatorios en los 20 países bajo evaluación, algunas implementaciones son más flexibles e inclusivas para las personas desplazadas, mientras que otras son mucho más estrictas y exclusivas.

Los proveedores de servicios financieros en Níger aceptan los certificados de refugiados emitidos por el gobierno como prueba de identificación para abrir una cuenta bancaria, permitiendo así alguna forma de acceso para los solicitantes de asilo y refugiados. Si bien Malawi no forma parte de este estudio, vale la pena señalar que la tarjeta de registro del ACNUR ha sido reconocida recientemente como un documento válido para que los solicitantes de asilo (así como los refugiados) abran cuentas con el New Finance Bank. Sin embargo, la mayoría de las jurisdicciones no permiten que las poblaciones de solicitantes de asilo accedan legalmente a los servicios financieros (a menos que aun estén en posesión de un pasaporte válido o tarjeta de identificación nacional de su país de origen, lo cual es bastante poco común entre muchos perfiles y, en cualquier caso, puede representar desafíos de autenticación).

En Uganda, algunas instituciones financieras (en su mayoría bancos) buscan aclaraciones adicionales o “ninguna objeción” del Banco de Uganda antes de aceptar formas de identificación que no sean pasaportes e identificaciones nacionales. Para abordar las preocupaciones sobre la precisión de los datos de registro en Uganda, se realizó un ejercicio de verificación biométrica en todo el país de las poblaciones de solicitantes de asilo y refugiados entre marzo y octubre de 2018. El Gobierno de Uganda ahora está comprometido con el uso de herramientas apropiadas para el registro continuo, lo cual es su responsabilidad, y garantizar la integridad del proceso de registro. Los sistemas de registro y gestión de casos ya fortalecidos mejorarán la prestación de servicios y asistencia. El ACNUR está trabajando estrechamente con la Oficina del Primer Ministro en la implementación de estos nuevos sistemas y abordando conjuntamente los obstáculos que surgen en su aplicación práctica a nivel de campo.<sup>67</sup> También se están llevando a cabo algunas conversaciones entre el ACNUR y la Oficina del Primer Ministro para garantizar la conectividad entre las nuevas tarjetas de identificación biométricas y una parte limitada de la base de datos subyacente a fin de permitir a los Proveedores de Servicios Financieros verificar la información, por ejemplo, sobre el lugar de residencia.<sup>68</sup>

En algunos países, el acceso a las cuentas bancarias por parte de los refugiados es bastante restrictivo. Por ejemplo, Para abrir una cuenta bancaria los bancos en Chad no aceptan tarjetas de identificación de refugiados, emitidas por la Comisión Nacional Gubernamental de Recepción para la Reintegración de Refugiados y Repatriados (CNARR) con el apoyo del ACNUR.

En otros países, existen otros requisitos documentales adicionales como comprobante de domicilio o comprobante de ingresos lo que también pueden representar obstáculos.

<sup>67</sup> ACNUR, Declaración del ACNUR sobre el programa de respuesta a refugiados en Uganda

<https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5c016d144/unhcr-statement-refugee-response-programme-uganda.html>

<sup>68</sup> Microfinanza, Evaluación de las necesidades de los refugiados para los servicios financieros y no financieros - Uganda

En Ruanda, los refugiados no se abordan específicamente conforme a las leyes y reglamentos que rigen la identificación y autenticación de clientes (una tendencia común en todos los países estudiados). Esto ha generado incertidumbre, ya que la mayoría de los refugiados en los campamentos tienen pruebas de registro de documentos emitidos por el Ministerio de Gestión de Desastres y Asuntos de Refugiados, pero carecen de tarjetas de identificación emitidas por el gobierno.<sup>69</sup>

### Caso de Estudio: Líbano

Líbano participa en el Grupo de Acción Financiera de Medio Oriente y África del Norte (MENAFATF), que es un miembro asociado del Grupo de Acción Financiera. Las regulaciones fundamentales de Líbano que rigen los requisitos de KYC son la Ley 318 contra el lavado de dinero<sup>70</sup> y la Circular básica No. 83 dirigida a Bancos y también a Instituciones Financieras. El Artículo 3 de la Sección II de la Circular Básica No. 83 aborda las relaciones con los clientes y las medidas de debida diligencia, incluyendo los requisitos de identificación, que especifican que se debe proporcionar un pasaporte, tarjeta de identificación, registro civil individual o permiso de residencia, así como un comprobante de domicilio.

Las poblaciones de interés regularmente enfrentan obstáculos para abrir cuentas bancarias además de probar su identidad, adicionalmente, se ha demostrado que los requisitos para probar las fuentes de ingresos y residencia son barreras a este respecto. Por esta razón, el ACNUR ha facilitado el acceso a los servicios bancarios mediante la emisión de tarjetas de efectivo prepagas a los beneficiarios bajo el nombre y el control del ACNUR. Las agencias designadas pueden usar estas tarjetas para brindar asistencia, sin embargo, existen restricciones en el rango de transacciones permitidas, que excluyen lo siguiente: recibir depósitos de otras personas, recibir remesas, compras en línea, transferir fondos a otras cuentas, etc.

En Jordania, se proporciona la asistencia en efectivo a través de una tarjeta de cajero automático y/o retiro de efectivo basado en el escaneo de iris con el Cairo Amman Bank. Sin embargo, el efectivo no puede almacenarse en la tarjeta y el refugiado por lo tanto debe retirarlo o utilizarlo dentro de un plazo limitado.

En términos generales, para los repatriados, el acceso a cuentas bancarias y otros servicios financieros solo es posible una vez que se garantiza el acceso a una tarjeta de identificación nacional o prueba de identificación válida equivalente.

<sup>69</sup> FSDA, refugiados y su dinero

<sup>70</sup> Shahin, Cumplimiento de la regulación internacional sobre AML/CFT: el caso de los bancos en el Líbano

Es importante enfatizar que incluso cuando la regulación permite a los refugiados abrir una cuenta bancaria con su identificación emitida por el gobierno o con el ACNUR, los bancos locales a veces no están informados o aún no han adaptado sus procedimientos internos.

Algunos bancos aún pueden requerir direcciones de domicilio fijas como parte de su debida diligencia, algo que los refugiados recién llegados a menudo no tienen.

Cuando se trata del acceso al crédito proporcionado por las instituciones de microfinanzas (MFI por sus siglas en inglés), los requisitos regulatorios pueden ser menos restrictivos. Varias MFI<sup>71</sup> en varios países como Jordania, Líbano, Uganda, Ruanda, Marruecos, Túnez y Argentina han comenzado a otorgar préstamos a los refugiados al aceptar la identificación del ACNUR o la identificación emitida por los gobiernos a los refugiados, utilizando por lo tanto formas alternativas para verificación del puntaje respecto a la residencia y el crédito. Lo que ha demostrado ser un facilitador fundamental para permitir el acceso a estos servicios fue el trabajo realizado por el ACNUR y sus aliados para crear conciencia sobre las necesidades financieras de los refugiados con los Proveedores de Servicios Financieros en el país. Este trabajo de promoción es fundamental y podría replicarse en otros países para garantizar un mayor acceso a una gama más amplia de servicios financieros por parte de los refugiados.

## Acceso al dinero móvil

¿En qué medida el entorno regulatorio facilita o restringe el acceso al dinero móvil?

Al igual que con el registro de tarjeta SIM, de los 20 países evaluados, ninguno extiende el acceso legal consistente al dinero móvil para los solicitantes de asilo, aunque regularmente se informan soluciones alternativas. Sin embargo, según se informa, a fines de 2018 el Banco Central Afgano autorizó a ciertos operadores de dinero móvil a aceptar cualquier carta u otra forma de certificación del ACNUR (incluido el Formulario de repatriación voluntaria y los certificados de refugiado y solicitante de asilo) para facilitar el registro de tarjetas SIM para servicios de dinero móvil como parte de un programa de intervención en efectivo.

El acceso al dinero móvil varía para los refugiados en los países estudiados. En Zambia, se recibió una aprobación especial del Banco de Zambia y ZICTA, el ente regulador de telecomunicaciones, para utilizar el comprobante de registro, el certificado de refugiado y la tarjeta de identificación de refugiado como identificación válida para el registro de billetera móvil. En Nigeria, el marco regulatorio es particularmente progresivo y complaciente.

El marco de dinero móvil de Nigeria basado en una regulación KYC / CDD de tres niveles, cuyo nivel más bajo (Nivel 1) es particularmente inclusivo y, en teoría, se puede acomodar a los desplazados (ver Tabla 3).

71 Pistelli, 5 Cosas que debe saber sobre los servicios financieros para refugiados: <http://www.findevgateway.org/blog/2018/jun/5-things-you-should-know-about-financial-services-refugees>

### Caso de Estudio: Ruanda

Según la base de datos Global Findex del Banco Mundial, la penetración de dinero móvil en Ruanda (en términos de titularidad de la cuenta para mayores de 15 años) es del 31,11%. El Banco Nacional de Ruanda ha promulgado el Reglamento N° 08/2016 que rige a los emisores de dinero electrónico,<sup>72</sup> el cual reitera los requisitos básicos de identificación para abrir una cuenta bancaria.

“[Los operadores de redes móviles] deben respetar las reglas de KYC antes de abrir cuentas; en la práctica, se requiere una tarjeta de identificación nacional a fin de registrarse para obtener dinero móvil”.<sup>73</sup>

Como tal, los refugiados continúan enfrentando barreras para acceder al dinero móvil. Los agentes de dinero móvil de diferentes operadores están presentes en todos los campamentos del país. Sin embargo, si bien la asistencia monetaria para los repatriados todavía se basa en transferencias de dinero móvil, el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos ya no usan dinero móvil, sino tarjetas inteligentes para la asistencia monetaria en entornos de refugiados, y esto es debido a los desafíos con el acceso a tarjetas SIM y el cumplimiento de los requisitos de KYC / CDD.

72 JuriAfrica, El Banco Nacional regula las actividades de los emisores de dinero electrónico: <https://juriafricque.com/eng/2017/01/27/rwanda-national-bank-the-governor-enacts-new-standards-for-issuers-of-electronic-money/>  
73 IGC, La regulación del dinero móvil en Ruanda, p.15

Tabla 3: Nivel 1 de los requisitos de KYC de tres niveles de Nigeria (incluido el dinero móvil)

	Descripción y características.	Cantidad / Limite de umbral	Requisitos de identificación del cliente
<b>Nivel 1</b>	<p><b>Cuentas de bajo valor</b></p> <p>I. Están sujetas a un estrecho seguimiento por parte de las instituciones financieras y menos escrutinio por parte de los Examinadores Bancarios.</p> <p>II. El cliente potencial o los agentes bancarios pueden abrir la cuenta en sucursales de instituciones financieras.</p> <p>III. No se requiere ninguna cantidad para abrir la cuenta</p> <p>IV. Dichas cuentas cubren productos de banca móvil (emitidos de acuerdo con el Marco Regulatorio de CBN para Servicios de Pagos Móviles en Nigeria).</p> <p><b>Características principales</b></p> <p>I. Los depósitos pueden ser realizados por el titular de la cuenta y terceros, mientras que el retiro está restringido solo al titular de la cuenta.</p> <p>II. Estar vinculado a cuentas de teléfonos móviles.</p> <p>III. La operación es válida solo en Nigeria.</p> <p>IV. Se permiten transacciones por cajero automático.</p> <p>V. Hay una prohibición sobre la transferencia internacional de fondos.</p> <p>VI. Las cuentas son estrictamente de ahorros.</p>	<p>Se limita a un monto mínimo de depósito único de N20,000 y a un saldo acumulado máximo de N200,000 en cualquier momento.</p> <p><b>Productos de banca móvil</b></p> <p>Se permiten productos de banca móvil de nivel uno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Límite máximo de transacción de N3,000 y límite diario de N30,000.</li> <li>Dichos productos están sujetos al Marco Regulatorio de CBN para Servicios de Pagos Móviles en Nigeria.</li> </ul>	<p>I. La información básica del cliente que se debe proporcionar es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Foto tamaño pasaporte;</li> <li>Nombre, lugar y fecha de nacimiento;</li> <li>Género, dirección, número de teléfono, etc.</li> </ul> <p>II. La información puede enviarse electrónicamente o se puede presentar en las sucursales del banco o en la oficina del agente</p> <p>III. No se requiere que el cliente proporcione evidencia de la información o verificación de la misma.</p>

## 5. Hallazgos

### Barreras de acceso relacionadas con la identificación que persisten

A pesar de algunos avances en ciertas jurisdicciones, las barreras relacionadas con la identificación para acceder a la conectividad móvil y los servicios financieros persisten en muchos lugares, particularmente para los solicitantes de asilo que aún no se han registrado o cuyo certificado de registro no se reconoce como una forma legalmente válida de identificación para acceder a la conectividad móvil o servicios financieros. El hecho es que esto deja a millones en una posición particularmente vulnerable y sin la posibilidad de acceder legalmente a los servicios que la mayoría de las personas dan por hecho.

### Las soluciones alternativas formales pueden ser efectivas, cuando corresponda

Por diferentes razones, las personas desplazadas pueden no estar en condiciones de adquirir una identificación con la que se pueda acceder a servicios móviles y financieros. Por ejemplo, puede haber limitaciones de tiempo respecto a la presencia de un grupo en un país lo que dificulta el acceso a formas de identificación oficialmente reconocidas (por ejemplo, el Mecanismo de tránsito de emergencia en Níger). En casos como estos, el ACNUR ha logrado distribuir a las personas de interés las tarjetas SIM registradas a nombre de la organización (es decir, el registro masivo con una identidad de una persona jurídica). Del mismo modo, cuando las regulaciones de KYC / CDD para servicios financieros son muy restrictivas o no tienen en cuenta la situación de los refugiados, el ACNUR puede necesitar abrir cuentas bancarias a nombre de la organización con una subcuenta a nombre de un beneficiario para facilitar las transferencias de dinero en efectivo. Si bien estas soluciones alternativas formales pueden no ser ideales desde una perspectiva de inclusión, proporcionan un medio eficiente y, lo que es más importante, un medio legal para facilitar el acceso en ciertos contextos donde otros medios no están abiertos.

### Las soluciones alternativas informales son comunes, pero precarias e insostenibles

Por otro lado, las soluciones alternativas informales son especialmente comunes en muchos países. El ejemplo más obvio de tales soluciones alternativas es la práctica de depender de otros, incluyendo a la población local, para registrar tarjetas SIM y / o billeteras de dinero móvil en nombre de uno; Esta práctica es menos común para abrir cuentas bancarias, aunque se han informado casos. Tales métodos son precarios porque estas soluciones alternativas pueden colocar a las personas desplazadas en una posición vulnerable y aumentar sus posibilidades de ser aprovechadas, por ejemplo, al verse obligados a pagar una tarifa exigida por el solicitante de registro legal para tener un acceso continuo. Además, a largo plazo, estas soluciones alternativas son insostenibles ya que los operadores de redes móviles y los proveedores de servicios financieros se vuelven más vigilantes en el cumplimiento de la ley y los gobiernos continúan tomando medidas más enérgicas contra el incumplimiento. Adicionalmente, el registro en nombre de otros resultará extremadamente difícil debido a que las infraestructuras de identificación se digitalizan y refuerzan con tecnologías como la biometría.

### Los requisitos estrictos ponen en riesgo de marginar aún más a los vulnerables

Independientemente de si los proveedores de servicios y sus agentes cumplen perfectamente con las normas actuales, la existencia de requisitos estrictos en la ley, como una prohibición absoluta, ponen en riesgo de marginar aún más o incluso criminalizar a las poblaciones ya vulnerables. Es importante no confundir la aplicación laxa de los requisitos de identificación para activar las tarjetas SIM y las billeteras de dinero móvil, una característica común en muchos de los países analizados, con la idea de que el entorno legal de alguna manera facilita el acceso.

Si bien se podría argumentar que el cumplimiento legal deficiente por parte de los proveedores de servicios es en general positivo para las personas desplazadas que, como resultado, pueden conectarse y obtener acceso a servicios móviles y financieros, esta es una forma de riesgo legal que expone aún más a perjuicios a las personas desplazadas.

### Los requisitos escalonados de KYC / CDD pueden aumentar el acceso

La implementación de los requisitos escalonados de KYC / CDD en ciertos países, como Nigeria, ha abierto el acceso básico (es decir, acceso de bajo nivel) a los servicios bancarios y de dinero móvil.<sup>74</sup> Si bien tales medidas basadas en el riesgo son cada vez más necesarias para extender las formas de acceso a grandes sectores de la población, incluyendo a los refugiados, en muchas jurisdicciones están infrutilizadas. Se podría hacer mucho más para facilitar el acceso escalonado para los indocumentados a la conectividad móvil, cuentas bancarias y el dinero móvil, particularmente en contextos de emergencia.

### Ampliar el acceso a la identificación reconocida por el gobierno es clave

Una de las claves para abordar los desafíos planteados en este informe es ampliar el acceso de las personas desplazadas a las formas de identificación reconocidas por la ley o regulación pertinente. Teniendo en cuenta las complejidades y escalas de tiempo involucradas en la extensión del acceso a la identificación legal para las poblaciones desplazadas, se pueden considerar tanto opciones a corto y largo plazo:

- Las medidas a corto plazo incluyen:
  - Mejorar el acceso a las credenciales emitidas por el ACNUR o aquellas ya emitidas a los refugiados y otras personas desplazadas por parte de las agencias del gobierno de acogida (a veces conjuntamente con el ACNUR)
  - En los casos en que la ley / regulación nacional aún no reconozca estas formas de identificación que satisfagan los requisitos de registro de tarjeta SIM y / o KYC / CDD, una medida paralela implicaría trabajar con los responsables y formuladores de políticas para reformar las reglas a fin de reconocer legalmente estas credenciales.
- Las políticas y prácticas de identificación del gobierno nacional a más largo plazo podrían ser más inclusivas para las personas desplazadas, es decir, mediante su inclusión dentro de los sistemas nacionales de registro e identificación. Esto es particularmente cierto en los Estados que están

<sup>74</sup> GSMA, Acceso a servicios móviles y prueba de identidad, p. 25

estableciendo plataformas fundamentales de identificación inclusivas que facilitan que los afiliados tengan su identidad autenticada para estos fines.

- Existe una tendencia internacional emergente para que los estados incluyan a todos los presentes en el territorio, no solo a los ciudadanos, en los sistemas de identificación legal (es decir, registros de población). África occidental, Guinea, Costa de Marfil, Níger, Burkina Faso y Benin están participando en un proyecto financiado por el Banco Mundial cuyo objetivo es lograr este objetivo.
- La inclusión debe promoverse dentro del contexto de un entorno propicio apropiado para la protección de los refugiados, así como con un enfoque en la protección de datos, la privacidad y la seguridad. También deben considerarse cuidadosamente los beneficios y riesgos asociados con la inclusión de las poblaciones desplazadas en las plataformas fundamentales de identificación del gobierno anfitrión; así como también los riesgos de exclusión.

### La seguridad jurídica permite una programación eficiente

El registro de tarjeta SIM y las regulaciones KYC / CDD legalmente ciertas, predecibles y aplicadas consistentemente permiten al ACNUR y a otras agencias humanitarias planificar las necesidades de identificación y seleccionar mecanismos de entrega adecuados para la conectividad y las transferencias de dinero en efectivo, lo que limita la necesidad de encontrar soluciones alternativas y, por lo tanto, reduce la responsabilidad y la exposición. También permite a los proveedores de servicios cumplir con las regulaciones y asignar adecuadamente el tiempo del personal y del agente. La falta de seguridad jurídica, las regulaciones aplicadas de manera inconsistente o los cambios repentinos en las expectativas regulatorias pueden perturbar o hacer que la entrega de la asistencia humanitaria sea ineficiente.<sup>75</sup>

### El cambio de política es posible, generalmente a través de una promoción conjunta

El ACNUR y otros actores trabajan en estrecha colaboración con los encargados de la formulación de políticas y los entes reguladores para identificar las barreras de las personas desplazadas al acceso a la conectividad y los servicios financieros y se esfuerzan por disminuir estas barreras. El ACNUR aprovecha la presencia de sus oficinas de campo, así como la experiencia de las organizaciones aliadas, para identificar las barreras de acceso. En algunos casos, estas barreras pueden haber surgido inadvertidamente, a través de una toma de decisiones precipitada o desinformada. Sin embargo, algunos gobiernos han tenido la capacidad de repensar tales decisiones. Otros están abiertos a la reforma de políticas para reconocer formas comúnmente aceptadas de identificación, particularmente cuando los beneficios para el gobierno anfitrión se pueden articular claramente.

### Se necesita más que la promoción

A pesar de que la promoción para expandir formas aceptables de identificación ha sido efectiva en algunos países, se podría hacer más. Existen oportunidades adicionales para fortalecer las alianzas y el compromiso estratégico en este espacio, cuyos detalles se detallan en el siguiente capítulo.

<sup>75</sup> ELAN, Casos de Estudios Humanitarios de KYC, p. 3

# 6. Recomendaciones

Este capítulo establece las recomendaciones para reducir las barreras legales y regulatorias para el acceso de las personas desplazadas a la conectividad móvil y los servicios financieros, a través de diferentes niveles de intervención. La primera sección aborda las recomendaciones a las partes interesadas del gobierno, incluyendo a las entidades reguladoras, en los países anfitriones. El segundo conjunto de recomendaciones se centra en las acciones que las organizaciones humanitarias y de desarrollo pueden tomar para reducir las barreras de acceso en todo el proceso continuo de desarrollo humanitario.

## Recomendaciones para agencias gubernamentales y organismos reguladores

Entre las diversas acciones que los gobiernos anfitriones pueden llevar a cabo para reducir las barreras legales de acceso se encuentran:

### Aclarar los requisitos existentes

En varios casos previamente evaluados, la barrera real para el acceso no era una ley prohibitiva, sino más bien malentendidos entre las partes interesadas con respecto a los requisitos legales para probar la identidad. Esto a veces se debe al hecho de que los proveedores de servicios o sus agentes no están familiarizados o no están seguros acerca de las formas de credencial de identificación de los refugiados y otras personas desplazadas.

Las agencias gubernamentales deben informar claramente a las partes interesadas sobre las credenciales de identificación emitidas para los refugiados y otras personas, cómo autenticar estas identificaciones y, cuando corresponda, informar sobre las credenciales que pueden cumplir con los requisitos de registro de tarjeta SIM y KYC existentes. Una mayor transparencia y claridad aumentaría la conciencia y contribuiría en gran medida a reducir las barreras de acceso.

### Coordinar a través del gobierno y con aliados humanitarios

Los estados están en el proceso de construir y expandir sus ecosistemas de identificación digital, aprovechando las oportunidades que brindan los avances en tecnología digital para proporcionar identificación y facilitar el acceso a servicios públicos y privados. Dichos sistemas tienen la capacidad de contribuir a reducir la brecha del desarrollo humanitario y a través de estos garantizar la inclusión de las poblaciones desplazadas, junto con otras personas presentes en el territorio. Para que esto se logre, los regímenes regulatorios requieren de una alineación, incluidos los que rigen la incorporación de clientes para el registro de tarjetas SIM, la banca y el dinero móvil. Se requiere una mayor coordinación entre el gobierno y los aliados humanitarios para garantizar que los desplazados sean incluidos y no se queden aún más atrás en estos procesos.

### Emitir credenciales de identificación de forma más rápida

En muchos países, la ley en sí misma permite el acceso de los refugiados y otros grupos desplazados a la conectividad móvil y a los servicios financieros. El problema en estos casos es que las poblaciones carecen de acceso oportuno a una identificación reconocida. Si bien no es un problema legal o regulatorio por sí mismo, los retrasos prolongados son comunes, lo que obliga a las personas a adoptar medidas informales para el acceso (es decir, ilegales). Una cuestión relacionada se refiere al período de validez de los documentos emitidos por los gobiernos anfitriones a los refugiados y otras personas desplazadas.

Los documentos que expiran rápidamente y que deben renovarse con frecuencia pueden dejar a los titulares temporalmente desempoderados al carecer de una credencial de identificación válida, a menos que existan sistemas y procesos que faciliten la fácil renovación. Se debería hacer más para identificar la causa de los retrasos en el suministro de documentos de identificación a las poblaciones de interés cuando las agencias nacionales estén involucradas en la emisión de dichas credenciales de identificación para las poblaciones desplazadas, y así mitigar estos retrasos en consecuencia, así como evaluar la posibilidad de períodos prolongados de validez. Esto podría hacerse como parte de una acción coordinada para garantizar que las comunidades de acogida también puedan acceder a credenciales de identificación reconocidas.

### Considerar la inclusión de los desplazados en las plataformas fundamentales de identificación

Cuando los Estados estén desarrollando sistemas integrados de registro de población, se debe considerar incluir a los solicitantes de asilo y refugiados dentro de las plataformas fundamentales de identificación a las que puedan acceder todas las personas presentes en el territorio para facilitar el cumplimiento de los requisitos de identificación para el registro de tarjetas SIM y KYC / CDD. Esto debe conjuntamente garantizar que exista un entorno propicio adecuado, incluso con respecto a la protección de refugiados y la protección de datos.

### Asistencia en la Autenticación

Por extensión, las agencias gubernamentales, incluidos los entes reguladores de telecomunicaciones y los bancos centrales, deben emitir una guía específica para los proveedores de servicios sobre cómo se pueden verificar las credenciales de identificación emitidas a las personas desplazadas como parte del proceso de autenticación de identificación para el registro de tarjetas SIM y el cumplimiento de requisitos KYC / CDD. La autoridad que emitió la credencial de identificación, ya sea una agencia del gobierno nacional o una agencia humanitaria como el ACNUR, también podría adoptar procesos y sistemas que podrían ayudar en la autenticación.

## Implementar requisitos de identificación escalonados

Para aquellos países que aún no lo han hecho, la implementación de los requisitos de identificación escalonados podría aumentar significativamente el acceso a los servicios financieros, incluido el dinero móvil. También vale la pena considerar cómo la situación de las personas desplazadas podría reflejarse mejor en los enfoques basados en el riesgo para los requisitos de identificación a la hora del registro de tarjetas SIM y qué implicarían los diferentes niveles de servicio móvil.

## Armonizar los requisitos de identificación

Cuando existan divergencias en el registro de tarjetas SIM y en los requisitos de KYC, los reguladores deberían trabajar juntos para armonizar las reglas, siempre que sea posible. Los requisitos para el registro de tarjetas SIM generalmente se originan en la autoridad o entidad de telecomunicaciones de un país, mientras que las reglas de KYC son determinadas por los bancos centrales y otros reguladores financieros. En muchos países, estos organismos pueden no coordinarse de manera efectiva, lo que resulta en requisitos diferentes. El efecto de esta falta de coordinación regulatoria es que los clientes se ven obligados efectivamente a registrarse dos veces para servicios como el dinero móvil. Por lo tanto, la Asociación GSMA recomienda que los requisitos de registro de tarjetas SIM se armonicen con el nivel más bajo de requisitos de KYC en un país.<sup>76</sup>

## Gestionar mejor el cambio de políticas

Cuando los gobiernos decidan actualizar el registro de tarjetas SIM y las reglas de KYC / CDD, es crucial notificar con suficiente antelación a todas las partes interesadas, incluidas las agencias humanitarias, los operadores de redes móviles, los proveedores de servicios financieros y las propias personas desplazadas, a fin de suavizar los impactos de la potencial desconexión o cancelación de cuenta. La gestión del cambio de políticas también debe implicar considerar cuidadosamente las necesidades específicas de los grupos desplazados para evitar consecuencias no deseadas, como la desconexión involuntaria o la revocación de la cuenta.

## Explorar los Entornos Limitados Regulatorios

Los reguladores financieros<sup>77</sup> a nivel mundial están explorando y experimentando con nuevos enfoques regulatorios y de supervisión para la innovación, incluyendo la tecnología financiera. Hasta ahora, el concepto de un Entorno limitado regulatorio ha demostrado ser particularmente atractivo para el sector financiero, ya que busca promover la innovación tecnológica y basada en datos en un entorno seguro en donde los consumidores estén protegidos. Estos Entornos limitados regulatorios Permiten a las empresas probar nuevos modelos y tecnologías de negocios bajo la supervisión de los reguladores, generalmente con ciertas reglas temporalmente flexibles. Los reguladores también brindan orientación específica a los participantes del entorno limitado. A diciembre de 2018, al menos 40 Entornos limitados regulatorios estaban en operación o bajo consideración a nivel mundial, incluso en países que albergan a un gran

<sup>76</sup> GSMA, Acceso a servicios móviles y prueba de identidad, p. 25

<sup>77</sup> Y, cada vez más, los reguladores de telecomunicaciones; véase, por ejemplo, el caso de Taiwán: Entorno Limitado Regulatorio 5G ampliado <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=75efca5b-069a-41e6-9aed-0ba2264a2bf3>

número de personas desplazadas, como Jordania, Kenia, Malasia, Nigeria, Tailandia y Uganda.<sup>78</sup> En estos países, y potencialmente en otros, los reguladores podrían considerar cómo se pueden desarrollar Entornos limitados regulatorios para facilitar enfoques innovadores de KYC / CDD para las poblaciones desplazadas en alianza con agencias humanitarias y representantes del sector privado.

## Recomendaciones para el ACNUR y otras organizaciones

No es solo responsabilidad del gobierno aliviar las barreras de acceso. Los actores como el ACNUR y otras organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían promover diferentes medidas para mejorar el acceso de las poblaciones desplazadas a la conectividad y a los servicios financieros.

### Promover buenas prácticas a nivel global

El ACNUR y otras agencias y organizaciones de ideas afines, potencialmente en colaboración con los proveedores de servicios, deben involucrar a los formuladores de políticas a nivel internacional, regional y nacional para promover buenas prácticas en las áreas de registro, identificación y acceso.

- La participación internacional de organismos como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Grupo de Acción Financiera Internacional, el Banco Mundial y los Bancos de desarrollo ayudaría a elevar el perfil de estos temas y ayudaría a los trabajadores humanitarios a generar consenso internacional sobre enfoques inclusivos para extender el acceso a la conectividad y a los servicios financieros para las poblaciones de desplazados. En particular, abogar ante el Grupo de Acción Financiera Internacional por el desarrollo de directrices y/o recomendaciones específicas para refugiados ayudaría a disminuir las barreras de acceso a servicios financieros para estas poblaciones. Organismos como la Iniciativa Global para la Inclusión Financiera y su Grupo de Trabajo de Identidad Digital también podrían generar vías importantes para el diálogo.
- También hay oportunidades para involucrar a los organismos regionales del Grupo de Acción Financiera Internacional, como el Grupo de Acción Financiera del Medio Oriente y África del Norte (MENAFATF), el Grupo Anti-lavado de Dinero de África Oriental y Meridional (ESAAMLG), y el Grupo de Acción contra el Lavado de Dinero en África Central (GABAC) sobre las preocupaciones relacionadas con KYC / CDD. Del mismo modo, cuando existan a nivel regional, las organizaciones como la Organización de Comunicaciones de África Oriental (EACO) estas deberían participar para abordar las barreras al acceso SIM como un asunto prioritario.
- A nivel nacional, puede resultar beneficioso compartir historias de éxito y buenas prácticas con los reguladores relevantes de los países de la región.

### Facilitar un registro / documentación más rápido

Siempre que sea posible, el ACNUR debería trabajar con sus contrapartes gubernamentales para facilitar el registro y la documentación más oportuna para los solicitantes de asilo y refugiados. Si las demoras son inevitables, el ACNUR debería considerar abogar ante el gobierno para que este ajuste las reglas para el registro de tarjetas SIM y KYC de bajo nivel en función de formas de documentación más

<sup>78</sup> Observatorio de Servicios Financieros Digitales, Entornos Limitados Regulatorios: <https://dfsobservatory.com/content/regulatory-sandboxes>

accesibles, tales como las credenciales emitidas a los solicitantes de asilo. En tales casos, será necesario informar adecuadamente a las partes interesadas, incluidos los proveedores de servicios, para que estén al tanto de los requisitos ajustados.

### **Monitorear la emisión de identificación del gobierno y el cambio de políticas**

Si bien la emisión de credenciales de identificación reconocidas para las poblaciones de interés es un paso crítico para superar las barreras de acceso, en algunos países el ACNUR y sus aliados carecen de métricas creíbles en esta área, lo que dificulta la evaluación de la realidad de la situación sobre el acceso a la identificación. El ACNUR puede desarrollar métricas para monitorear y medir mejor la cobertura de credenciales de identificación emitidas por el gobierno para las poblaciones desplazadas. Esto ayudará a informar la programación humanitaria y también los esfuerzos de promoción de políticas. Además, un mejor monitoreo y seguimiento de los desarrollos de políticas relevantes para la identificación, incluidos los cambios en los marcos nacionales de identificación, los regímenes de registro de tarjetas SIM y las reglas de KYC / CDD, prepararían mejor al ACNUR y otras agencias para identificar, participar, prepararse y responder de manera proactiva ante estos eventos.

### **Explore los mecanismos electrónicos KYC**

El ACNUR también debería explorar si sería posible aumentar la funcionalidad del Ecosistema de Registro de Población y Administración de Identidad PRIMES para permitir que los proveedores de servicios realicen la autenticación electrónica de los solicitantes de asilo y la identidad de los refugiados, incluso facilitando la verificación de credenciales de identificación o a través de la verificación biométrica por referencia en los sistemas biométricos de PRIMES. Dicha funcionalidad ya existe con el propósito de verificación de la identificación en ciertos contextos, sin embargo, puede ser posible desarrollarlo y aplicarlo como un medio para fortalecer la verificación de las credenciales de identificación emitidas por el ACNUR para el registro de tarjetas SIM y los procesos KYC / CDD. Esto será particularmente relevante cuando el ACNUR mantenga un papel en el registro de refugiados o cuando los gobiernos estén utilizando las herramientas digitales del ACNUR. También deben explorarse diversas tecnologías, incluyendo el uso de códigos de respuesta rápida (QR). Además, a los sistemas del ACNUR se les podría proporcionar una mayor funcionalidad para permitir que los solicitantes de asilo y los refugiados brinden acceso 'autorizado' a los datos de identificación personal que se encuentran en los sistemas del ACNUR, con su identidad validada a través de una coincidencia de 1 a 1 utilizando tecnología biométrica. A medida que se diseñan estos nuevos procesos, también se debe considerar cómo facilitar la verificación en entornos de baja conectividad.

### **Protección de datos**

A medida que el ACNUR continúa registrando refugiados y otras personas desplazadas en colaboración con los gobiernos anfitriones, además de extender los mecanismos para la validación electrónica de esas credenciales de identificación, se debería hacer más para promover marcos de protección de datos sólidos y la aplicación de la normativa de protección de datos en todos los Estados anfitriones. Para ello, tiene muchos aliados dispuestos, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, que participa

activamente en la mejora de los esfuerzos de protección de datos en contextos humanitarios,<sup>79</sup> así como las organizaciones de la sociedad civil. Además, el ACNUR debe continuar fortaleciendo los controles de protección de datos dentro de sus propios sistemas.

### **Alentar a los proveedores de servicios a estar 'preparados para los refugiados'**

Existen problemas de documentación sobre los cuales los proveedores de servicios tienen control. Algunos proveedores tienen declaraciones de misión o políticas que excluyen o limitan involuntariamente el acceso de ciertas poblaciones desplazadas, por ejemplo, declaraciones de misión como "servimos a todos los ciudadanos del país" o formularios de solicitud que requieren una tarjeta de identificación nacional como la única forma aceptable de identificación, aunque la ley pudiera ser más permisiva. El ACNUR y otras agencias deberían alentar a los proveedores a revisar las políticas internas, la documentación y los criterios de elegibilidad y evaluación para el lenguaje que requiere de adaptación para un portafolio inclusivo.<sup>80</sup> Como ejemplo de buenas prácticas en esta área, el formulario de registro de tarjeta SIM de MTN Ruanda incluye explícitamente una opción para los números de identificación del ACNUR, informando así a sus agentes de la validez de estas credenciales. El ACNUR y otras agencias humanitarias deberían trabajar con organizaciones como GSMA y organismos similares del comercio de servicios financieros para desarrollar programas de concientización para ayudar a los proveedores de servicios a estar 'preparados para los refugiados', particularmente en los países de la Lista de Alerta Máxima para la Preparación para Emergencias (HALEP por sus siglas en inglés).<sup>81</sup> Esta es un área que se beneficiaría enormemente de fuertes alianzas con organizaciones de la industria y también podría incluir la preparación para una mayor provisión de servicios y cobertura en áreas donde se espera una afluencia de refugiados.

79 ICRC, Manual sobre la protección de datos en la acción humanitaria:

<https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>

80 NpM, Servicios financieros para refugiados, p. 31

81 UNHCR, Lista de Alerta Máxima para la Preparación para Emergencias:

<https://emergency.unhcr.org/entry/257718/high-alert-list-for-emergency-preparedness-halep>

# 7. Consideraciones finales

Este último capítulo reflexiona sobre las cuestiones emergentes y futuras investigaciones relevantes para el acceso legal a la conectividad y los servicios financieros para las poblaciones desplazadas.

## Cuestiones emergentes

A lo largo de la investigación han surgido una serie de asuntos que requieren una mayor consideración por parte del ACNUR y otras partes interesadas:

- **Cumplimiento de las sanciones:** Un tema de actualidad es la cuestión de qué roles y responsabilidades deberían asumir organizaciones como el ACNUR con respecto a las obligaciones y medidas más amplias AML/CFT. En particular, se han planteado inquietudes con respecto a, a) lo que debería hacer el ACNUR si y cuando el nombre del beneficiario aparezca en la lista de sanciones, y b) la necesidad de investigar posibles coincidencias, incluida la resolución de falsos positivos, y c) cómo trabajar con aliados tales como proveedores de servicios financieros y otros terceros para garantizar que estas medidas se realicen de la manera más justa y transparente posible.
- **Impuestos a la Conectividad:** Otra tendencia reguladora emergente se refiere a la tributación de ciertas formas de conectividad, incluidas las redes sociales y el dinero móvil. En Uganda, por ejemplo, el gobierno ha implementado un impuesto tanto en la actividad de las redes sociales (incluido el uso de WhatsApp, Facebook y Twitter) así como también en las transacciones de dinero móvil.<sup>82</sup> Dichas medidas pueden afectar de manera desproporcionada y adversa a los más pobres, incluidas las personas desplazadas.
- **Períodos de latencia:** Los períodos cortos de latencia antes de la desactivación de tarjetas SIM pueden ser un problema para las poblaciones desplazadas. Esto se debe al hecho de que las organizaciones humanitarias dependen de líneas activas tanto para relacionarse con los miembros de la comunidad como para la entrega de servicios digitales, incluida la asistencia mediante transferencia de dinero en efectivo. Muchos tienen bajos niveles de ingresos disponibles y, como tal, no siempre es posible mantener las líneas activas ya que el gasto se prioriza en otras necesidades del hogar. Este tema merece una evaluación más detallada para observar en qué contextos esto se aplica específicamente y en qué medida obstaculiza el apoyo humanitario a las poblaciones de refugiados.
- **Lista blanca de dispositivos:** Un requisito relacionado pero distinto para el registro de tarjetas SIM es la práctica creciente de la lista blanca de Identidad Internacional de Equipo Móvil (IMEI). En diferentes partes del mundo, los dispositivos falsificados y fraudulentos están en circulación debido en parte a la falta de teléfonos asequibles para ciertos usuarios, incluyendo potencialmente a los desplazados. Motivado en gran medida por las preocupaciones del gobierno sobre los derechos de aduana

<sup>82</sup> BBC News, Se revisará el impuesto a las redes sociales en Uganda: <https://www.bbc.com/news/world-africa-44798627>

impagos, las exigencias de registro de IMEI intentan restringir el uso de dispositivos falsificados / fraudulentos al exigir a los usuarios que registren los detalles de identificación y la información de IMEI de un teléfono en una lista blanca a nivel nacional. Dichas políticas están creciendo internacionalmente, incluso en jurisdicciones como Azerbaiyán, Bangladesh, Chile, Colombia, Etiopía, Irán, Kenia, Líbano, Malasia, Nepal, Pakistán, Rusia, Turquía y Uzbekistán.<sup>83</sup> Un desafío legal en Kenia contra el enfoque de la Autoridad de Comunicaciones de Kenia para identificar dispositivos falsificados dio como resultado que el regulador propusiera el uso de un Sistema de Administración de Dispositivos que se considera inconstitucional.<sup>84</sup>

- **Criptomoneda:** La aparición de criptomonedas, es decir, activos digitales diseñados para funcionar como medio de intercambio utilizando criptografía sólida para asegurar transacciones financieras, controlar la creación de unidades adicionales y verificar la transferencia de activos y su uso por parte de las poblaciones desplazadas, presenta potencialmente nuevos desafíos en términos de la entrega de ayuda humanitaria, así como para los requisitos KYC / CDD, que deben ser evaluados más a fondo.
- **Consideraciones demográficas:** El género, la edad y otros factores demográficos indudablemente determinan cómo se accede y se utiliza la conectividad y los servicios financieros. Desafortunadamente, debido a restricciones de alcance, este informe no indica nada sobre estos temas. Estas dinámicas merecen un enfoque y consideración dedicados.

## Futuras Investigaciones

Una agenda de futura investigación para aspectos legales y regulatorios de conectividad, inclusión financiera e identificación digital podría considerar las siguientes vías, entre otras:

- Podría ser instructivo mirar más allá de las 20 jurisdicciones que formaron la base de este informe, a otros países de acogida de refugiados en los que el registro de tarjetas SIM y los requerimientos de KYC / CDD han creado barreras de acceso, especialmente para ver si se pueden identificar problemas o prácticas aún no identificados.
- Si bien este informe no se ha centrado en la situación de las personas apátridas, los problemas de identificación y acceso son particularmente relevantes para estas poblaciones. Se debería aplicar la misma metodología para las personas apátridas y también para las personas en riesgo de recaer en la categoría de apátrida que no han sido desplazadas por la fuerza. Del mismo modo, también sería importante evaluar cómo estos problemas afectan a las Personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida, para quienes los aspectos de la práctica en lugar de la elegibilidad legal son más relevantes.
- Cuando los Estados adopten un enfoque de plataforma fundamental de identificación para todas las personas presentes en el territorio, también será importante controlar si los refugiados están

<sup>83</sup> Un mayor número de países ha implementado listas negras de IMEI para que los dispositivos móviles robados sean inútiles en las redes celulares. Una lista negra es una mejor solución que una lista blanca porque solo supone una carga administrativa para los dispositivos con problemas, mientras que todos los demás dispositivos de la red se presumen válidos y autorizados para conectarse. Una lista blanca trata todos los dispositivos como potencialmente sospechosos y representa una forma de conectividad autorizada.

<sup>84</sup> Fayo & Mukami, CA Plan para espiar dispositivos móviles de forma ilegal: <https://www.businessdailyafrica.com/news/CA-plan-to-snoop-on-mobile-devices-illegal--Court/539546-4488960-144ag7az/index.html>

realmente incluidos en estos sistemas y cuáles son los riesgos de exclusión.

- La futura investigación también podría considerar el impacto de varias formas de impuestos formales e informales en el acceso y el uso de la conectividad por parte de las personas desplazadas: lista blanca de dispositivos (IMEI), impuesto a los teléfonos móviles, particularmente en las fronteras, y el impuesto a las redes sociales y al dinero móvil.
- Por último, queda mucho por entender sobre el impacto de los poderes legales para las comunicaciones y la vigilancia financiera en la adopción y el uso de la conectividad móvil y el dinero móvil. Por ejemplo, en Zambia se ha informado que los consumidores están optando por completar las transacciones financieras a través de proveedores de dinero móvil en lugar de bancos, en parte debido a la percepción de la vigilancia financiera por parte de las autoridades fiscales.<sup>85</sup> En particular, se deben explorar más a fondo los impactos en los desplazados.

<sup>85</sup> Phiri, Zambians, Tenga cuidado con la regla de identificación del contribuyente, opte por el dinero móvil en lugar de los bancos: <https://globalpress-journal.com/africa/zambia/zambians-wary-taxpayer-id-rule-opt-mobile-money-rather-banks/>

## Referencias

Ahmed, Syed Ishtiaque, Md. Romael Hoque, Shion Guha, Md. Rashidujjaman Rifat y Nicola Dell. 2017. Privacidad, seguridad y vigilancia en el sur global: un estudio de registro biométrico de SIM móvil en Bangladesh. Actas de la Conferencia CHI 2017 sobre factores humanos en los sistemas informáticos: 906-918. <https://doi.org/10.1145/3025453.3025961>

Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan y Naohiko Omata. 2014. Economías de refugiados: repensando los supuestos populares. Proyecto de Innovación Humanitaria de la Universidad de Oxford, junio. <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/refugee-economies-2014.pdf>

Donovan, Kevin P. y Aaron K. Martin. 2014. El aumento del registro de tarjetas SIM africanas: la dinámica emergente del cambio regulatorio. Primer lunes 19 (2). <https://doi.org/10.5210/fm.v19i2.4351>

ELAN. 2017. Casos de estudio humanitarios de KYC. Red de acción de aprendizaje de transferencia electrónica de efectivo, Octubre. <http://www.cashlearning.org/resources/library/1109-elan-humanitarian-kyc-case-studies>

FATF. 2012. Normas internacionales para combatir el lavado de dinero y la financiación/ proliferación del terrorismo. Grupo de Acción Financiera, febrero. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

FSDA. 2018. Los refugiados y su dinero: Evaluación del modelo de negocios para proporcionar servicios financieros a los refugiados. FSD África, marzo. <http://www.fsdafrica.org/wp-content/uploads/2018/03/Refugees-and-Their-Money-Assessing-the-Business-Case-for-Providing-Financial-Services-to-Refugees.pdf>

Gelb, Allan y Anna Metz. 2018. Revolución de identificación: ¿Se puede aprovechar la identificación digital para el desarrollo? Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Göransson, Markus. 2018. Apping y resiliencia: cómo los teléfonos inteligentes ayudan a los refugiados sirios en el Líbano a negociar la precariedad del desplazamiento. Instituto Clingendael: Instituto Holandés de Relaciones Internacionales, Julio. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB\\_Mobile\\_phones\\_July\\_2018.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB_Mobile_phones_July_2018.pdf)

GSMA. 2015. Regímenes proporcionales AML/CFT basados en el riesgo para el dinero móvil: un marco para evaluar los factores de riesgo y las medidas de mitigación. Móvil para el desarrollo, Agosto. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-money/proportional-risk-based-amlcft-regimes-for-mobile-money-a-framework-for-assessing-risk-factors-and-mitigation-measures/>

GSMA. 2016. Registro obligatorio de tarjetas SIM prepagas. Asociación GSM, Abril.

<https://www.gsma.com/publicpolicy/mandatory-registration-prepaid-sim-cards>

GSMA. 2017. El móvil es un salvavidas: investigación del campo de refugiados de Nyarugusu, Tanzania.

Móvil para el desarrollo, Julio. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-for-humanitarian-innovation/mobile-is-a-lifeline/>

GSMA. 2018. Acceso a servicios móviles y prueba de identidad: tendencias, dependencias y riesgos de política global. Móvil para el desarrollo, febrero. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/digital-identity/access-mobile-services-proof-identity-global-policy-trends-dependencies-risks/>

IGC 2013. La regulación del dinero móvil en Ruanda. Centro Internacional de Crecimiento, agosto.

<https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2013/08/Argent-Et-Al-2013-Working-Paper.pdf>

Comité Internacional de la Cruz Roja. 2017. Manual sobre protección de datos en la acción humanitaria, agosto. <https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>

Comité Internacional de la Cruz Roja y Privacidad internacional. 2018. El problema de los metadatos humanitarios: “No hacer daño” en la era digital, octubre. <https://privacyinternational.org/report/2509/humanitarian-metadata-problem-doing-no-harm-digital-era>

Jentsch, Nicola. 2012. Implicaciones del registro obligatorio de usuarios de teléfonos móviles en África.

Política de telecomunicaciones 36 (8): 608–620. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2012.04.002>

Latonero, Mark, Danielle Poole y Jos Berens. 2018. Conectividad para refugiados: una encuesta sobre

teléfonos móviles, salud mental y privacidad en un campo de refugiados sirios en Grecia. Iniciativa Humanitaria de Harvard, Abril. <https://hhi.harvard.edu/publications/refugee-connectivity-survey-mobile-phones-mental-health-and-privacy-syrian-refugee-camp>

Manby, Bronwen. 2016. Identificación en el contexto del desplazamiento forzado. Identificación del Banco

Mundial para el Desarrollo, junio. <http://documents.worldbank.org/curated/en/375811469772770030/pdf/107276-WP-P156810-PUBLIC.pdf>

Microfinanza 2018. Evaluación de las necesidades de los refugiados para los servicios financieros y no financieros - Uganda. Julio. <https://www.unhcr.org/publications/operations/5bd01fab4/assessing-needs-refugees-financial-non-financial-services-uganda.html>

NpM. 2018. Servicios financieros para refugiados: el estado del juego. La plataforma para servicios

financieros inclusivos, agosto. <http://www.inclusivefinanceplatform.nl/what-s-new/reports-more/conference-finance-for-refugees-making-it-work-post-conference-overview/finance-for-refugees-the-state-of-play>

Shahin, Wassim. 2013. Cumplimiento de la normativa internacional sobre AML/CFT: el caso de los bancos en el Líbano. Diario de Control de Lavado de Dinero 16 (2): 109-118.

<https://doi.org/10.1108/13685201311318467>

ACNUR 2014. Estrategia global para la subsistencia: una estrategia del ACNUR 2014-2018. Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.unhcr.org/protection/livelihoods/530f107b6/global-strategy-livelihoods.html>

ACNUR 2016. Conectando refugiados. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,

septiembre. <https://www.unhcr.org/publications/operations/5770d43c4/connecting-refugees.html>

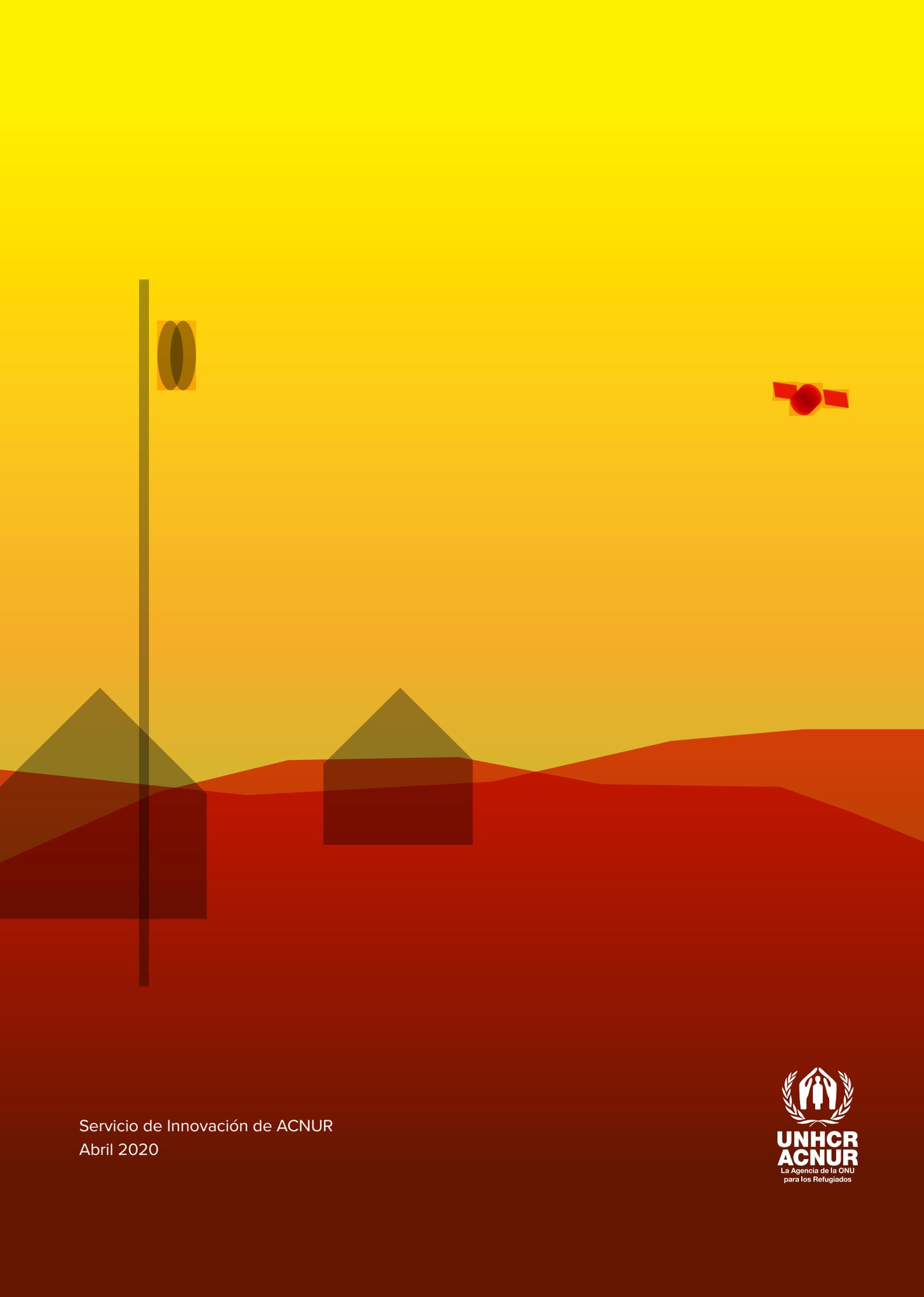
Wall, Melissa, Madeline O. Campbell y Dana Janbek. 2017. Refugiados sirios y precariedad de la

información. Nuevos medios y sociedad 19(2): 240–254. <https://doi.org/10.1177/1461444815591967>

Banco Mundial. 2017. Desplazamiento forzado: hacia un enfoque de desarrollo que apoye a los

refugiados, las personas desplazadas internamente y sus comunidades de acogida. Banco Mundial.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25016>



Servicio de Innovación de ACNUR  
Abril 2020

