

MAPEO SOBRE EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DE TERRORISMO EN LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO ENTRE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA:

INFORME REGIONAL DEL SECTOR DE
ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

Contenido

PREFACIO	1
RESUMEN EJECUTIVO	3
PARTE 1	11
¿APLICAN LOS PAÍSES MEDIDAS FOCALIZADAS Y PROPORCIONADAS A LA LUZ DE UN ABORDAJE EN RIESGO PARA PROTEGER AL SECTOR SIN FINES DE LUCRO DEL FT?	
PARTE 2	24
¿PERCIBEN LAS OSFL RIESGOS DE FT? ¿CUENTAN CON MEDIDAS DE MITIGACIÓN PARA PROTEGERSE?	
PARTE 3	36
¿HAN TENIDO LAS OSFL LA OPORTUNIDAD DE CONTRIBUIR AL TRABAJO SOSTENIDO DE EVALUACIÓN DE RIESGO?	
PARTE 4	47
¿LAS MEDIDAS TOMADAS POR LOS PAÍSES INTERRUMPEN O DESALIENTAN LAS ACTIVIDADES BENÉFICAS LEGÍTIMAS DE LAS OSFL O LIMITAN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?	
CONCLUSION	60
ANEXO A	61
ACRÓNIMOS	
ANEXO B	62
PERFIL DE ORGANIZACIONES ENCUESTADAS	
ANEXO C	64
INFORMES DE PAÍS	
ANEXO D	132
MATERIALES DE REFERENCIA	

Los autores de este estudio son Miguel de la Vega y Gabriela Pellón, Miembros del Núcleo de Expertos sobre antilavado y contra el financiamiento al terrorismo, y Claudia Guadamuz y Jocelyn Nieva, Asesoras Legales Principales para América Latina y el Caribe del Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro (International Center for Not-for-Profit-Law, o ICNL).

Miembros de la Coalición Global de Organizaciones sin Fines de Lucro sobre el Grupo de Acción Financiera Internacional (Global Non-Profit Coalition on FATF) contribuyeron al estudio, en particular Vanja Skoric del Centro Europeo para la Ley del Sector No Lucrativo (European Center for Not-for-Profit Law), Lia van Broekhoven y Fulco van Deventer del Colectivo de Seguridad Humana (Human Security Collective) y Ben Evans del Grupo Greenacre (Greenacre Group).

Finalmente, expertos de cada uno de los 17 países participantes aportaron al estudio, incluyendo a través de informes nacionales presentados en el Anexo C.

PREFACIO

El informe que tiene en sus manos no es una publicación académica sobre la implementación de la Recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Es el fruto de numerosos diálogos mantenidos durante años con representantes de sociedad civil, especialistas en estándares GAFI, autoridades de agencias reguladoras y referentes de entidades financieras. Es el fruto también de investigaciones impulsadas por expertas y expertos de la Coalición Global de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) para GAFI sobre el impacto del marco preventivo contra el financiamiento del terrorismo en la práctica cotidiana de organizaciones que ejercen su libertad de asociación y contribuyen al bien público.

El sector sin fines de lucro ha sido -en casi todos los países de la región- mantenido al margen de las discusiones sobre regulaciones y procedimientos para protegerlo frente a potenciales abusos provenientes de organizaciones terroristas. Ello ha provocado numerosas tensiones derivadas de exigencias normativas onerosas, prácticas bancarias discriminatorias y una marcada falta de sensibilidad hacia un sector que opera con una lógica distinta a la lucrativa.

Hasta ahora, el debate sobre el problema de la utilización incorrecta de OSFL para el financiamiento del terrorismo en América Latina ha sido caracterizado por afirmaciones basadas en generalizaciones y no en datos. Las partes interesadas no han podido sentarse a la mesa para identificar evidencias de riesgo o discutir deficiencias en políticas o procedimientos. La falta de entendimientos básicos compartidos sobre una adecuada implementación de la Recomendación 8 supone un gran desafío.

¿CÓMO PRETENDEMOS COLABORAR CON ESTE INFORME?

Comprendemos la importancia de los controles contra el financiamiento del terrorismo para proteger al sector sin fines de lucro. Sin embargo, hemos visto países que introdujeron nuevas leyes, regulaciones y procedimientos bancarios para implementar la Recomendación 8 que no están en sintonía con los estándares del GAFI, principalmente el Enfoque Basado en Riesgo, ni contemplan las buenas prácticas que las organizaciones utilizan para gestionar los fondos que reciben y desembolsan en causas benéficas.

Aquí se expondrá la perspectiva regional, reflejada en 729 organizaciones encuestadas localizadas en 17 países de América Latina. Es de nuestro interés que las organizaciones operen bajo estándares razonables que funcionen en la práctica sin obstaculizar el logro de sus misiones. Ello será posible solo si todas las partes interesadas aportan sus conocimientos y experiencia en pro de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de financiamiento del terrorismo relacionados con el sector sin fines de lucro. Por eso consideramos que ésta es una misión colectiva y estamos sumamente entusiasmados por el apoyo sostenido y fructífero tanto del GAFI como de la entidad regional, GAFILAT, en este cometido.

A través de la recopilación de un gran volumen de encuestas, este equipo ha observado que el reto de cumplir con la Recomendación 8 revisada es una cuenta pendiente en los países. En especial porque todavía hace falta dejar atrás enfoques centrados exclusivamente en el cumplimiento técnico para entrar en la era del compromiso con los resultados.

Descubrimos que ha habido un buen progreso por parte de redes y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de medidas de buena gobernanza y transparencia. Hemos comprobado con gran satisfacción que las entidades sin fines de lucro están abiertas a profundizar sus conocimientos en el campo de la Recomendación 8 y a participar en una relación constructiva con sus autoridades y representantes de instituciones financieras. Ello es prueba del compromiso del sector para que las OSFL continúen prosperando en beneficio de sus comunidades.

Finalmente, este informe fue redactado por cuatro profesionales quienes suscriben abajo, situados en países distintos y con trayectorias diversas, que comparten una mirada común sobre la importancia de potenciar la voz de la sociedad civil para luchar con más eficacia en la protección de las entidades frente a la posibilidad de su incorrecta utilización para el financiamiento del terrorismo. Las perspectivas de cada uno de nosotros han confluído -a lo largo de las 4 secciones que componen este informe- en reiterar la importancia de incrementar la cooperación, el intercambio de evidencias y el diálogo entre las partes interesadas.

Jocelyn Nieva

Claudia Guadamuz

Miguel de la Vega

Gabriela Pellón

Resumen Ejecutivo

Introducción

Los estándares globales para la regulación de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en materia de combate del financiamiento del terrorismo (FT) son relativamente favorables para el sector. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹ establece los estándares que los países deben implementar, y evalúa su cumplimiento a través de exámenes mutuos periódicos. De manera resumida, y como se amplía en las siguientes partes de este informe, la Recomendación 8² del GAFI relativa a las OSFL requiere que los países implementen regímenes de regulación y supervisión en materia de FT focalizados en un subsector de OSFL que, por sus actividades o características, han sido identificadas como de alto riesgo de ser usadas indebidamente para financiar actividades terroristas. Los países deben asegurar que la regulación del sector sea proporcional, sin interrumpir o desalentar el trabajo legítimo caritativo de las OSFL, y siempre en consonancia con sus obligaciones bajo tratados internacionales de derechos humanos. La implementación de un enfoque basado en riesgo, además, debe ser actualizada periódicamente con base en nuevas evaluaciones de la idoneidad del marco legal, y los resultados de estas evaluaciones deben ser diseminadas a, y nutridas por, las OSFL a través de un acercamiento sostenido.

Resulta particularmente importante tener en cuenta que la Recomendación 8 no se aplica a todo el sector de OSFL sino solamente a aquellas que representan el mayor riesgo de uso indebido para el financiamiento del terrorismo. El GAFI señala que “[n]o todas las OSFL son de alto riesgo y algunas pueden representar poco o ningún riesgo. Puede ser posible que las medidas actuales sean suficientes para abordar el riesgo actual de FT del sector de OSFL identificado en un país...”³.

Las 40 Recomendaciones del GAFI, son observadas por más de 200 jurisdicciones alrededor del mundo⁴. La actual Recomendación 8 es el fruto en gran parte de un proceso de diálogo entre el GAFI y una alianza informal de organizaciones, la Coalición Global de OSFL sobre GAFI (la Coalición Global)⁵, quienes incidieron exitosamente para reformar el estándar que anteriormente caracterizaba a las OSFL como

¹El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero global contra el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocidas como la norma global de lucha contra el lavado de activos (ALA) y el financiamiento del terrorismo (CFT). Para más información visitar el sitio web: <https://www.fatf-gafi.org/about/>.

²Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Actualización a diciembre 2019. PARÍS. (GAFILAT, trad.). Pág. 10.

³GAFI, Documento de mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro (traducción no oficial). Pág. 7, sección II.7. b. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>.

⁴<https://www.fatf-gafi.org/countries/>.

⁵Para más información sobre la Coalición Global de OSFL sobre GAFI visitar el sitio web: <https://fatfplatform.org/>.

“particularmente vulnerables” al abuso para el FT. La colaboración entre el GAFI y la Coalición Global se consolidó a través del análisis de evidencias sobre regulaciones desproporcionalmente onerosas para el sector y un volumen ínfimo de casos de OSFL abusadas para el FT. Sin embargo, la Recomendación 8, reformada en 2016, sigue siendo poco conocida por las partes interesadas en muchas regiones del mundo.

En América Latina, miembros de la Coalición Global han colaborado de manera sostenida por varios años para promover la adecuada implementación de la Recomendación 8 a través de programas de capacitación; pilotos de evaluaciones de riesgo con la participación de OSFL; creación de una comunidad de expertos; y diálogos facilitados entre representantes de OSFL, entes reguladores, instituciones financieras y universidades.

Desde el 2018, miembros de la Coalición Global han encontrado en la entidad regional estilo GAFI para Latinoamérica, GAFILAT⁶, un socio generosamente abierto e interesado en colaborar con este esfuerzo. GAFILAT y la Coalición Global se han comprometido a mantener un diálogo constructivo y cercano, que posibilitó el acercamiento a autoridades de Unidades de Inteligencia Financiera y otros especialistas en FT de países miembros sobre la Recomendación 8 a través de talleres subregionales. Asimismo, el liderazgo del GAFILAT ha brindado un espacio formal durante sus plenarios en las ciudades de Panamá, Asunción y Arequipa para que la Coalición Global presentase tendencias regionales en la implementación de la Recomendación 8. Estos intercambios han tenido tres ejes principales:

- Mejorar el nivel de conocimiento sobre la Recomendación 8 revisada entre los países miembros;
- Demostrar que la sobrerregulación de OSFL a través de normas “talla única”, además de no cumplir con el estándar, ha tenido un impacto negativo generalizado en el trabajo del bien público que llevan adelante las OSFL; y
- Presentar a OSFL bien informadas en los estándares del GAFI como socios preparados y dispuestos a colaborar para una implementación correcta de la Recomendación 8.

Este proyecto regional busca profundizar la colaboración en marcha, replicando el buen ejemplo de la relación constructiva entre la Coalición Global y el GAFI. Con ese norte, se apunta a contribuir con la perspectiva de las OSFL al ejercicio regional de mapeo de experiencias sobre el riesgo de FT que está desarrollando GAFILAT entre los gobiernos de la región. El objetivo final es identificar evidencias, percepciones de riesgo de FT en

⁶ El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Para más información sobre el GAFILAT visitar el sitio web: <https://www.gafilat.org/index.php/es/>.

los sectores OSFL, así como buenas prácticas en la implementación de la Recomendación 8 que podrían ser replicadas y prácticas deficientes que podrían ser rectificadas. La aspiración al final del recorrido es impulsar diálogos con base en evidencias entre partes interesadas en los países miembros del GAFILAT sobre los marcos legales y procedimientos relacionados al FT que afectan a las OSFL. Se espera que estos diálogos contribuyan a una mejor implementación de la Recomendación 8 y una lucha más efectiva contra el abuso de las OSFL para el financiamiento del terrorismo.

Metodología del mapeo regional

La metodología ha sido diseñada para atender a dos necesidades fundamentales: primero, el bajo nivel de conocimientos sobre la Recomendación 8 en la región; y segundo, la carencia de datos sobre su implementación. De manera colaborativa, equipos técnicos de la Coalición Global y la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT elaboraron una encuesta dirigida a funcionarios públicos de los 17 países miembros, la que fue diseminada y analizada por la entidad regional. Para complementar la encuesta, miembros de la Coalición Global publicaron una *Guía* con información sobre los estándares del GAFI detrás de las preguntas de la encuesta y un video introductorio⁷ para los funcionarios. Para superar la carencia de materiales de referencia en español accesibles para los funcionarios de los países y otras partes interesadas, la Coalición Global publicó traducciones de publicaciones clave del GAFI sobre la Recomendación 8. Estas traducciones están disponibles en los sitios web del GAFILAT y el Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo (ICNL)⁸.

Luego, el grupo técnico de la Coalición Global finalizó una encuesta paralela o “espejo” para ser aplicada por representantes del sector OSFL. A fin de promover su aplicación por un número representativo de OSFL, se seleccionaron y capacitaron a líderes de sociedad civil en cada país participante para (a) conducir un taller sobre la Recomendación 8; (b) presentar la encuesta; (c) animar a representantes de OSFL diversas a aplicarla; y (d) escribir breves informes analizando resultados clave de la encuesta de sus respectivos países en el contexto nacional (ver Anexo C). Extractos de estos valiosos informes de país han sido incorporados en este mapeo para ilustrar los hallazgos y su impacto a nivel práctico en un contexto nacional.

Como resultado de los mencionados esfuerzos, la encuesta fue aplicada por 729 representantes del sector en 17 países⁹. La diversidad de las OSFL participantes está

⁷ ICNL. (2020). Video de Apoyo al Ejercicio del Mapeo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7YDIB7ITc2Q&feature=youtu.be>.

⁸ Material de consulta ALA/CFT sobre las OSFL. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/noticias/107-material-de-consulta-ala-cft-sobre-las-osfl>; y en <https://www.icnl.org/post/news/materiales-de-referencia-proyecto-regional-de-mapeo-de-riesgo-osfl>.

⁹ La encuesta fue aplicada por los mismos países miembros del GAFILAT con dos excepciones: se agregó a El Salvador (miembro de la entidad regional estilo GAFI caribeña) por la utilidad de cubrir países centroamericanos

presentada en el Anexo B, reflejada en cuanto a su país, tamaño de presupuesto anual, clasificación según las categorías del GAFI de brindar servicios o realizar actividades expresivas, identificación como red o su pertenencia a redes, fuentes de financiamiento y más.

Este informe está organizado en cuatro partes, cada una dedicada a contestar preguntas clave con base en la Recomendación 8:

- PARTE 1: ¿Aplican los países medidas focalizadas y proporcionadas a la luz de un abordaje en riesgo para proteger al sector sin fines de lucro del FT?
- PARTE 2: ¿Perciben las OSFL riesgos de FT? ¿Cuentan con medidas de mitigación para protegerse?
- PARTE 3: ¿Han tenido las OSFL la oportunidad de contribuir al trabajo sostenido de evaluación de riesgo?
- PARTE 4: ¿Las medidas tomadas por los países interrumpen o desalientan las actividades benéficas legítimas de las OSFL o limitan el ejercicio de la libertad de asociación?

Hallazgos principales y recomendaciones

Se presenta a continuación un resumen de los hallazgos principales de la encuesta, así como recomendaciones para facilitar la adecuada implementación de la Recomendación 8.

PARTE 1

¿CUÁL ES LA PERCEPCIÓN DE LAS OSFL SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN RIESGO?

- Las evidencias recogidas con base en 729 encuestas a lo largo de 17 países en América Latina han demostrado que la mayoría de los países han utilizado abordajes de talla única en lugar de enfoques ajustados a riesgos identificados en el sector sin fines de lucro.

Resulta elemental urgir a las partes interesadas a dejar atrás lógicas centradas en “Cumplir = Completar” para progresar en la implementación efectiva de la Recomendación 8. Para ello se alienta a gobiernos, OSFL e instituciones financieras a adoptar dos líneas de acción recomendadas por GAFI que se refuerzan mutuamente:

- Dado que el enfoque basado en riesgo se edifica con base en las evidencias, es preciso robustecer los niveles de conocimiento y la capacidad en materia investigativa para examinar amenazas y vulnerabilidades en el sector sin fines de lucro.

similares, y no se incluyó a Cuba por las complicaciones en identificar e involucrar a OSFL suficientemente diversas.

La experticia de las OSFL sobre su entorno puede ayudar a los países a prevenir o interrumpir actividades de alto riesgo de manera efectiva. Por ello, son imprescindibles mecanismos que faciliten el diálogo continuo, de ida y vuelta, entre gobiernos, OSFL e instituciones financieras asegurando el trabajo colaborativo a escala nacional.

PARTE 2

¿PERCIBEN LAS OSFL RIESGOS DE FT? ¿CUENTAN CON MEDIDAS DE MITIGACIÓN PARA PROTEGERSE?

- La lucha contra el financiamiento del terrorismo es la máxima prioridad para el GAFI y una parte clave de los objetivos del GAFI para fortalecer la integridad del sector financiero. Sin embargo, se ha constatado que las OSFL encuestadas tienen conocimientos limitados sobre la materia: la cantidad de OSFL que se consideran bien o muy bien informadas sobre el riesgo de FT en su país es muy reducido – un hallazgo que coincide con la amplia mayoría de OSFL encuestadas que manifestó no tener conocimiento de fuentes oficiales o medios de prensa sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a OSFL en los últimos cinco años. Asimismo, respecto a la percepción de riesgo de FT, ocho de cada diez encuestados manifestaron que su organización no tiene riesgo o el riesgo es menor de ser usada indebidamente con propósitos de FT.

Del análisis realizado sobre la información cualitativa brindada por las organizaciones se verificó un alto nivel de confusión respecto a la temática. Las noticias citadas por los encuestados hicieron referencia a artículos de prensa sobre investigaciones por lavado de activos y/o corrupción que involucraban iglesias y/o fundaciones vinculadas al campo de la política o del fútbol. Existieron casos puntuales – pero altamente preocupantes- sobre los cuales las organizaciones señalaron que las autoridades habían forzado el uso del delito de FT para criminalizar a OSFL que ejercían su derecho a la protesta.

Se recomienda que el tema se integre a programas de fortalecimiento institucional tanto públicos como sectoriales con la finalidad de difundir, promover y capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT que pudiesen afectar al sector OSFL.

- Un dato muy alentador ha sido recabado en relación con las medidas de mitigación que ya implementan por mandatos internos las OSFL. Las prácticas más comúnmente reportadas son: aplicar mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera; adherir a normas de terceros como códigos de conducta; y aplicar procedimientos de debida diligencia de donantes y de gobernabilidad.

Se recomienda revisar las prácticas que las OSFL ya aplican en pro de la transparencia y rendición de cuentas y establecer acuerdos entre agencias

reguladoras y redes y organizaciones paraguas de OSFL para difundir y profundizar estas conductas en el sector.

PARTE 3

¿LAS OSFL ESTÁN CONTRIBUYENDO DE MANERA EFECTIVA AL TRABAJO SOSTENIDO DE EVALUACIÓN DE RIESGO?

- Los datos arrojan evidencia que las OSFL no tienen suficiente información sobre la existencia de un segmento dentro del sector con mayor riesgo de ser abusadas para el FT, o si se han identificado actividades que implican vulnerabilidades de FT. Al mismo tiempo, la evidencia demuestra que las OSFL tienen información relevante sobre medidas que adopta el sector para mitigar riesgos de abuso para el FT que no ha sido compartida con las autoridades de sus países. En ausencia de un entendimiento común entre las autoridades y el sector de OSFL sobre estos temas resultará difícil lograr la efectividad de las medidas adoptadas por los países para prevenir el abuso para el FT.
- A fin de mejorar el acercamiento al sector y promover intercambios de información efectivos, se recomienda a las autoridades invertir mayores esfuerzos en identificar y coordinar con las redes de OSFL en sus respectivos países a fin de incentivar la participación de las OSFL en:
 - Las Evaluaciones Nacionales de Riesgo y las Evaluaciones de Riesgo específicas del sector a fin de incorporar sus insumos en la identificación de actividades que implican vulnerabilidades de FT;
 - Las Evaluaciones Mutuas, de manera que puedan sostener intercambios con los evaluadores durante su visita in situ al país; y
 - El diseño de campañas educativas sobre la Recomendación 8 y los riesgos de FT identificados por el país, acompañados de la presentación de buenas prácticas y modelos de prevención de riesgos del sector que existan a nivel de país, así como a nivel regional.
- Aunque algunos países de la región han llevado a cabo ciertas actividades de sensibilización, el impacto de éstas no se refleja en el nivel de conocimiento del sector de OSFL. Más de la mitad de los encuestados desconocían que en su país se hubiesen llevado a cabo estas actividades. Es notorio la falta de acercamiento de las autoridades a OSFL representativas del sector ya que un número importante de redes de organizaciones señalaron carecer de información al respecto. Si las acciones de acercamiento no son efectivas, si no promueven la inclusión y diversidad en la participación, no se puede lograr la necesaria colaboración del sector OSFL con las autoridades para la prevención del FT.

Dada la importancia de promover espacios de diálogo entre OSFL, autoridades, reguladores, e incluso representantes de entidades bancarias para una eficiente lucha contra el FT, es recomendable familiarizarse con las buenas prácticas y lecciones aprendidas de otros países para contribuir a mejorar las estrategias de

acercamiento al sector. Las experiencias de países de esta región, como Argentina, Honduras, República Dominicana y Perú, y más allá, como el Reino Unido, Holanda, Suiza, Túnez, Kosovo- algunas resaltadas en publicaciones recientes del GAFI como modelos positivos- pueden aportar aprendizajes en la organización de mesas redondas para que las partes interesadas contribuyan a una discusión productiva sobre estos temas.

PARTE 4

¿LAS OSFL SUFREN LIMITACIONES A SUS ACTIVIDADES BENÉFICAS LEGÍTIMAS O AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?

- Las OSFL encuestadas reportan estar sujetas a requisitos de supervisión frecuentes y redundantes a múltiples órganos del gobierno, y que dedican recursos significativos a cumplir con esta normativa. La gran mayoría de OSFL no tienen conocimientos de esfuerzos de simplificación o armonización de las medidas por parte de las diversas entidades públicas que regulan al sector. Los sistemas regulatorios no focalizados ni proporcionados interrumpen y desalientan el trabajo de las OSFL. Además, al obligar la dedicación de recursos públicos desproporcionados a la regulación de todo el sector, incluyendo las OSFL que representan poco o ningún riesgo de ser mal utilizados por el FT, estos sistemas carecen de la eficacia requerida por el GAFI.

En consonancia con los estándares del GAFI y el derecho de la libertad de asociación bajo tratados internacionales de derechos humanos, es recomendable que los países colaboraren con las OSFL a través de esfuerzos participativos y coordinados para reformar sus sistemas de supervisión del sector, siempre con base en evidencia de riesgo.

- Los hallazgos de la encuesta son contundentes en demostrar la exclusión de OSFL en materia de políticas públicas y procedimientos relacionados al FT y el sector. Esta exclusión no solo es incompatible con los estándares del GAFI; también limita el ejercicio de la libertad de asociación, incluyendo el derecho de participar en la formación del marco legal que las rige.

Existen buenas prácticas a nivel regional y global para facilitar la participación efectiva de OSFL en los debates sobre la idoneidad de las leyes que regulan al sector, evidencias de riesgo y de mitigación, y más. La Coalición Global se ofrece colaborar con el GAFILAT y otras partes interesadas en socializar y adaptar estas buenas prácticas en la región.

- Aproximadamente la mitad de las OSFL encuestadas conocen casos de exclusión financiera de OSFL, y a su vez, la mitad de ellas consideran que la situación se ha empeorado en el contexto del COVID-19. En varios países, el problema de la falta de acceso a instituciones financieras es grave y las OSFL no perciben que los países estén promoviendo soluciones.

Especialmente en este momento de crisis sanitaria, humanitaria y económica debido a la pandemia, el problema de la exclusión financiera de las OSFL que atienden a estas necesidades urgentes merece atención prioritaria. Se requiere el impulso de diálogos basados en modelos exitosos de colaboración entre OSFL, reguladores, bancos y otras entidades para contribuir a desarrollar soluciones al problema.

Parte 1

Implementando la Recomendación 8

¿Aplican los países medidas focalizadas y proporcionadas a la luz de un abordaje en riesgo para proteger al sector sin fines de lucro del FT?

Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionadas, a la luz del abordaje basado en el riesgo, a dichas organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo...¹⁰.

Recomendación 8

Introducción

Esta sección se enfoca en el análisis de evidencia sobre la existencia o no de medidas focalizadas y proporcionadas con base en riesgo dirigidas a proteger a las OSFL de ser usadas indebidamente para financiar terrorismo.

En junio de 2016, el GAFI revisó la Recomendación 8 para asegurar que su implementación esté en consonancia con el enfoque basado en el riesgo y no perturbe o desaliente las actividades sin fines de lucro legítimas. Las revisiones aclararon que no todas las OSFL representan el mismo nivel de riesgo de FT y que algunas de ellas representan muy poco o ningún riesgo¹¹.

El GAFI exige a los países que adopten un enfoque basado en el riesgo para cumplir con la Recomendación 8 y con ese norte establece una serie de requisitos específicos que los países deben poner en práctica para demostrar el pleno cumplimiento con el estándar. A dichos requisitos o criterios subyacen algunas preguntas orientadoras a las cuales los países deberán responder.

¿EL PAÍS IDENTIFICÓ AL SEGMENTO DE OSFL QUE TIENE MAYOR RIESGO DE SER USADAS INDEBIDAMENTE PARA FINANCIAR TERRORISMO?

Sin perjuicio de los requisitos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son de inherente riesgo alto (y algunas representan un riesgo bajo o nulo), los países deben identificar qué subconjunto de organizaciones se enmarca en la definición del GAFI de OSFL. Al realizar estas evaluaciones, los países deben utilizar todas las fuentes de información relevantes para poder identificar características y tipos de OSFL que, por sus actividades o

¹⁰ GAFI, Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Recomendación 8. Pág. 10.

¹¹ GAFI, Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo, 2019, París, (traducción no oficial). Extracto Parte 4: organizaciones sin fines de lucro y la evaluación del riesgo de financiamiento del terrorismo, párr. 62.

peculiaridades, corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo¹².

¿SE HAN IDENTIFICADO LAS AMENAZAS Y LAS FORMAS DE USAR INDEBIDAMENTE DE LAS OSFL?

También es crucial identificar la naturaleza de las amenazas planteadas por las entidades terroristas a las OSFL que se encuentran en riesgo, así como la manera en la que los actores terroristas abusan de dichas OSFL¹³.

¿HUBO REVISIÓN DE LEYES Y REGULACIONES PARA ASEGURAR QUE SEAN PROPORCIONALES?

El abuso en el pasado y en la actualidad de las OSFL para el financiamiento del terrorismo exige que los países adopten medidas que deben ser proporcionales a los riesgos identificados a través de un Enfoque Basado en Riesgo¹⁴.

¿LA REVISIÓN HA SIDO ACTUALIZADA PERIÓDICAMENTE?

Los países también deben reevaluar periódicamente el sector haciendo revisiones de la nueva información sobre las vulnerabilidades potenciales del sector ante las actividades terroristas para asegurar la implementación efectiva de medidas¹⁵.

En definitiva, el GAFI requiere que los países miembros demuestren efectividad en el cumplimiento de la Recomendación 8 para lo cual deberán responder una pregunta fundamental:

¿HASTA QUÉ PUNTO, SIN INTERRUPIR O DESALENTAR LAS ACTIVIDADES LEGÍTIMAS DE LAS OSFL, EL PAÍS HA APLICADO MEDIDAS FOCALIZADAS Y PROPORCIONALES PARA LAS OSFL IDENTIFICADAS POR DICHO PAÍS COMO VULNERABLES AL ABUSO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, DE ACUERDO CON EL ENFOQUE BASADO EN EL RIESGO?¹⁶

En otras palabras, a los evaluadores de GAFI – durante el proceso de evaluación mutua – se les requiere valorar no solo que el país cuente con un marco regulatorio específico para proteger a las OSFL de potenciales abusos sino también que se tomen acciones efectivas y proporcionadas que eviten impactos negativos en la actividad de beneficencia.

¿Qué dicen las evidencias?

Habiendo revisado el enfoque de las políticas de GAFI para abordar la Recomendación 8 y teniendo mayor conciencia de que ya no es suficiente aplicar medidas de talla única a todas las OSFL y que las medidas que se apliquen no deben obstaculizar su actividad legítima, a continuación, se presenta el análisis de la información recabada con relación

¹² GAFI, Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Pág. 53, párr. C. 5 (En adelante “*La Nota Interpretativa de la Recomendación 8*”).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. Párr. B. 4 (c).

¹⁵ Ibid. Párr. C. 5.

¹⁶ GAFI, Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Pág. 248.

a las medidas y acciones tomadas por las autoridades en los 17 países que participaron en la encuesta.

El análisis se centra en las respuestas de las OSFL a tres preguntas principales; en primer lugar, se consultó a las OSFL sobre su conocimiento respecto de las medidas y acciones implementadas por las autoridades competentes sobre si el país:

- Llevó a cabo una Evaluación Nacional de Riesgos;
- Realizó una evaluación de FT específica del sector de las OSFL;
- Identificó características o actividades que implican vulnerabilidad/es de FT en el sector de OSFL;
- Identificó amenaza/s de FT en el sector de OSFL;
- Identificó al segmento de OSFL que tienen mayor riesgo de ser abusadas para el FT;
- Adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT; y
- Ha reevaluado periódicamente al sector.

En ese marco se indagó además sobre el conocimiento de las OSFL en relación con la manera en que las mencionadas medidas y acciones fueron llevadas a cabo, es decir, si las autoridades:

- Lo hicieron con participación de las OSFL más representativas;
- Lo hicieron con participación de OSFL, pero no las más representativas;
- Lo hicieron sin la participación de las OSFL;
- No lo hicieron; o
- No tengo conocimiento sobre el asunto.

La encuesta reveló que cerca del 70% de los encuestados manifestaron que no tienen conocimientos sobre medidas y acciones -focalizadas y proporcionadas- que llevan adelante las autoridades competentes. Asimismo, se verificó que poco más del 3% consideran que las autoridades han tomado medidas y acciones habiendo convocado a las OSFL más representativas (este aspecto se abordará en detalle en la sección 3). Otro dato para destacar es el que indica que en promedio el 14% de las OSFL consideró que las autoridades no implementaron las medidas y acciones nominadas.

Medidas tomadas por las autoridades competentes en 17 países

Implementación de Medidas		El país identificó amenazas en el sector de OSFL	El país ha reevaluado periódicamente al sector	El país identificó el segmento de las OSFL de mayor riesgo	El país realizó una evaluación de FT específica en sector OSFL	El país identificó características o actividades	El país adoptó medidas según riesgos identificados	El país llevó a cabo una ENR
	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	4.39%	4.25%	3.02%	2.61%	3.84%	3.02%	4.66%
	Las autoridades lo hicieron con participación de OSFL, pero no las más representativas	2.47%	3.02%	1.65%	2.47%	2.47%	2.19%	4.80%
	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	12.89%	8.37%	8.09%	8.09%	12.07%	9.88%	17.15%
	Las autoridades no lo hicieron	10.97%	19.75%	17.15%	12.62%	12.48%	16.74%	8.37%
	No tengo conocimiento sobre el asunto	69.27%	64.61%	70.10%	74.21%	69.14%	68.18%	65.02%
	Total 17 países	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Cuando se consultó a las OSFL específicamente sobre si las autoridades competentes identificaron el segmento de OSFL de alto riesgo, siete de cada diez manifestaron que no tienen conocimientos sobre el asunto y sólo el 3% que las autoridades lo hicieron con apoyo de las OSFL más representativas.

De acuerdo con la Nota Interpretativa de la Recomendación 8, el GAFI enumera algunas características que podrían hacer más vulnerables a las OSFL como tener acceso a considerables fuentes de fondos, manejar grandes volúmenes de efectivo, tener

presencia global y transacciones financieras dentro o cerca de áreas que están más expuestas a la actividad terrorista e insta a los países a identificar características o actividades vulnerables dentro del universo de las OSFL que entran en la definición funcional de GAFI¹⁷.

Una amplia mayoría de las OSFL -69%- expresó que en sus países las autoridades no habían identificado las características y actividades que implican vulnerabilidades en materia de financiamiento de terrorismo para el sector sin fines de lucro.

La encuesta reveló además que más de dos tercios de las OSFL no tienen conocimientos sobre medidas proporcionadas tomadas por sus gobiernos en base a los riesgos identificados y una proporción similar no conoce si se han efectuado revisiones periódicas del sector para actualizar la comprensión de las respuestas nacionales al abuso de las OSFL para el financiamiento del terrorismo, con el fin de hacer frente a la naturaleza cambiante de las amenazas.

El panorama se completa con la pregunta sobre si se realizó una evaluación de riesgo específica en el sector sin fines de lucro. Como ya se anticipó, una comprensión integral de las características, la naturaleza y las actividades del sector es un requisito previo vital para comprender los riesgos de FT a los que se enfrentan ciertas OSFL. La evaluación nacional de riesgos de FT es un componente clave de la Recomendación 8 y es un punto de partida fundamental para evaluar el riesgo de FT al determinar qué OSFL entran en la definición del GAFI. Sin embargo, la encuesta constató que tres de cada cuatro OSFL manifestaron no tener conocimientos de que las autoridades hubieran realizado una evaluación específica de riesgos de FT entre las organizaciones de la sociedad civil mientras apenas un 2% dijeron que sí lo hicieron con apoyo de las OSFL más representativas.

El análisis pormenorizado de las respuestas respecto de la efectividad en la aplicación de medidas focalizadas y proporcionales para las OSFL identificadas como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo, resalta los siguientes patrones:

Países en los cuales el desconocimiento por parte de las OSFL es más acentuado	Porcentaje de desconocimiento
Chile	91%
Ecuador	84%
Bolivia	80%
Uruguay	75%

¹⁷ Según la Nota Interpretativa, la definición está basada en aquellas actividades y características de una organización que la ponen en riesgo de abuso para financiamiento del terrorismo, en lugar del simple hecho de que su operación no se basa en el lucro. Para los propósitos de la Recomendación 8, se define a una OSFL como "una persona o estructura legal u organización que principalmente se desempeña en la recolección o ejercicio de fondos para fines caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otro tipo de buenas obras". Ver *La Nota Interpretativa de la Recomendación 8*. Párr. A.1.

En este sentido resulta sugerente que, aunque el GAFI insta a los gobiernos a mantener diálogos continuos con las OSFL durante el proceso de evaluación mutua, el grupo de países donde el desconocimiento reconocido por parte de las OSFL es más acentuado se compone de un caso en el cual el país ya finalizó el proceso de evaluación mutua (Uruguay), otro que está en curso (Chile) y dos que aún no han sido evaluados por GAFILAT (Bolivia y Ecuador).

Países en los cuales el desconocimiento por parte de las OSFL es menos acentuado	Porcentaje de desconocimiento
Nicaragua	52%
México	54%
El Salvador	55%
República Dominicana	58%

De acuerdo con los datos consignados si bien existe una brecha cercana al 30% entre el primer y el segundo grupo cabe resaltar que aún entre los países donde el desconocimiento es menos marcado, más de la mitad de las OSFL han reconocido que no tienen conocimiento sobre las medidas y acciones que establecieron sus autoridades.

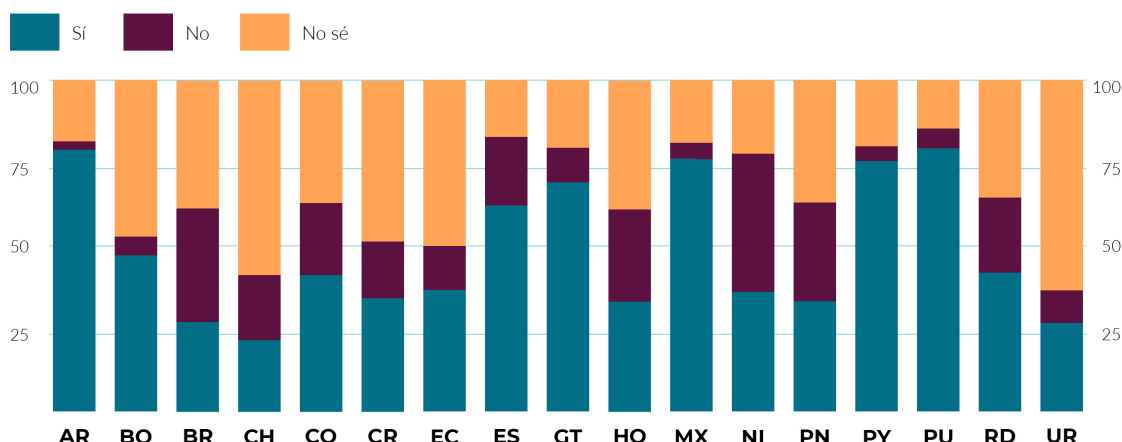
El caso chileno arrojó datos contundentes respecto del alto nivel de desconocimiento de las entidades consultadas sobre las medidas y acciones del gobierno.

Medidas y acciones con base en riesgo adoptadas por el gobierno	Porcentaje de desconocimiento
El país llevó a cabo una Evaluación Nacional de Riesgos	91%
El país realizó una evaluación de FT específica del sector de las OSFL en línea con la Recomendación 8	89%
El país identificó características o actividades que implican vulnerabilidad/es de FT en el sector de OSFL	84%
El país identificó amenaza/s de FT en el sector de OSFL	86%
El país ha reevaluado periódicamente al sector	78%
El país identificó al segmento de OSFL que tienen mayor riesgo de ser abusadas para el FT	86%
El país adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT	91%

Este desconocimiento es grave, tomando en cuenta que hace más de 10 años en Chile existe una normativa específica sobre la responsabilidad de personas jurídicas con relación a los delitos base de financiamiento del terrorismo y lavado de activos.

En segundo lugar, ante la consulta sobre si las OSFL revisten carácter de sujetos obligados, las entidades encuestadas en 17 países respondieron que sí en más del 50% de los casos y que no o no sé en un porcentaje similar.

¿SON LAS OSFL SUJETOS OBLIGADOS? EN 17 PAÍSES



A pesar de que la Recomendación 8 hace hincapié en que “[u]na aproximación generalizada a todos sería inconsistente con la apropiada implementación de un Enfoque Basado en Riesgo según se estipula en la Recomendación 1 de los Estándares del GAFI”¹⁸, en la práctica numerosos países de la región han determinado que el sector sin fines de lucro está obligado a cumplir con la normativa antilavado y contra el financiamiento del terrorismo -a la par que sectores como juegos de azar, escribanos y bienes raíces, por mencionar algunos- apelando simple y exclusivamente a umbrales económicos de transacciones.

Incluso el GAFI ha señalado en 2019 en la *Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo* que:

Es importante señalar que la R.8 no exige que las jurisdicciones consideren a las OSFL como sujetos obligados¹⁹.

En este sentido resulta interesante destacar algunas contradicciones manifiestas que subrayan la necesidad de adoptar enfoques regulatorios con base en riesgo en busca de lograr una implementación efectiva del estándar y de evitar obstaculizar las actividades caritativas legítimas.

Examinando el sector sin fines de lucro en México y Brasil surgen las siguientes apreciaciones. El GAFI y el GAFILAT aprobaron la evaluación mutua de México en 2018. En el reporte señalaban que “[l]a normativa actual que regula al sector es mucho más extensa y, por lo tanto, más onerosa de lo que lo requiere el GAFI y no es acorde al

¹⁸ La Nota Interpretativa de la Recomendación 8. Párr. C. 6. (b).

¹⁹ GAFI, Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo, 2019, París, (traducción no oficial). Extracto Parte 4: organizaciones sin fines de lucro y la evaluación del riesgo de financiamiento del terrorismo. Párr. 71.

enfoque basado en el riesgo según la definición en las revisiones de la R.8. Las OSFL que reciben donaciones deducibles de impuestos son supervisadas en relación con ALA/CFT dada su clasificación como [actividades vulnerables], como así también las OSFL que reciben donaciones por encima del umbral de US\$6,500 y, por lo tanto, están sujetas a los mismos requisitos que las [actividades y profesiones no financieras designadas]²⁰.

En el caso opuesto, Brasil, no ha establecido a la fecha un marco regulatorio que aborde a las OSFL en relación con la prevención del lavado de activos ni la financiación del terrorismo. El GAFI, después de su última evaluación en 2010, ha redactado reiteradas declaraciones exponiendo la importancia de que Brasil establezca un marco contra el terrorismo y su financiamiento²¹. El GAFI y el GAFILAT tienen previsto evaluar nuevamente a Brasil en 2021.

A pesar de que las situaciones que atraviesan las OSFL desde la óptica regulatoria es completamente disímil en los dos países con las economías más pujantes de la región, se verificó un nivel de conocimiento semejante de las medidas y acciones adoptadas por sus respectivos gobiernos. Así, se observó que las OSFL encuestadas en Brasil y México contestaron de manera muy parecida en relación con el conocimiento del segmento con mayor exposición al riesgo.

Identificación del segmento de OSFL de mayor riesgo por parte de las autoridades					
	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	Las autoridades lo hicieron con participación de OSFL, pero no las más representativas	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	Las autoridades no lo hicieron	No tengo conocimiento sobre el asunto
Brasil	2%	0%	11%	22%	63%
México	3%	5%	14%	21%	54%

En relación con el escenario brasileño, el equipo experto manifestó:

En conclusión: podemos observar, a partir de las respuestas de las organizaciones brasileñas participantes de la investigación, que el tema de los riesgos para el financiamiento del terrorismo en el país todavía es bastante incipiente. Poco se sabe sobre el tema, poco se dice sobre el tema, poco se regula el tema.

Informe Brasil

²⁰ FATF y GAFILAT (2018), Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua. FATF, París. Pág.79. www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

²¹ FATF. 22 February 2019. FATF Statement on Brazil. <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/fatf-statement-brazil-feb-2019.html>.

Los expertos mexicanos se refirieron a la situación en su país en los siguientes términos:

Aunque hay experiencias de acercamiento y diálogo con las autoridades del Ministerio de Finanzas, prevalece una distancia y la falta de espacios para llevar a cabo medidas efectivas que involucren activamente al sector.

Informe México

Por su parte el caso argentino también permite algunas reflexiones. En Argentina las OSFL se consideran sujetos obligados a informar a la Unidad de Información Financiera desde larga data. Sin embargo, casi un 20% de las entidades aún desconocen la condición que alcanza a las entidades sin fines de lucro que reciben donaciones y/o aportes de terceros por encima de los US\$2,450 (196,000 pesos argentinos) aunque sea por única vez y aunque los fondos provengan de organismos públicos. El marco regulatorio argentino exige a las OSFL que implementen un programa de prevención de LA/FT oneroso que se apoya en tres pilares: política de prevención, política de identificación y conocimiento de clientes y política de reporte, además prevé sanciones y multas para quienes incumplan con la norma²².

Medidas y acciones implementadas por las autoridades en Argentina					
	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	Las autoridades lo hicieron con participación de OSFL, pero no las más representativas	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	Las autoridades no lo hicieron	No tengo conocimiento sobre el asunto
El país llevó a cabo una Evaluación Nacional de Riesgos	2%	1%	17%	11%	68%
El país realizó una evaluación de FT específica del sector de las OSFL en línea con la Recomendación 8	1%	0%	2%	16%	80%
El país identificó características o actividades que implican vulnerabilidad/es de FT en el sector de OSFL	1%	0%	7%	18%	72%
El país identificó amenaza/s de FT en el sector de OSFL	1%	1%	7%	17%	72%
El país ha reevaluado periódicamente al sector	2%	0%	4%	25%	66%
El país identificó al segmento de OSFL que tienen mayor riesgo de ser abusadas para el FT	2%	0%	2%	25%	69%

²² Resolución UIF N°30/2011 y modificatorias.

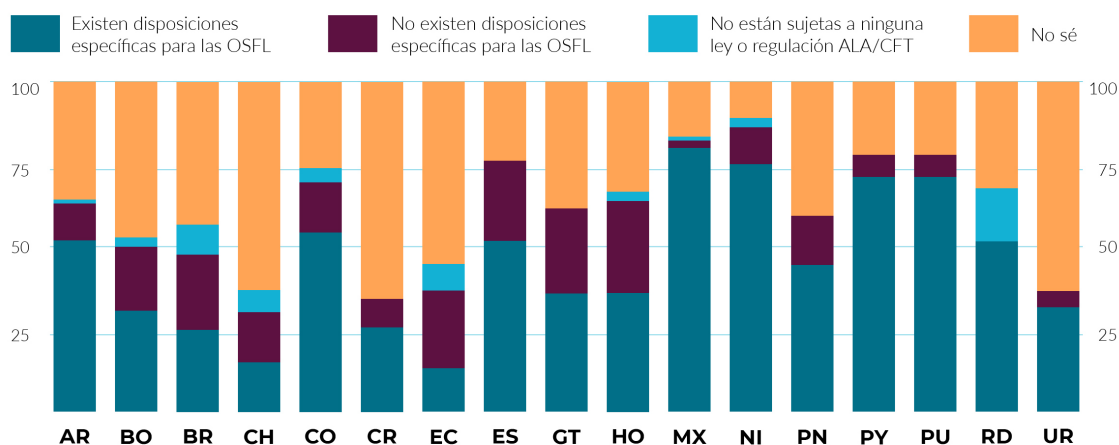
Los datos vertidos en la tabla facilitan la comprensión sobre el alto grado de desconocimiento que experimentan las OSFL en Argentina dado que aproximadamente siete de cada diez encuestados manifestaron no tener conocimiento sobre las medidas y acciones implementadas por las autoridades competentes.

Resulta finalmente oportuno robustecer el análisis de las evidencias en relación con la pregunta: *¿En qué manera las OSFL están sujetas a las leyes o regulaciones Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT)?*

Cerca del 40% de los encuestados respondieron no contar con conocimientos para responder la pregunta mientras que solo el 46% manifestó que existen disposiciones específicas para las OSFL en sus países.

Nuevamente se observaron numerosos casos en los que entidades que son alcanzadas por marcos regulatorios específicos demuestran muy bajo conocimiento al respecto.

¿EN QUÉ MANERA LAS OSFL ESTÁN SUJETAS A LAS LEYES O REGULACIONES ALA/CFT? EN 17 PAÍSES.



Argentina y Uruguay permiten una ilustración fehaciente de tales circunstancias que impactan de forma homogénea a nivel regional. En ambos países las OSFL son consideradas sujetos obligados y se les exige cumplir con una regulación rigurosa en materia de prevención del LA/FT si superan umbrales económicos. Sin embargo, poco más de la mitad de las OSFL argentinas reconocen que están alcanzadas por regulaciones específicas. Así fue reflejado en el informe redactado por el equipo de expertos que recolectó los datos de las encuestas.

En alusión al conocimiento del marco regulatorio ALA/CFT, es preciso resaltar que ante la pregunta ¿En qué manera las OSFL están sujetas a las leyes o regulaciones Antilavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT)? el 52% señala que “Existen disposiciones específicas para las OSFL”

mientras la otra mitad manifiesta que no lo sabe (36%), no existen tales disposiciones (11%) o las OSFL no están sujetas (1%).

Informe Argentina

Asimismo, al efectuar un análisis combinado de las respuestas de las OSFL uruguayas según su conocimiento del estatus de sujetos obligados en relación con el conocimiento de algunas medidas clave adoptadas por sus autoridades se observa lo siguiente:

¿El país adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT?				
¿Son las OSFL sujetos obligados?	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	Las autoridades no lo hicieron	No tengo conocimiento sobre el asunto
No				9.76%
No sé	2.44%		7.32%	53.66%
Sí	2.44%	4.88%	7.32%	12.20%
Suma total	4.88%	4.88%	14.63%	75.61%

¿El país identificó características o actividades que implican vulnerabilidad/es de FT en el sector de OSFL?				
¿Son las OSFL sujetos obligados?	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	Las autoridades no lo hicieron	No tengo conocimiento sobre el asunto
No			2.44%	7.32%
No sé	2.44%	4.88%	2.44%	53.66%
Sí	2.44%	9.76%		14.63%
Suma total	4.88%	14.63%	4.88%	75.61%

Quedó demostrado en las tablas anteriores – a contramano de lo esperado- que el mayor nivel de conciencia respecto de la condición de sujetos obligados no necesariamente se condice con un conocimiento más profundo de las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo. El equipo de expertos uruguayo sintetizó la situación del siguiente modo:

A partir de las respuestas recibidas, se puede inferir que en Uruguay las OSFL desconocen en gran medida sus obligaciones con el marco legal ALA/CFT y que han recibido poca o ninguna información por parte de las autoridades competentes. Si bien Uruguay ha implementado evaluaciones de riesgo y evaluación mutua, no parece haber difundido en el sector de OSFL estos.

Informe Uruguay

Las concluyentes evidencias descritas hasta aquí refuerzan los incentivos para confluir hacia un marco regulatorio y operativo para las OSFL que dé cuenta de que las autoridades han evaluado el sector y que han identificado el subsector con mayor exposición al riesgo de FT para luego revisar si las normas vigentes son suficientes o hace falta actualizarlas con la participación del sector sin fines de lucro. De otro modo se seguirá sobrecargando al sector con regulaciones de talla única desprovistas de efectividad para proteger a las OSFL frente a potenciales abusos.

Conclusiones y recomendaciones

Uno de los mayores hitos en más de 30 años de vida del GAFI, ha sido la incorporación del Enfoque Basado en Riesgo. A partir de la última ronda de evaluaciones mutuas se produjo un amplio giro hacia una forma de monitorear la implementación de los estándares que había quedado obsoleta a la hora de proteger la integridad del sistema financiero internacional. El GAFI ha establecido a partir de 2012 su compromiso con la efectividad de los estándares a través de la incorporación de la Recomendación 1 denominada “Evaluación de riesgos y aplicación de un Enfoque Basado en Riesgo” que tiene impacto transversal en todas las demás.

¿Qué implica en la práctica utilizar el Enfoque Basado en Riesgo? Tan simple como identificar y entender amenazas y vulnerabilidades en materia de LA/FT para adoptar enfoques focalizados y proporcionados a través de una asignación eficaz de los recursos. En otras palabras, se debe tratar diferente a cada sector y subsector según su nivel de exposición al riesgo. Medidas reforzadas serán necesarias allí donde los riesgos identificados sean elevados y medidas simplificadas, en cambio, donde los riesgos detectados sean ínfimos. A partir de 2012 los países han asumido el compromiso de demostrar que, además de haber establecido regímenes regulatorios, son capaces de hacerlos funcionar efectivamente. Ya no es suficiente cumplir con una lista de requisitos normativos, sino que la premisa elemental es dar cuenta que los riesgos identificados son mitigados de manera efectiva.

CUMPLIR NO ES COMPLETAR

Las evidencias recogidas en base a 729 encuestas a lo largo de 17 países en América Latina han arrojado luz sobre un gran desafío que gobiernos, entidades financieras y sociedad civil comparten: utilizar el Enfoque Basado en Riesgo como condición sine qua non para proteger al sector sin fines de lucro sin desalentar sus actividades caritativas legítimas.

El desafío de identificar, evaluar y entender los riesgos de financiamiento del terrorismo y encontrar los mitigadores más efectivos requiere del trabajo colectivo y coordinado de las partes interesadas.

Por ello, resulta aconsejable que gobiernos, OSFL e instituciones financieras adopten dos líneas de acción recomendadas por GAFI que se refuerzan mutuamente.

- Los países deben contar con conocimiento y capacidad en materia investigativa para examinar amenazas y vulnerabilidades en el sector sin fines de lucro. El Enfoque Basado en Riesgo se edifica en base a evidencias aportadas por cada una de las partes interesadas. Es preciso combatir el desconocimiento que deriva en desconfianza que -al fin de cuentas- se traduce en medidas onerosas y de dificultoso cumplimiento.
- Los países deben mantener un diálogo continuo, de ida y vuelta, entre gobiernos, OSFL e instituciones financieras. La experticia de las OSFL sobre su entorno puede ayudar a los países a prevenir o interrumpir actividades de alto riesgo antes de que lleguen a instancias de abuso terrorista o conducir a la detección temprana de amenazas²³.

²³ GAFI, Documento de mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro, 2015, París (traducción no oficial). Pág. 17, párr. 27.Óp. Cit.

Parte 2

Percepción de riesgo y medidas de mitigación

¿Perciben las OSFL riesgos de FT? ¿Cuentan con medidas de mitigación para protegerse?

En la práctica, los países deben ser capaces de demostrar que las medidas basadas en riesgo aplican a las OSFL en riesgo de uso indebido para el financiamiento del terrorismo. También es posible que las medidas regulatorias y de otra naturaleza existentes ya atiendan suficientemente al riesgo actual de financiamiento del terrorismo de las OSFL en una jurisdicción...²⁴.

Introducción

Esta sección describe la información recabada en relación con las percepciones que tienen las OSFL respecto a los riesgos de FT que enfrentan, así como las medidas que ponen en práctica en búsqueda de la gestión transparente de los fondos que reciben y aplican. Existe un claro reconocimiento en la Nota Interpretativa de la Recomendación 8 sobre la complejidad y diversidad de las OSFL, tanto entre países, como entre regiones –e inclusive dentro de un mismo Estado–. El GAFI busca promover la identificación de características incluyendo magnitud, tipo, ubicaciones geográficas y actividades de las OSFL que podrían ponerlas en riesgo, en lugar de la adopción de un criterio unificado que agrupe, de forma homogénea, a todas las OSFL como un sector altamente vulnerable al FT.

[D]ado que no todas las OSFL son de inherente riesgo alto (y algunas representan un riesgo bajo o nulo), los países deben identificar qué subconjunto de organizaciones se enmarca en la definición del GAFI de OSFL. Al realizar estas evaluaciones, los países deben utilizar todas las fuentes de información relevantes para poder identificar características y tipos de OSFL que, por sus actividades o peculiaridades, corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo²⁵.

¿CUÁL ES LA PERCEPCIÓN DE RIESGO DE FT DE PARTE DE LAS PROPIAS OSFL?

El desarrollo de relaciones cooperativas entre el sector público y privado y de OSFL es esencial para entender los riesgos de las OSFL y las estrategias de mitigación de riesgos de las OSFL, elevar la conciencia, incrementar la efectividad y fomentar capacidades dirigidas a combatir el abuso para financiamiento del terrorismo dentro de las OSFL²⁶.

En el estudio regional se consideró la opinión sobre el riesgo de parte de las OSFL en cuanto a dos dimensiones: el riesgo para el sector sin fines de lucro a escala nacional y, por otro lado, el riesgo para su propia organización en particular. Este aspecto resulta de interés ya que el desarrollo de estrategias preventivas y su integración a la operación

²⁴ La Nota Interpretativa de la Recomendación 8. Párr. C.6.b.

²⁵ Ibid. Párr. C.5.

²⁶ Ibid. Párr. B.4 (f).

cotidiana depende de varios factores; algunos tienen relación con la disponibilidad de información relacionada a los riesgos de FT y su divulgación de parte de las autoridades.

¿EXISTEN ESTRATEGIAS PARA MITIGAR LA VULNERABILIDAD DE AQUELLAS OSFL QUE SE IDENTIFIQUEN BAJO RIESGO DE ABUSO?

El GAFI ... reconoce la intención y esfuerzos ... de las OSFL para promover la transparencia dentro de sus operaciones y prevenir el abuso para el financiamiento del terrorismo, inclusive mediante el desarrollo de programas enfocados a desincentivar la radicalización y el extremismo violento²⁷.

Si bien la dimensión económica de las organizaciones no está completamente exenta de riesgos, como es el caso de cualquier otro tipo de organización que las recomendaciones del GAFI busca proteger, incluyendo por supuesto a las empresas e instituciones financieras, es factible reducir su vulnerabilidad a partir de la integración de esquemas de transparencia y rendición de cuentas en su gestión administrativa. Estos aspectos no son nuevos para aquellas OSFL que han tenido relación con donantes institucionales, gubernamentales e inclusive con agencias internacionales.

¿Qué dicen las evidencias?

Conocimiento acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en su país	
Muy bien informadas	5%
Bien informadas	10%
Moderadamente informadas	62%
Mal informadas	23%

La lucha contra el financiamiento del terrorismo es una parte clave de los objetivos del GAFI para fortalecer la integridad del sector financiero. Sin embargo, se ha constatado que no es un tema al que hayan tenido acceso las OSFL encuestadas, más concentradas en atender sus propias causas y necesidades de sustentabilidad. Esto se refleja en que casi un 85% de las organizaciones se reconocen como poco o mal informadas sobre FT.

En varios países se destaca que la información fluye principalmente de parte de las redes de organizaciones, así como en algunos esfuerzos de capacitación donde se ha difundido información de interés. Han sido mencionados esfuerzos promovidos por ICNL así como por algunas fundaciones y agencias. En menor medida, algunas organizaciones reportan haber conocido la temática a través de espacios gubernamentales o comunicados de las autoridades nacionales e inclusive en algunos casos por medio de la página de GAFILAT.

²⁷ La Nota Interpretativa de la Recomendación 8. Párr. A. 2.

[C]omo resultado de la encuesta podemos observar como pocas organizaciones conocen con exactitud el tema, lo cual muestra una limitación en la socialización del mismo con el sector. Una razón importante es la gran dispersión y fuerte diversidad en las realidades de cada OSFL en el país, el sector no cuenta con un órgano fortalecido que represente a la mayoría, en el país el movimiento social es fuerte y existen varias redes de OSFL pero no trabajan de forma articulada.

Informe Costa Rica

El grupo de organizaciones mal informadas (22%) comparte entre los principales motivos la carencia de interés hacia una temática que percibe ajena, falta de tiempo por priorización de otras actividades, inexistencia de divulgación de parte de las autoridades o poca información disponible.

Los resultados denotan la necesidad de socializar a las OSFL salvadoreñas las regulaciones existentes, principalmente reviste importancia la participación ciudadana en el actual contexto.

Informe El Salvador

Por lo tanto, la percepción, no es un aspecto que pudiera etiquetarse únicamente de opinión subjetiva, en realidad es un reflejo de cómo el tema se ha insertado en la agenda de las OSFL de forma que éstas puedan contar con información suficiente para realizar acciones de prevención por medio de la mitigación de riesgos.

Algunas de las OSFL al hablarles sobre el tema de Financiamiento al Terrorismo y Lavado de Activos, frenó la receptividad de la OSFL y la voluntad de participar.

Informe Honduras

¿HA LEÍDO EN FUENTES OFICIALES O EN LOS MEDIOS SOBRE CASOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y/O INVESTIGACIONES JUDICIALES QUE INVOLUCREN A OSFL EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EN SU PAÍS?

Mientras una gran mayoría -82.75%-respondió que no, un grupo pequeño de entidades -17,28%-confirmó haber leído sobre el asunto en cuestión.

	Sí	No	Total
Argentina	14,81%	85,19%	11,13%
Bolivia	11,11%	88,89%	4,95%
Brasil	22,73%	77,27%	6,04%
Chile	8,70%	91,30%	6,32%
Colombia	6,52%	93,48%	6,32%
Costa Rica	8,57%	91,43%	4,81%
Ecuador	7,89%	92,11%	5,22%
El Salvador	27,59%	72,41%	3,98%
Guatemala	15,38%	84,62%	5,36%
Honduras	25,00%	75,00%	4,95%
México	17,86%	82,14%	11,54%
Nicaragua	61,11%	38,89%	4,95%
Panamá	14,81%	85,19%	3,71%
Paraguay	20,00%	80,00%	6,18%
Perú	8,82%	91,18%	4,67%
República Dominicana	9,68%	90,32%	4,26%
Uruguay	19,51%	80,49%	5,63%
Total	17,31%	82,69%	100,00%

La mayoría de los encuestados dentro del grupo que respondió que sí leyó información que vinculaba OSFL y FT brindó voluntariamente datos cualitativos para ejemplificación. Del análisis pormenorizado de las evidencias destacan los siguientes indicadores:

- Las OSFL citaron principalmente medios periodísticos nacionales e internacionales, mientras en mínimos casos hicieron referencia a informes de ONGs -centros de estudios u organizaciones defensoras de Derechos Humanos- y fuentes oficiales.
- Los ejemplos más aludidos estuvieron referidos a reconocidos casos de corrupción y lavado de activos y ninguno a FT.
- Las actividades más señaladas por las OSFL por tener vinculación con los delitos citados arriba incluyeron: iglesias, organizaciones no gubernamentales ligadas a funcionarios públicos y clubes de fútbol.

Las evidencias descritas hasta aquí reflejan que la gran mayoría de los encuestados no tiene conocimiento fehaciente sobre casos que vinculen al sector con el delito de FT y también reflejan que existe un alto nivel de confusión entre quienes manifestaron sí haber leído sobre casos dado que ninguno logró citar casos que involucren FT.

Resulta pertinente destacar que la mayor parte de los que aportaron información [...] apuntan a medios periodísticos y

señalan investigaciones sobre lavado de activos y en ningún caso sobre financiamiento del terrorismo.

Informe Argentina

Finalmente, al examinar los países que suministraron un volumen alto de respuestas positivas cabe destacar el caso de Nicaragua con 21 respuestas brindadas en relación con casos de FT que involucren OSFL.

Las OSFL en Nicaragua han coincidido en señalar el uso indebido que han hecho las autoridades del delito de FT para criminalizar a OSFL que ejercen su derecho a protestar en forma pacífica²⁸. La amplia mayoría dentro de este grupo ha manifestado que en Nicaragua se ha estigmatizado a OSFL opositoras como vinculadas con actividades terroristas sin pruebas, se les ha cancelado la personería jurídica y se les ha confiscado sus bienes y cuentas bancarias de manera arbitraria.

Las 36 organizaciones que respondieron la Encuesta Regional han sido afectadas de diversas formas; desde la acusación de delitos de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo, que provocaron la cancelación de personalidades jurídicas y la confiscación de bienes de las afectadas, hasta la obstaculización de sus actividades y de la gestión ante las diferentes autoridades de las instituciones públicas...

Informe Nicaragua

¿CÓMO CALIFICARÍA EL RIESGO DE QUE ORGANIZACIONES EN SU PAÍS, O SU PROPIA ORGANIZACIÓN PUEDA SER UTILIZADA INDEBIDAMENTE PARA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO?

¿Cómo calificaría el riesgo de que una OSFL en su país pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo?	
Ningún riesgo	9,19%
Riesgo menor	34,57%
Riesgo medio	23,05%
Gran riesgo	18,11%
No tengo el conocimiento para responder esta pregunta	15,09%

²⁸ Race & Equality. (diciembre, 2018). Persecución a defensores de derechos humanos en Nicaragua: cancelan personería jurídica del CENIDH, Hagamos Democracia, IEEPP, CISAS y otras cinco ONGs. <http://www.raceandequality.org/nueva/es/2018/12/12/pronunciamento-condenamos-arbitrariedades-del-estado-de-nicaragua-al-cancelar-personalidad-juridica-de-organizaciones-defensoras-de-los-derechos-humanos-de-las-y-los-nicaraguenses/>

Hay una diferenciación clara entre la percepción de riesgo de mala utilización por FT entre las OSFL del país del encuestado y de su propia organización. A escala sectorial, la respuesta más frecuente es riesgo menor, seguido por riesgo medio y un desconocimiento marcado para contestar la pregunta (15.09%).

¿Cómo calificaría el riesgo de que su organización pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo?	
Ningún riesgo	62,69%
Riesgo menor	19,89%
Riesgo medio	3,57%
Gran riesgo	7,68%
No tengo el conocimiento para responder esta pregunta	6,17%

Las OSFL encuestadas reflejan bastante mayor confianza en la limitada vulnerabilidad de sus propias organizaciones: el 62.69% reportan que no tienen ningún riesgo, seguido por el 19.89% que consideran estar en riesgo menor, mientras únicamente el 6.17% reportan no tener el conocimiento para responder.

Uno de los indicadores para la percepción de riesgo es la existencia de acciones de sensibilización por las autoridades gubernamentales, misma que se refleja en la siguiente tabla. En la pregunta sobre el acercamiento de las mismas a las OSFL para difundir la información relativa a FT, sus riesgos y mitigadores, la opción con mayor número de respuestas es la que indica que las organizaciones desconocen en su mayoría acerca de esfuerzos de acercamiento. Esta respuesta es seguida por el porcentaje que indica que no han existido tales esfuerzos. El dato es un reflejo de que la sensibilización continúa siendo un reto pendiente.

Sensibilización sobre FT para las OSFL	
No	39.37%
No sé	41.98%
Sí, con poca frecuencia	9.88%
Sí, regularmente	3.70%
Sí, solo una vez	5.08%

Según los resultados, para el 80%, las OSFL en general no califican para ningún riesgo o constituye un riesgo menor o medio o no tiene información de que puedan ser utilizadas para el

financiamiento del terrorismo, el cual puede guardar relación con una posible percepción generalizada entre la opinión pública, de que ha disminuido el riesgo de que estas organizaciones puedan ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo en el país.

Informe Perú

La mayoría de las organizaciones encuestadas conocen más bien poco sobre los riesgos de financiamiento del terrorismo, en la escala de la encuesta el 65% de las organizaciones tienen un conocimiento moderado. Solo el 15,2% asegura estar entre bien y muy bien informado. Y es que el 93,4% asegura no haber tenido información sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a OSFL en los últimos cinco años en el país. Solo una organización señala que “ha leído sobre un caso de captura de entidades de salud por el paramilitarismo”. Así el resultado de la baja información es una baja percepción del riesgo por parte de las organizaciones ya sea cuando se pregunta por la percepción del “riesgo propio” como cuando se refiere a la percepción del “riesgo en otros”.

Informe Colombia

CLASIFIQUE EN ORDEN DE IMPORTANCIA EL RIESGO DE ABUSO DE LAS OSFL PROVENIENTE DE: FINANCIAMIENTO DE TERRORISMO, LAVADO DE ACTIVOS, CORRUPCIÓN Y EVASIÓN FISCAL.

Clasifique en orden de importancia el riesgo de abuso de las OSFL proveniente de:				
	1	2	3	4
Lavado de activos	23,18%	28,81%	40,05%	7,96%
Financiamiento del terrorismo	11,93%	9,33%	11,11%	67,63%
Corrupción	35,53%	32,78%	23,73%	7,96%
Fraude/evasión fiscal	29,36%	29,08%	25,10%	16,46%

Los riesgos financieros en la región no son solo aquellos que implican algún tipo de FT, puesto que existen otros temas que también pudieran representar situaciones de vulnerabilidad para las OSFL. A efecto de poder diseñar medidas adecuadas para su protección es importante no solo la identificación efectiva de los riesgos sino también su priorización acerca de cuáles son aquellas que pueden ser de mayor peligro para las organizaciones. En ese sentido, se solicitaba a las OSFL priorizar cuál es el orden de importancia del riesgo de abuso que pudieran sufrir, siendo 1 el orden de mayor importancia y el 4 el menor. Las variables combinan los dos riesgos identificados a

partir del mandato del GAFI – FT y LA – con dos que han sido mencionados con frecuencia en diálogos tanto con las autoridades reguladoras como por las OSFL: corrupción y evasión fiscal. Los resultados en la región señalan que son más relevantes para las OSFL los riesgos que pudieran representar los dos últimos temas.

[L]a mayoría considera que el mayor riesgo que corre una OSFL es respecto de la corrupción, seguido del fraude y la evasión fiscal, y del lavado de activos. En último lugar de riesgo, y muy distante de las anteriores, se encuentra el financiamiento del terrorismo.

Informe Ecuador

¿SU OSFL REALIZA ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES PARA REDUCIR SUS RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, LAVADO DE ACTIVOS Y/O CORRUPCIÓN? SELECCIONE TODAS LAS RESPUESTAS QUE CORRESPONDAN.

Frecuencia Actividades	Si, hacemos esto siempre	Si, hacemos esto en forma selectiva, según los criterios de riesgo	No hacemos esto	No hacemos esto, con apoyo, estaríamos dispuestos a adoptar estas medidas
Evaluaciones de riesgo de LA/FT	17.15%	19.62%	24.83%	38.41%
Debida diligencia de socios y asociados (incluyendo contratistas, subcontratistas y organizaciones asociadas)	31.55%	20.58%	18.79%	29.08%
Debida diligencia de donantes	39.92%	21.54%	13.99%	24.55%
Debida diligencia de beneficiarios	35.53%	20.03%	19.62%	24.83%
Aplicar mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad	40.60%	22.36%	11.80%	25.24%
Aplicar mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera	48.15%	22.50%	7.54%	21.81%
Adherir a normas de terceros, o cumplirlas (por ej., códigos de conducta voluntarios)	43.21%	21.95%	12.48%	22.36%
Capacitar al personal en riesgo LA/FT (por ej., conocimiento, identificación, mitigación y prevención del riesgo).	20.03%	17.70%	21.67%	40.60%

Como se puede apreciar en las respuestas a esta pregunta las OSFL ya ponen en práctica una serie de actividades que contribuyen a mitigar sus riesgos. De acuerdo con los encuestados, las prácticas más comúnmente adoptadas son las relacionadas a las medidas o procedimientos de gobernabilidad y los sistemas o procedimientos de gestión financiera, sobre las cuales un 40.60% y un 48.15% respectivamente dijeron hacer siempre.

Otras prácticas como la debida diligencia de socios y asociados, de donantes y de beneficiarios no son desconocidas para el sector ya que, como se aprecia en las respuestas, poco más de un tercio de los encuestados indicaron que lo hacen siempre. Incluso, OSFL que respondieron que no lo hacen indicaron que están dispuestas adoptar esas prácticas si cuentan con el apoyo para ello. Con base en el porcentaje de las respuestas obtenidas, es claro que las OSFL tienen un especial interés en recibir apoyo para realizar la debida diligencia de socios y asociados (29.08%). De igual forma, el 40.60% de los encuestados indicaron que si bien no capacitan a su personal en riesgo LA/FT están dispuestos a hacerlo si cuentan el apoyo para ello.

Hay que señalar que el 36% asegura que siempre realizan este tipo de actividades, especialmente la debida diligencia de donantes, aplicación de normas de gestión financiera y adhesión a normas de terceros. Es posible que esto obedezca a los requisitos que impone la cooperación externa, fuente de financiamiento de las OSFL por antonomasia.

Informe Nicaragua

...gran porcentaje de estas [OSFL] afirma hacer con regularidad o de forma selectiva la debida diligencia de organizaciones asociadas y donantes, la aplicación de mejores prácticas de medidas de procedimientos de gobernabilidad y gestión financiera.

Informe República Dominicana

Otro dato que destacar es que un 43.21% de las OSFL ya se adhieren a normas de terceros (códigos de conducta voluntarios). En otras palabras, de forma voluntaria las OSFL adoptan prácticas autorregulatorias lo cual demuestra la disposición de gran parte del sector a adherirse a cada vez más a altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.

El 44% señala que no tiene conocimiento sobre qué medidas específicas para difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas que adoptaron las autoridades peruanas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, mientras que el 17% considera que no se adoptó ninguna medida específica. Lo

preciso es que, sí se realizaron dos capacitaciones sobre las mejores prácticas para el sector de las OSFL en el 2018 y una capacitación en el 2019, por parte de la UIF-Perú, aunque para un grupo reducido de OSFL de Lima.

Informe Perú

Además de indagar sobre las prácticas de mitigación, se les preguntó a las OSFL sobre el origen de sus fondos y los canales que utilizan para recibirlos. Las respuestas muestran evidencia que las OSFL reciben sus fondos principalmente a través de transferencias bancarias. A continuación, se presentan los datos recibidos a partir de las tres fuentes más reportadas por los encuestados:

- Donaciones de particulares nacionales: 400 de las 729 organizaciones (58.8%) indicaron que esta es una de las fuentes principales de fondos. Sólo en un 4 % de los encuestados dijo desconocer la identidad de este segmento de donantes.
- Subsidios de organismos públicos nacionales: 378 de las 729 organizaciones (51.8%) indicaron que esta es entre sus fuentes principales de fondos. En este caso las OSFL manifestaron que desconocen la identidad del donante en un 2% de los casos.
- Donaciones de entidades filantrópicas extranjeras: 375 de las 729 organizaciones encuestadas (51.4%) señalaron esta fuente de fondos. Las OSFL también indicaron que menos del 2% de estos fondos provienen de donantes de identidad desconocida.

Los expertos de Panamá ofrecen contexto que permite explicar por qué puede darse que en algunos casos se desconozca la identidad del donante por parte de las OSFL:

[E]n Panamá algunas instituciones filantrópicas y empresas que poseen programas de Responsabilidad Social Empresarial, hacen llegar sus donaciones a organizaciones como SUMARSE o FUNDACION NATURA, para que estas a su vez las redirijan a diferentes ONG que manejan proyectos o prestan servicios en áreas que le interesan a los verdaderos donantes.

[H]ay fondos no reembolsables, provenientes de Gobiernos Extranjeros que ingresan al Presupuesto General del Estado y son asignados a través del MEF [Ministerio de Economía y Finanzas] a instituciones que no son autónomas u organizaciones que administran fideicomisos creados con fondos del estado y privados y es imposible conocer la identidad de los verdaderos donantes.

[U]na gran mayoría de las OSFL, el 51%, no conoce la ley que las rige y desconoce la obligación de mantener un registro de compradores al menudeo y en efectivo de artículos promocionales, así como de las personas que donan sumas pequeñas en efectivo.

Informe Panamá

Estos datos son relevantes porque dan cuenta de las medidas que ya adopta el sector para abordar y mitigar los riesgos característicos a sus actividades legítimas, varias de las cuales coinciden con las medidas que han sido sugeridas por el GAFI en la NI²⁹.

Conclusiones y recomendaciones

- El fenómeno del FT es relativamente nuevo para numerosas organizaciones, las cuales se han visto, en parte obligadas por normas y en parte por adopción de buenas prácticas, a integrar obligaciones y actividades que no siempre relacionan con los riesgos derivados que el GAFI y sus contrapartes regionales buscan mitigar. Las encuestas demuestran que las OSFL tienen conocimientos limitados y un alto nivel de confusión respecto a la temática. Las OSFL reportaron haber leído muy poco en fuentes oficiales o medios periodísticos sobre casos concretos de FT que involucran OSFL, pero los ejemplos citados hacían referencia a investigaciones por lavado de activos y/o corrupción que involucraban iglesias y/o fundaciones vinculadas a la política o al fútbol.

Se recomienda que el tema se integre como un eje transversal a programas de fortalecimiento tanto públicos como del sector, relacionados con las funciones administrativas, la procuración de fondos y la gestión organizativa en general con la finalidad de incrementar el conocimiento.

- Existieron casos puntuales donde las organizaciones señalaron que las autoridades habían forzado el uso del delito de FT para criminalizar a OSFL que ejercían su derecho a la protesta.

A efecto de poder generar mayor certeza a las investigaciones y procesos sobre este tema, se recomienda la revisión y adecuación del concepto legal sobre terrorismo y FT en la norma respectiva.

- Las OSFL están implementando medidas de mitigación, incluyendo la aplicación de mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera; adhesión a normas de terceros como códigos de conducta; y procedimientos de debida diligencia de donantes y de gobernabilidad. Estas experiencias de buenas prácticas pueden servir como modelos para otras OSFL, ya que las encuestadas indicaron buena disposición para adoptar medidas de mitigación si recibieran apoyo.

²⁹ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C. 6. (b). (v),(vi).

Se recomienda incentivar la adopción de medidas de transparencia y rendición de cuentas y establecer acuerdos entre agencias reguladoras y redes y organizaciones paraguas de OSFL para difundir y profundizar estas conductas en el sector.

Parte 3

La Participación de las OSFL

¿Han tenido las OSFL la oportunidad de contribuir al trabajo sostenido de evaluación de riesgo?

El desarrollo de relaciones cooperativas entre los sectores público y privado y con las OSFL es esencial para entender los riesgos y estrategias de mitigación de riesgos de las OSFL, elevar la conciencia, incrementar la efectividad y fomentar capacidades dirigidas a combatir el abuso para financiamiento del terrorismo dentro de las OSFL³⁰.

Introducción

En esta sección se presentan los datos sobre la participación de las OSFL en los procedimientos relacionados al FT llevada a cabo por las autoridades de sus países a fin de que éstas entiendan los riesgos y estrategias de mitigación del sector.

El GAFI ha señalado varias medidas que pueden ser adoptadas por los países, a fin de proteger a las OSFL de potencial abuso para el financiamiento del terrorismo³¹. Dentro de esas medidas se encuentran el acercamiento constante al sector en cuanto a los temas de prevención del financiamiento del terrorismo.

¿EL PAÍS ADOPTÓ MEDIDAS DE ACERCAMIENTO A LAS OSFL?

Un enfoque efectivo debe comprender los cuatro elementos siguientes: (a) acercamiento constante al sector, (b) supervisión o monitoreo dirigidos y basados en el riesgo, (c) investigación y recopilación de información efectivas, y (d) mecanismos efectivos para la cooperación internacional³².

¿CÓMO HAN CONTRIBUIDO LAS OSFL AL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN?

Los países deben asegurar una cooperación, coordinación e intercambio de información efectivos en la medida que sea posible entre todos los niveles de autoridades y organizaciones apropiadas que tienen en su poder información relevante sobre las OSFL. [...] ³³.

El GAFI resalta la importancia de la cooperación con las OSFL para entender cuáles son los riesgos que enfrenta el sector y sus estrategias de mitigación ³⁴. Para ello el acercamiento de las autoridades a las OSFL es clave, así como la identificación de las organizaciones apropiadas que puedan compartir información relevante y objetiva

³⁰ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. B.4. (f).

³¹ Ibid.

³² Ibid. Párr. C.6.

³³ Ibid. Párr. C. 6 (c) (i).

³⁴ Recomendamos revisar el Documento preparado por el GAFI sobre buenas prácticas: GAFI (2019), Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo. Este documento es una traducción no oficial de ICNL y se encuentra disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3866-extracto-de-la-guia-del-gafi-para-la-evaluacion-de-riesgo-de-ft/file>.

para identificar mejor el nivel y tipo de riesgos que existen en el sector. Una evaluación de riesgos sin la participación de OSFL, o con OSFL que no son suficientemente representativas del sector, no permitiría justificar que el resultado ha sido alcanzado en relación con la Recomendación 8.

¿Qué dicen las evidencias?

Los datos que se presentan a continuación dan cuenta de qué tan informado se encuentra el sector de OSFL sobre los siguientes temas:

¿CUÁLES DE LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES SON VERDADERAS?

Medidas tomadas por las autoridades competentes en 17 países								
Implementación de Medidas		El país identificó amenazas en el sector de OSFL	El país ha reevaluado periódicamente al sector	El país identificó el segmento de las OSFL de mayor riesgo	El país realizó una evaluación de FT específica en sector OSFL	El país identificó características o actividades	El país adoptó medidas según riesgos identificados	El país llevó a cabo una ENR
	Las autoridades lo hicieron con participación de las OSFL más representativas	4.39%	4.25%	3.02%	2.61%	3.84%	3.02%	4.66%
	Las autoridades lo hicieron con participación de OSFL, pero no las más representativas	2.47%	3.02%	1.65%	2.47%	2.47%	2.19%	4.80%
	Las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL	12.89%	8.37%	8.09%	8.09%	12.07%	9.88%	17.15%
	Las autoridades no lo hicieron	10.97%	19.75%	17.15%	12.62%	12.48%	16.74%	8.37%
	No tengo conocimiento sobre el asunto	69.27%	64.61%	70.10%	74.21%	69.14%	68.18%	65.02%
	Total 17 países	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Las respuestas brindadas por los encuestados denotan la falta de conocimiento sobre las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) llevadas a cabo en sus respectivos países. Como se aprecia en el cuadro un 65.02% de los encuestados dice no tener conocimiento si se ha llevado una ENR y un 74.21% no tiene conocimiento si se ha realizado una Evaluación de Riesgo específica del sector de OSFL en línea con la Recomendación 8. La mayoría de los encuestados tampoco tienen conocimientos sobre si el país identificó un segmento de OSFL que el país identificó que tienen mayor riesgo de ser abusadas para el financiamiento al terrorismo (70.10%).

Solamente un 3.84% de los encuestados dijo que las autoridades habían identificado las características o actividades que implican vulnerabilidades de FT con participación de las OSFL más representativas del sector; y un 2.4% dijo que OSFL habían participado, pero no las más representativas. Asimismo, un 69.14% indicó no tener conocimiento del asunto, lo que significa que éstas no tienen información de cuáles son las actividades que les pueden hacer vulnerables y tampoco saben cómo las autoridades hicieron esa determinación.

Las respuestas a las preguntas sobre si el país identificó amenazas de financiamiento al terrorismo son similares, apenas un 4.39% respondió que las autoridades lo hicieron con la participación de las OSFL más representativas; y un 12.89% dijo que las autoridades lo hicieron sin la participación de las OSFL. De igual forma un 62.27% respondieron no tener conocimiento del asunto. La tendencia en los porcentajes de respuestas se mantiene para las otras medidas.

Al revisar los hallazgos de las encuestas a nivel de país éstas ofrecen una perspectiva mucho más detallada de los diferentes niveles de información dentro del sector respecto a su conocimiento sobre las medidas adoptadas por las autoridades.

Así, por ejemplo, en países como México, Brasil, Bolivia, Chile, Honduras y Ecuador el porcentaje de encuestados que respondieron que no tienen conocimiento sobre los asuntos abordados en esta pregunta supera el 80%³⁵.

Un 27% de las OSFL que respondieron la encuesta en México afirmaron que tienen conocimiento que el país ha identificado características o actividades que implican vulnerabilidad o amenazas de FT entre OSFL sin la participación de las organizaciones. Por su parte, un 22% de los encuestados de Panamá respondieron que el país realizó una ENR sin participación de las OSFL; un 55% respondió que no tienen conocimiento al respecto; y un 74% dijo no saber si el país adoptó medidas contra el financiamiento al terrorismo que fuese aplicable solo al segmento de las OSFL de mayor riesgo, en conformidad con lo establecido en la Nota Interpretativa de la Recomendación 8. Se aprecia una tendencia similar en las respuestas de los encuestados en Paraguay, Uruguay y Perú ya que un poco más del 20% de los encuestados respondieron que su

³⁵ El dato porcentual aquí presentado es el resultado de un promedio obtenido con base en las elecciones que hicieron los encuestados a la casilla "No tengo conocimiento sobre el asunto".

país realizó una ENR sin la participación del sector frente a un porcentaje entre el 62% y el 73% que dijo no tener conocimiento al respecto.

En otro ejemplo, Nicaragua, del total de las OSFL encuestadas poco más del 16% dijo que el país realizó una Evaluación de Riesgo del sector sin su participación y casi un 64% dijo no tener conocimiento sobre la misma. Sin embargo, en el Cuarto Informe de Seguimiento Intensificado y Recalificación de Cumplimiento Técnico, el país informó que durante el 2019 las autoridades realizaron tres encuentros de acercamiento con las OSFL, para un total de 475 OSFL que participaron en esos encuentros³⁶. En el informe se indica además que el país aplicó un enfoque basado en riesgo del cual resultaron 208 OSFL consideradas de alto riesgo, 581 de riesgo moderado y 1.008 de bajo riesgo³⁷. El informe no brinda detalles sobre las vulnerabilidades encontradas en las OSFL identificadas de alto riesgo. En este contexto llama la atención que los encuestados no hayan tenido información sobre los resultados de la evaluación de riesgo del sector y del tipo de riesgos identificados.

[E]l informe de riesgo sectorial de la SEPRELAD afirma que las OSFL que tendrían una mayor vulnerabilidad de ser abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, serían aquellas pertenecientes a los subgrupos denominados de “caridad/asistencia”, “educación”, “servicios sociales”, “desarrollo social y económico” y “religioso”; sin embargo, dicho documento no aporta información alguna sobre las fuentes que sustentan esta afirmación...La encuesta a OSFL demuestra que existe mucho desconocimiento en el sector sobre las medidas adoptadas por el gobierno para afrontar el riesgo de FT. Por lo cual, si la SEPRELAD tiene información acerca de las OSFL que están en mayor riesgo de ser abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, sería importante que lo comunique al sector.

Informe Paraguay

La Evaluación Mutua publicada en 2020, las Evaluaciones Nacionales de Riesgos, u otras evaluaciones específicas del sector de las OSFL que el país ha encaminado, son ampliamente desconocidas (70 a 90% de las respuestas). El desconocimiento puede estar vinculado, entre otros factores, a que el país no ha establecido canales para el intercambio de información con las OSFL para las evaluaciones de riesgo del sector o para la visita in

³⁶ GAFILAT (2020) – Cuarto Informe de Seguimiento Intensificado y Recalificación de Cumplimiento Técnico de Nicaragua, Párr. 22. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-Spanish-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>

³⁷ Ibid. Párr. 9.

situ de la evaluación del GAFILAT. ... Tanto las OSFL de primer grado, como las redes y plataformas encuestadas, tienen un nivel similar de falta de información en los temas mencionados.

Informe Uruguay

El caso de Perú presenta algunas similitudes, ya que el Informe de Evaluación Mutua incluye datos sobre OSFL consideradas de alto (588) y bajo riesgo (2,742) y sin embargo no se brinda detalles sobre las potenciales vulnerabilidades de las OSFL que representan algún tipo de riesgo³⁸. Esta información contrasta con las respuestas brindadas por las OSFL peruanas quienes en un 35% respondieron que el país realizó la ENR sin participación del sector y un 55% dijo no tener conocimiento sobre el tema. En relación con la Evaluación de Riesgo del sector, un 11% dijo que el país la realizó sin participación de las OSFL y un 73% respondió que no tenía conocimiento sobre la misma.

Estos ejemplos nos llevan a plantear una pregunta importante: *¿cómo puede colaborar el sector de OSFL de forma efectiva en la prevención y combate del FT si no tiene conocimiento de los riesgos que enfrentan y de las actividades que les hacen vulnerables?*

El país que destaca de forma positiva dentro del grupo de encuestas por país es República Dominicana, ya que un poco más del 16% respondió que las OSFL más representativas participaron en la ENR, alrededor de un 13% dijo que las OSFL participaron en la Evaluación de Riesgo del sector y un 19% dijo que el país adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo. Sin embargo, el porcentaje de respuestas relacionadas al conocimiento sobre las ENR y del sector arrojan un claro desconocimiento del tema de un poco más del 64% y 80% respectivamente.

Tomando en cuenta que un intercambio efectivo entre las autoridades del país y las OSFL es clave para la lucha contra el FT, debe determinarse también si las actividades continuas de acercamiento al sector se utilizan para *identificar, prevenir y combatir*³⁹ el abuso de las OSF para el FT.

³⁸ GAFILAT (2019) – Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda del Perú. Párr.192, Tabla 33. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Peru-2019-Spanish.pdf>

³⁹ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C. 6 (f).

¿QUÉ MEDIDAS DE ACERCAMIENTO ADOPTARON LAS AUTORIDADES DE SU PAÍS HACIA LAS OSFL?

Frecuencia Medidas	Sí, regularmente	Sí, con poca frecuencia	Sí, solo una vez	No	No sé
Sensibilización sobre FT para las OSFL	3.70%	9.88%	5.08%	39.37%	41.98%
Sensibilización sobre FT para el público en general	3.57%	12.48%	2.88%	36.76%	44.31%
Sensibilización sobre FT para bancos en relación a su atención a los clientes OSFL	13.03%	8.92%	1.92%	19.48%	56.65%
Facilitar la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT	1.92%	4.66%	3.70%	33.06%	56.65%
Investigar e identificar las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL	2.47%	6.86%	3.57%	29.36%	57.75%
Difundir, promover de y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL	3.98%	7.96%	5.76%	36.08%	46.23%
Consulta al sector sobre medidas y políticas de FT	3.29%	5.49%	5.21%	39.51%	46.50%
Convocar mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras	2.19%	5.90%	4.53%	39.23%	48.15%

Pero es en los procesos de consulta donde el sector de las OSFL encontraría las principales falencias, ya que 48,9% manifiesta que las autoridades no consultan al sector sobre medidas y políticas de FT, mientras que 44,4 % afirmó que no convocan a mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras.

Informe Paraguay

Las respuestas brindadas por las OSFL arrojan información sobre el desconocimiento de gran parte del sector sobre las medidas tomadas por las autoridades. A todas las opciones arriba anotadas un porcentaje de entre el 40% y el 58% de las OSFL respondieron no saber. Curiosamente, un 13.03% de las OSFL respondieron que en sus países se realizan actividades de sensibilización sobre FT para bancos en relación con las OSFL de forma regular y un 8.92% indicó que sí se hace, aunque con poca frecuencia. Es notable que estos porcentajes de respuestas son mayores a los brindados al referirse a la sensibilización sobre FT para las OSFL, ya que los encuestados dijeron en un 3.07% que los países sí lo hacen regularmente, y un 9.88% dijo que se hace con poca frecuencia. Esto demuestra que las OSFL están más enteradas de las acciones de acercamiento a los

bancos que de aquellas acciones que las autoridades hayan realizado para acercarse al sector.

Otro dato que llama la atención es que un porcentaje entre el 33% y casi 40% de las OSFL respondieron que *las autoridades no realizan* las siguientes actividades:

- Sensibilización sobre FT para las OSFL;
- Facilitar la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua;
- Difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL;
- Consulta al sector sobre medidas y políticas de FT; y
- Convocar mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigatorias. Solo un 2.19% respondió que su país convoca las mesas sectoriales con frecuencia y un 5.90% dijo que lo hacen con poca frecuencia.

[N]o hay canales de diálogo e intercambio de información entre las OSFL y el ente público rector de la materia. Esto se evidenció incluso en el taller de septiembre, en el que una sola organización afirmaba haber recibido una invitación por parte de UAFE para la Evaluación Nacional. Un tema tan sensible no puede pasar por la mera formalidad de cumplir con la presencia limitada de enlace con OSFL nacionales, sino que debe considerar de manera amplia y suficiente al sector de la sociedad civil ecuatoriana. En este punto cabe mencionar que, ante un pedido de información pública realizado entre agosto y septiembre por Observatorio de Derechos y Justicia a la UAFE, para conocer sobre el proceso y acciones realizadas respecto a este tema, la respuesta fue negativa aduciendo confidencialidad y reserva de la información.

Informe Ecuador

[U]n 59% considera que el Estado no ha facilitado ni la información ni mucho menos la convocatoria a mesas de trabajo dentro de las cuales se busque debatir sobre los riesgos y las medidas mitigadoras sobre el financiamiento del terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro.

Informe Guatemala

La Nota Interpretativa de la Recomendación 8 establece que “los países deben asegurar una cooperación, coordinación e intercambio de información efectivos en la medida que sea posible entre todos los niveles de autoridades y organizaciones apropiadas que

tienen en su poder información relevante sobre las OSFL”⁴⁰. En consecuencia, es importante determinar *la efectividad* de las autoridades en la recopilación de información y hasta qué punto se apoyan en el conocimiento y experiencia de las OSFL para identificar vulnerabilidades en el sector.

Un dato preocupante de las respuestas a esta pregunta es el que brindaron las OSFL que se identificaron a sí mismas como redes de OSFL: de las 92 organizaciones que se identificaron como organizaciones paraguas o redes, el 47.83% respondió que el país no había realizado actividades de sensibilización sobre FT para las OSFL y el 34.78% dijo que no sabían. Así mismo, estas OSFL respondieron en un 46.74% que no se habían convocado mesas de trabajo multisectoriales y un 41.30% dijo que no sabía al respecto. Dado que el GAFI ha indicado que las autoridades “deben considerar el acercamiento a través de representantes de confianza, y deben asegurar el compromiso con una muestra representativa (por ejemplo, organizaciones paraguas y OSFL de servicio)”⁴¹, es problemático que un número tan alto de organizaciones paraguas no tenga información sobre las actividades de acercamiento realizadas en sus respectivos países. Esto significaría que las autoridades no han logrado convocar a organizaciones que constituyan la muestra representativa a la que ha hecho referencia el GAFI.

Sin lugar a duda, la perspectiva de las OSFL es muy importante para identificar y evaluar el riesgo, así como para valorar el tipo y calidad de información compartida con las autoridades. Por ello, se les preguntó a los encuestados sobre las actividades que adoptan para reducir sus riesgos y si han compartido esta información con las autoridades. Como se pudo apreciar en la Parte 2, las OSFL ponen en práctica una serie de actividades que contribuyen a mitigar sus riesgos.

Interesantemente, las OSFL realizan por su cuenta la debida diligencia de socios y asociados, donantes y beneficiarios, aunque el GAFI ha indicado a los países que “no se deberá requerir a las OSFL a efectuar debida diligencia al cliente”⁴². Las OSFL adoptan otras prácticas igualmente relevantes como medidas o procedimientos de gobernabilidad, de gestión financiera e incluso la adhesión a códigos de conducta voluntarios.

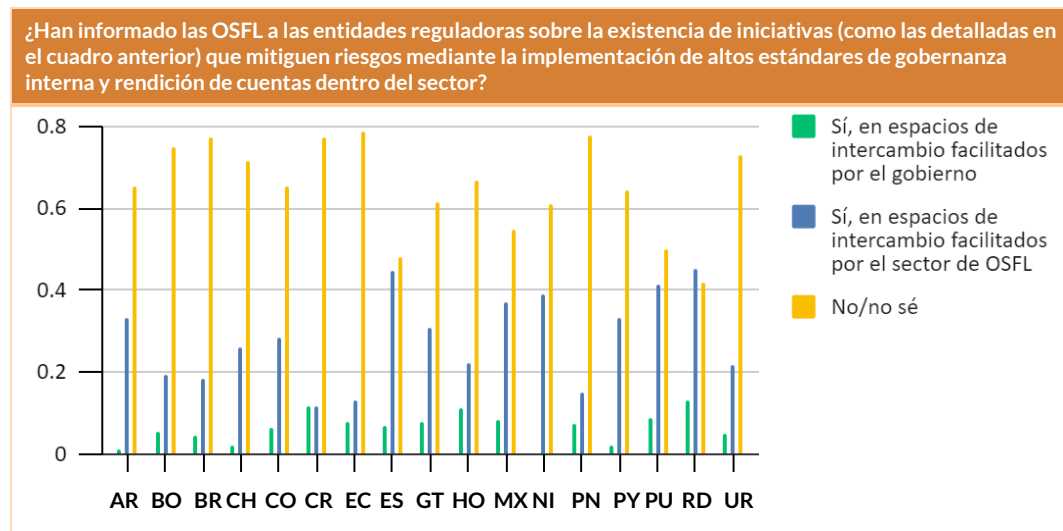
Dada la relevancia de esta información, cabe aquí preguntarse si esta ha sido captada por las autoridades durante las actividades de acercamiento al sector en los países donde estas se han realizado. Al consultarles sobre este tema, las OSFL encuestadas respondieron lo siguiente:

⁴⁰ GAFI, Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, actualización a diciembre 2019, París. (GAFILAT, trad.). Pág. 249.

⁴¹ GAFI (2019), Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo. Óp. Cit., párr. 73.

⁴² La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C. 6 (b) (v).

¿HAN INFORMADO LAS OSFL A LAS ENTIDADES REGULADORAS SOBRE LA EXISTENCIA DE INICIATIVAS (COMO LAS DETALLADAS EN EL CUADRO ANTERIOR) QUE MITIGUEN RIESGOS MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE ALTOS ESTÁNDARES DE GOBERNANZA INTERNA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DENTRO DEL SECTOR?



Las respuestas a esta pregunta guardan una directa correlación con los datos que reflejan una falta de acercamiento de las autoridades con el sector: un 28.81% dijo que compartieron información en espacios de intercambio facilitados por el sector y solamente un 6.04% dijo que lo hizo en espacios facilitados por el gobierno. Un 65.16% de los encuestados dijo no saber sobre el tema.

En otras palabras, aunque el sector tiene información relevante sobre prácticas de mitigación de riesgo, esta no es capturada de forma efectiva por las autoridades. Una posible explicación es que en algunos países no hay un acercamiento al sector o al realizarlo no se ha convocado a las OSFL más representativas. Si este es el caso, los países podrían no estar identificando a las “organizaciones apropiadas que tienen en su poder información relevante sobre las OSFL”⁴³. Las redes de OSFL -como el poco más del 13% que respondieron a esta encuesta- podrían estar mejor situadas para brindar evidencia y datos tanto sobre los riesgos como sobre las prácticas de mitigación que ya adoptan.

De otro lado, la información de las OSFL hacia las entidades reguladoras sobre la existencia de iniciativas como las anteriormente descritas, es bajo. Solo 3 OSFL responden que sí han informado en espacios facilitados por el gobierno (6,5%) y otras 13 (28,3%) responden que en espacios facilitado por OSFL. Finalmente, un alto porcentaje de participantes, el 65,2%, dicen no saber al respecto (30 OSFL). Lo interesante de este punto es que

⁴³ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C. 6 (c) (i).

parece ser que las OSFL y no el gobierno son las que más socializan este tipo de información, sin capacidad de llegar a todas las organizaciones que les compete y podrían estar interesadas en el tema. Podría decirse que el alcance de las entidades gubernamentales en materia de socialización de estos temas es muy poco, lo que no responde al contexto del país donde se necesita una prevención y disminución especialmente en los diferentes tipos de corrupción.

Informe Colombia

[L]a Guía de Mejores Prácticas para las OSFL publicada por SENACLAFT, no menciona las iniciativas y buenas prácticas que las OSFL en Uruguay vienen desarrollando desde hace más de una década, como auditorías voluntarias, adhesión a códigos de conducta, rendiciones colectivas de cuenta o autoevaluaciones sobre su rendición de cuentas, en el marco de la Iniciativa Regional Rendir Cuentas y del Estándar Global⁴⁴.

Informe Uruguay

Otra posible explicación es que durante el acercamiento con el sector de OSFL, este no compartió información que aportara a las autoridades datos o evidencias relevantes. En ese caso, sería pertinente determinar si durante el acercamiento al sector se promovió la confianza necesaria para generar intercambios efectivos entre las OSFL y las autoridades.

En consecuencia, lo que los datos aquí presentados permiten concluir es que se debe prestar especial atención a la diversidad y características de las OSFL que participan en las actividades de acercamiento, así como a la metodología, ya que estos son factores determinantes para *asegurar una cooperación, coordinación e intercambio de información efectivos*⁴⁴.

Conclusiones y recomendaciones

- Los datos arrojan evidencia que las OSFL no tienen suficiente información sobre la existencia de un segmento de OSFL con mayor riesgo de ser abusadas para el FT, ni si se han identificado actividades que implican vulnerabilidades de FT. Al mismo tiempo, la evidencia demuestra que las OSFL tienen información relevante sobre medidas que adopta el sector para mitigar riesgos de abuso para el FT que no ha sido compartida con las autoridades de sus países. En ausencia de un entendimiento común entre las autoridades y el sector de OSFL sobre

⁴⁴ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C. 6 (c) (i).

estos temas es difícil mejorar la efectividad de las medidas adoptadas por los países para prevenir el abuso para el FT.

- A fin de mejorar el acercamiento al sector y promover efectivos intercambios de información, se recomienda a las autoridades invertir mayores esfuerzos en identificar y coordinar con las redes de OSFL en sus respectivos países a fin de incentivar la participación de las OSFL en:
 - Las ENR y las Evaluaciones de Riesgo del sector a fin de incorporar sus insumos en la identificación de actividades que implican vulnerabilidades de FT;
 - Las Evaluaciones Mutuas, de manera que puedan sostener intercambios con los evaluadores durante su visita in situ al país; y
 - El diseño de campañas educativas sobre la Recomendación 8 y los riesgos de FT identificados por el país, acompañados de la presentación de buenas prácticas y modelos de prevención de riesgos del sector que existan a nivel de país, así como a nivel regional.
- Aunque algunos países de la región han llevado a cabo ciertas actividades de sensibilización, el impacto de éstas no se refleja en el nivel de conocimiento del sector de OSFL. Más de la mitad de los encuestados desconocían que en su país se hubiesen llevado a cabo estas actividades. Esto refleja la falta de acercamiento de las autoridades a OSFL representativas del sector ya que un número importante de redes de organizaciones señalaron carecer de información al respecto. Si las acciones de acercamiento no son efectivas, y no promueven la inclusión y diversidad en la participación, no se puede lograr la necesaria colaboración y confianza del sector OSFL con las autoridades para la prevención del FT.

Dada la importancia de promover espacios de diálogo entre OSFL, autoridades, reguladores, e incluso representantes de entidades bancarias para una eficiente lucha contra el FT, es recomendable familiarizarse de las buenas prácticas y lecciones aprendidas de otros países para contribuir a mejorar las estrategias de acercamiento al sector. Además de experiencias positivas en varios países de esta región, como, por ejemplo, en Argentina, Honduras, Perú y la República Dominicana, el GAFI ha compilado ejemplos de buenas prácticas de países como el Reino Unido, Australia, Kosovo, Malasia, entre otros, los que pueden aportar aprendizajes sobre como promover un acercamiento efectivo con el sector y demás partes interesadas, de manera que contribuyan a una discusión productiva sobre estos temas⁴⁵.

⁴⁵ GAFI (2019), Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo. Óp. Cit.

Parte 4

El impacto de la problemática aplicación de la Recomendación 8

¿ Las medidas tomadas por los países interrumpen o desalientan las actividades benéficas legítimas de las OSFL o limitan el ejercicio de la libertad de asociación?

Las medidas focalizadas adoptadas por los países para proteger a las OSFL frente al abuso para el financiamiento del terrorismo no deben interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas ⁴⁶.

También es importante que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional [de derechos humanos]⁴⁷.

Introducción

Como se explica en la Parte 1 de este informe, la Recomendación 8 requiere que los países apliquen medidas focalizadas y proporcionadas, siempre a la luz del abordaje basado en el riesgo. En su Nota Interpretativa, el GAFI establece que las medidas FT adoptadas por los países no deben “*interrumpir o desalentar*” las actividades caritativas legítimas de las OSFL, y deben ser implementadas conforme con sus obligaciones bajo tratados internacionales de derechos humanos. El GAFI brinda mayor orientación para evaluar si las medidas de supervisión de las OSFL son suficientemente focalizadas y proporcionadas al agregar que las acciones tomadas por los países deben además ser *efectivas*, significando, en parte, “supervisión o monitoreo dirigidos y basados en el riesgo [e] investigación y recopilación de información efectivas⁴⁸”.

En la práctica, es importante que los países implementen medidas de mitigación que sean acordes (es decir, proporcionadas) con los riesgos identificados en la revisión nacional del sector de OSFL y con la comprensión de los riesgos de FT del sector, evitando las medidas regulatorias CFT que afectan o cargan desproporcionadamente a las OSFL con poco o ningún riesgo de FT, y que estén en línea con la implementación adecuada de un abordaje basado en el riesgo⁴⁹.

Es notable que el derecho internacional de la libertad de asociación ⁵⁰ ha sido interpretado de manera complementaria a este estándar de la Recomendación 8:

⁴⁶ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. B.4 (d).

⁴⁷ Ibid. Párr. A.2. La traducción oficial al español de esta frase hace referencia al derecho humanitario; hemos editado la frase para mejor reflejar el inglés original.

⁴⁸ Ibid. Párr. C.6.

⁴⁹ GAFI, Documento de mejores prácticas para combatir el abuso de organizaciones sin fines de lucro. Pág. 16, párr. 23.

⁵⁰ La libertad de asociación está consagrada en varios tratados internacionales de derechos humanos. Ver, principalmente, Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Artículo 16 de la Convención

Si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las organizaciones ... el derecho de asociarse libremente sin interferencias prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones⁵¹.

El Ex Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación aplica este estándar al contexto de medidas FT:

Para cumplir los criterios de proporcionalidad y necesidad, las medidas restrictivas deben ser el medio menos invasivo de lograr el objetivo deseado, y limitarse a las asociaciones que presenten los aspectos claramente identificados que caracterizan al terrorismo. Las medidas no deberían estar dirigidas a todas las organizaciones de la sociedad civil.... Las leyes redactadas en términos generales que limitan, o incluso prohíben, la financiación usando como justificación la lucha contra el terrorismo no cumplen los requisitos de 'proporcionalidad' ni de 'necesidad'⁵².

Se analiza en esta Parte los hallazgos de la implementación problemática de la Recomendación 8 por parte de los países identificados en este informe, para determinar si cumplen con los estándares de proporcionalidad, necesidad y efectividad, o si comprometen la capacidad de las OSFL de realizar sus misiones de bien público y de ejercer su libertad de asociarse. Se pondrá énfasis en tres temas: la carga de cumplir con medidas de supervisión; la capacidad de participar en asuntos de política pública; y el acceso a fuentes de financiamiento lícito.

¿Qué dicen las evidencias?

¿LAS MEDIDAS FT IMPLEMENTADAS POR LOS PAÍSES ESTÁN AFECTANDO DE MANERA NEGATIVA LA POSIBILIDAD DE LAS OSFL A REALIZAR SUS MISIONES DE TAL GRADO QUE INTERRUMPEN O DESALIENTAN SU TRABAJO, O DE OTRA MANERA, IMPIDEN, RETRASAN O LIMITAN SU EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?

En las secciones anteriores de este mapeo regional, se comprobó que las medidas aplicadas a las OSFL en materia de FT *no* son percibidas como focalizadas con base en riesgo. De acuerdo con la tabla presentada en página 14 de este informe, apenas el 15.09% de las OSFL encuestadas consideran que el país adoptó medidas FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT. El restante casi 85% consideran que el país no lo ha hecho, o no tienen conocimiento suficiente para contestar.

Americana de Derechos Humanos, que establecen: "1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

⁵¹Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, párr. 163 (énfasis agregado).

⁵² Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013. Párr. 23.

Clase de información que entrega las OSFL a entidades públicas:						
Ingresos o gastos		Información sobre registro o estado de reconocimiento legal			Datos sobre la entidad, autoridades, personal, etc.	
	Entregada a entidades nacionales	Entregada a entidades subnacionales	Entregada a entidades nacionales	Entregada a entidades subnacionales	Entregada a entidades nacionales	Entregada a entidades subnacionales
AR	94.81%	45.45%	88.61%	50.63%	90.91%	53.25%
BO	100.00%	9.38%	85.71%	34.29%	90.32%	25.81%
BR	87.18%	33.33%	95.35%	27.91%	91.67%	30.56%
CH	100.00%	13.33%	97.78%	15.56%	95.45%	15.91%
CO	93.02%	44.19%	91.30%	50.00%	88.64%	50.00%
CR	96.97%	6.06%	100.00%	6.45%	100.00%	6.67%
EC	88.57%	17.14%	100.00%	11.11%	91.43%	14.29%
ES	93.10%	27.59%	89.29%	39.29%	88.89%	29.63%
GT	79.41%	26.47%	84.21%	23.68%	84.21%	28.95%
HO	87.50%	31.25%	93.75%	31.25%	86.67%	30.00%
MX	98.72%	24.36%	98.73%	27.85%	98.70%	24.68%
NI	97.14%	5.71%	94.29%	20.00%	91.43%	14.29%
PN	95.83%	4.17%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%
PY	100.00%	13.95%	100.00%	26.19%	97.67%	23.26%
PU	96.77%	16.13%	100.00%	28.13%	96.55%	17.24%
RD	96.67%	26.67%	100.00%	20.00%	96.67%	23.33%
UR	93.75%	21.88%	95.00%	15.00%	97.44%	15.38%

Al mismo tiempo, las OSFL encuestadas reportan que cumplen con requisitos de entregar múltiples informes a varios entes reguladores. Con la excepción de un solo país, los porcentajes de OSFL que entregan información sobre sus ingresos y gastos a entes reguladores nacionales supera el 87%. A la vez, estas confirman que ya informan a diferentes entidades nacionales sobre su registro o estado de reconocimiento legal en niveles aún mayores: en todos los países supera el 84% de las OSFL encuestadas reportan esta información, mientras que en diez países esta figura excede el 95%. Los encuestados informan en porcentajes similarmente altos sobre la entidad, autoridades, personal, y más: en los 17 países, por lo menos el 84% de las OSFL encuestadas entregan esta información a entidades reguladoras nacionales y en 13 países este número supera el 90%.

La multiplicidad de informes obligatorios entregados a diferentes entidades reguladoras– que frecuentemente consisten en información similar pero presentada en distintos formatos– requiere la dedicación de recursos significativos de muchas OSFL. Se solicitaron observaciones de las OSFL encuestadas sobre el número de días laborales anuales que dedican al cumplimiento de estos requisitos y a cuáles agencias públicas se

las entregan. Dada la gran diversidad de OSFL que participaron en esta encuesta (ver Anexo B) con organizaciones con presupuestos anuales de más de US\$500,000 y otras con presupuestos anuales de menos de US\$25,000, sería de poca utilidad presentar un promedio de días o número de entidades.

La encuesta sí refleja valiosa información cualitativa sobre el impacto significativo de estos requisitos en muchas OSFL de cada país. En México, por ejemplo, 27 de las 45 OSFL consultadas que aportaron el número de días que ocupan para cumplir con los informes obligatorios estimaron una dedicación de más de 30 días laborales por año, y siete de ellas dedicaron más de 100 días a la preparación de informes obligatorios. El impacto del número cada vez mayor de requerimientos de entregar informes fue respaldado por las observaciones de los expertos de varios países.

Prácticamente el 100% de las organizaciones que respondieron reporta a las autoridades los cinco tipos de informes que se plantearon en la encuesta: Registro legal; Ingresos y gastos; Información sobre la organización; Sobre programas; Auditorías. Es de destacar que aunque las auditorías ya no son obligatorias, las OSFL las realizan en su mayoría, por decisión propia y como medida de auto-regulación. La realización de estos informes, prácticamente con la misma información, se repiten ante diversas autoridades, representando una carga importante para las OSFL. Las encuestadas reportan una estimación de 67 días laborables para poder cumplir con la carga administrativa que representan los informes.

Informe México

Desde la óptica de las OSFL, no cabe duda que los requisitos de presentación de información redundante y abundante interrumpen, desalientan y/o dificultan su trabajo al mismo tiempo que interfieren en el ejercicio de la libertad de asociación.

Queda evidenciado en la consulta, que en su totalidad las OSFL generan reportes y brindan una gran cantidad de información a las diferentes dependencias gubernamentales sobre sus actividades de manera periódica, lo que no se retribuye con acciones y medidas para proteger y garantizar su labor, por lo contrario cada vez observamos mayores regulaciones (en muchos casos innecesaria y repetitivas) para las organizaciones y sus representantes al momento de solicitar servicios financiero u otros tipo de trámites ante instancias estatales y municipales.

Informe Honduras

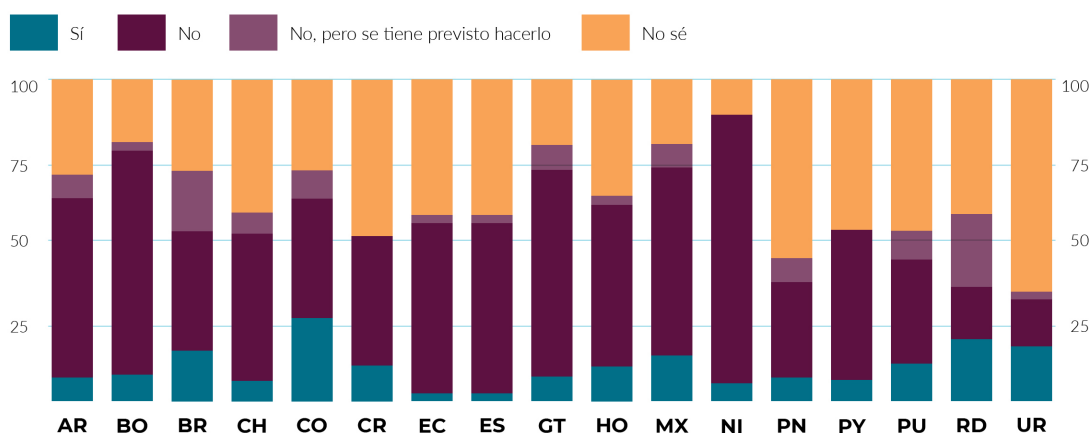
¿LOS PAÍSES HAN TOMADO MEDIDAS PARA SIMPLIFICAR O ARMONIZAR LAS REGULACIONES APLICABLES A LAS OSFL CON EL OBJETIVO DE EVITAR UNA CARGA EXCESIVA SOBRE EL SECTOR?

El GAFI apunta a mitigar la tendencia de los países de sobre regular a las OSFL con múltiples requisitos de informes aplicados a todo o una gran parte del universo de OSFL y sin base en riesgo, al requerir que la supervisión debe ser *eficaz*.

Los países deben asegurar una cooperación, coordinación y un intercambio de información eficaces en la medida que sea posible entre todos los niveles de autoridades y organizaciones apropiadas que tienen en su poder información relevante sobre las OSFL⁵³.

La encuesta recabó percepciones de las OSFL sobre el nivel de cumplimiento de los países con este estándar a través de la pregunta resaltada arriba. Los resultados demuestran que, si los países han intentado promover la cooperación, coordinación e intercambio de información entre los entes reguladores para evitar los requisitos redundantes u onerosos, un alto porcentaje de las OSFL aún no lo han notado.

¿HAN TOMADO LAS AUTORIDADES EN SU PAÍS MEDIDAS PARA SIMPLIFICAR O ARMONIZAR LAS REGULACIONES APLICABLES A LAS OSFL CON EL OBJETIVO DE EVITAR UNA CARGA EXCESIVA SOBRE EL SECTOR?



En primer lugar, sobresalen algunos países donde las OSFL encuestadas contestan en porcentajes contundentes que el país *no ha tomado medidas para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables a las OSFL con el objetivo de evitar una carga excesiva sobre el sector*. Entre algunos ejemplos se pueden mencionar: Nicaragua, 83.33%; Bolivia, 69.44%; Guatemala, 64.10%; México, 58.33% y Argentina, 55.56%. En contraste, a nivel regional, solo en un país, Colombia, más de la cuarta parte de los encuestados opinaron que el país sí ha tomado medidas de simplificación o armonización, mientras que, en ocho países, esta cifra no llega al 10%.

[S]e presentan documentos sobre el reconocimiento legal, auditorías e impuestos, proyectos y programas ejecutados, datos acerca de personal, etc. a diferentes instancias del Estado, tanto a

⁵³ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C.6 (c) (i).

nivel nacional como subnacional y no existe una armonización que permita optimizar recursos humanos, económicos y tiempo. Las organizaciones consideran que destinan entre 10 y 100 días al año para cumplir con todos los requerimientos exigidos.

Informe Bolivia

Los requisitos de supervisión redundante y descoordinada, aplicados de manera generalizada a las OSFL sin tomar en cuenta sus distintas características y actividades, no solo limita el trabajo legítimo de las organizaciones. También implica que las agencias reguladoras desvíen sus recursos limitados de sus misiones críticas -en su caso, la lucha contra el FT. Estas medidas difícilmente pueden ser consideradas eficaces.

Finalmente, merecen atención las observaciones en dos informes nacionales que brindan contexto a estos hallazgos. Los expertos de Paraguay y Uruguay manifestaron que, a pesar de los numerosos y exigentes requisitos de supervisión dirigidos al sector sin fines de lucro, las autoridades competentes han reconocido la imperiosa necesidad de revisar las medidas de regulación y supervisión utilizadas en la práctica. El reto inmediato para todas las partes involucradas será promover no “más regulación” del sector, sino “mejor regulación”, implementada de manera más eficaz a través de medidas armonizadas de carácter focalizada y proporcionada, conforme con la Recomendación 8.

[L]lama la atención que en el informe de la SEPRELAD se hable de la existencia de “cuestiones regulatorias y de supervisión que deben ser inmediatamente atendidas, así como la falta de cultura de transparencia”; principalmente cuando 43 de las 45 organizaciones entrevistadas afirmaron haber entregado a entidades nacionales del nivel central información sobre sus ingresos y gastos.

Informe Paraguay

Las OSFL en Uruguay ya reportan ampliamente a varias agencias públicas nacionales, con informes y requisitos de variado tipo, que implican desde pocos días laborales por año hasta tantos días como 180 o cada día del año. Sin embargo, la Evaluación Mutua (página 76) indica que el país aún no ha decidido sobre un sistema que tome en cuenta y armonice la situación de las OSFL: “Uruguay incorporó a las OSFL como [sujeto obligado], bajo la órbita de regulación y supervisión de la SENACLAFT. El país se encuentra trabajando en un plan de supervisión del sector.

Informe Uruguay

AL IMPLEMENTAR LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA RECOMENDACIÓN 8, ¿LOS PAÍSES CUMPLEN CON SUS OBLIGACIONES DE ACERCARSE AL SECTOR Y GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, INCLUYENDO EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como se explica en la sección previa de este informe, la Recomendación 8 exige a los países mantener acercamiento, cooperación, coordinación e intercambio de información con el sector OSFL y GAFI ha proporcionado ejemplos de buenas prácticas para realizarlo⁵⁴. Las evidencias allí citadas reflejaron los bajos niveles de inclusión de OSFL en los procedimientos para implementar la Recomendación 8, tales como evaluaciones de riesgo del sector y diálogos para evaluar la idoneidad del marco legal en materia de FT de manera sostenida. Por ejemplo, como se puede apreciar en la tabla en la página 37, aproximadamente 95% de los encuestados contestaron “sí, pero sin la participación de las OSFL”, “no” o “no tengo conocimiento” al ser preguntados sobre la realización de una evaluación de riesgo del sector en FT.

Todo ello, opera en llamativo contraste con las Mejores Prácticas redactadas por GAFI que instan a los países a que:

La comunicación con el sector podría ocurrir durante la revisión nacional del sector; durante el desarrollo y la implementación de las medidas de mitigación de los riesgos y la orientación; durante el proceso de evaluación mutua del GAFI y cuando surjan temas específicos⁵⁵.

El GAFI ha publicado modelos de buenas prácticas en la realización de evaluaciones de riesgo del sector con la participación de OSFL, incluso ejemplos con metodologías en fases para asegurar el análisis de datos confidenciales de inteligencia primero y luego un proceso abierto con el sector⁵⁶. El GAFI demuestra que la mejor práctica es hacer públicas las evaluaciones del sector al incluir en su reciente Guía sobre la materia un anexo con enlaces a evaluaciones de riesgo realizados en sitios web oficiales de los respectivos países⁵⁷.

Además, como se explicó anteriormente, el GAFI requiere a los países implementar la Recomendación 8 conforme con sus obligaciones bajo tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo las garantías de la libertad de asociación⁵⁸. El Ex Relator Especial de las Naciones Unidas para las libertades de reunión pacífica y de asociación explica, al interpretar este derecho, que las OSFL

...deben estar amparados por las normas internacionales de derechos humanos y participar en el proceso de adopción de decisiones del Estado. ... Además, cuando las autoridades del

⁵⁴ GAFI (2019), Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo. Parte 4, Óp. Cit.

⁵⁵ GAFI, Mejores prácticas: Lucha contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (Recomendación 8), (2015) Párr. 27.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, GAFI, Guía para la evaluación del riesgo de financiamiento de terrorismo, Cuadro 4.4 (Modelo de Australia).

⁵⁷ Ibid., Anexo A (disponible en inglés en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>).

⁵⁸ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. A. 2.

Estado deciden regular el marco que rige la actividad de las asociaciones, los beneficiarios de la ley deben ser asociados clave en el proceso de redacción⁵⁹.

Cuando los países excluyen a las OSFL de los procedimientos de evaluaciones de la idoneidad de normas o el riesgo del sector, entonces, esta actuación es problemática bajo el estándar de la Recomendación 8 y también bajo tratados internacionales de derechos humanos. En este sentido, llama la atención que los expertos de Ecuador, Perú y Uruguay relataron en sus informes (ver Anexo C) que las autoridades se negaron a contestar a sus solicitudes de información sobre si el país había realizado una evaluación de riesgo del sector o sobre las actividades del grupo de trabajo responsable por el seguimiento de las OSFL con la explicación que es información “confidencial” o “reservada”.

La SENACLAFT comenzó a trabajar en la identificación de las OSFL en 2018, y el Ministerio de Educación y Cultura realizó en 2019 un censo nacional, realizándose un análisis de la naturaleza de las amenazas del FT para las OSFL, pero la Evaluación Mutua indica que: “Dicha información es de carácter reservado” (página 181). También las actuaciones del Grupo de Trabajo sobre FT, responsable de dar seguimiento específico de las actividades de las OSFL son de “carácter reservado” (misma página).

Informe Uruguay

¿LAS OSFL ESTÁN ENCONTRANDO PROBLEMAS EN ACCEDER Y/O UTILIZAR EL SECTOR FINANCIERO FORMAL (POR EJ., DEMORAS EXCESIVAS EN REALIZAR TRÁMITES BANCARIOS, CUENTAS BANCARIAS CERRADAS O RECHAZO PARA ABRIR NUEVAS CUENTAS)?

El GAFI establece en la Nota Interpretativa de la Recomendación 8 que

Los países deben exhortar a las OSFL a que realicen las transacciones a través de canales financieros regulados, siempre que sea factible, manteniendo presente las distintas capacidades de los sectores financieros en los diferentes países y en distintas áreas de preocupación urgente caritativa y humanitaria⁶⁰.

Un aumento significativo en acciones de debida diligencia por parte de instituciones financieras con relación a sus clientes sin fines de lucro es un aspecto del fenómeno global de aversión al riesgo financiero. El “bank de-risking” -en inglés- ha causado severas demoras y negaciones de servicios bancarios a las OSFL⁶¹. A nivel práctico, una OSFL que no puede realizar transacciones bancarias – por ejemplo, recibir una donación o un desembolso de fondos – arrastrará dificultades para cumplir con sus

⁵⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012. Párrs. 73-74.

⁶⁰ La Nota Interpretativa a la Recomendación 8. Párr. C.6 (a) (iv).

⁶¹ Ver, Human Security Collective y European Center for Not-for-Profit Law, At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of ‘De-risking’ and the Impact on Civil Society Organizations, disponible en: https://fatfplatform.org/assets/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf.

programas, pagar a su personal, cubrir sus gastos operativos, etcétera. En otras palabras, la falta de acceso al sistema financiero o su obstaculización a través de prácticas de debida diligencia reforzada pueden *interrumpir o desalentar las actividades legítimas caritativas* de las organizaciones, limitando así su ejercicio de la libertad de asociación⁶².

Bajo estas circunstancias, para que las OSFL accedan al sector financiero formal, hace falta más que exhortaciones del país hacia las mismas organizaciones. El GAFI ha reconocido:

[La aversión al riesgo financiero] para algunas ... organizaciones sin fines de lucro sigue siendo una preocupación clave para la comunidad global ... Un enfoque coordinado entre organizaciones internacionales, proveedores de asistencia técnica, formadores de políticas, creadores de normas, supervisores y sector privado puede ayudar a generar la voluntad necesaria para abordar la eliminación de riesgos de una manera significativa⁶³.

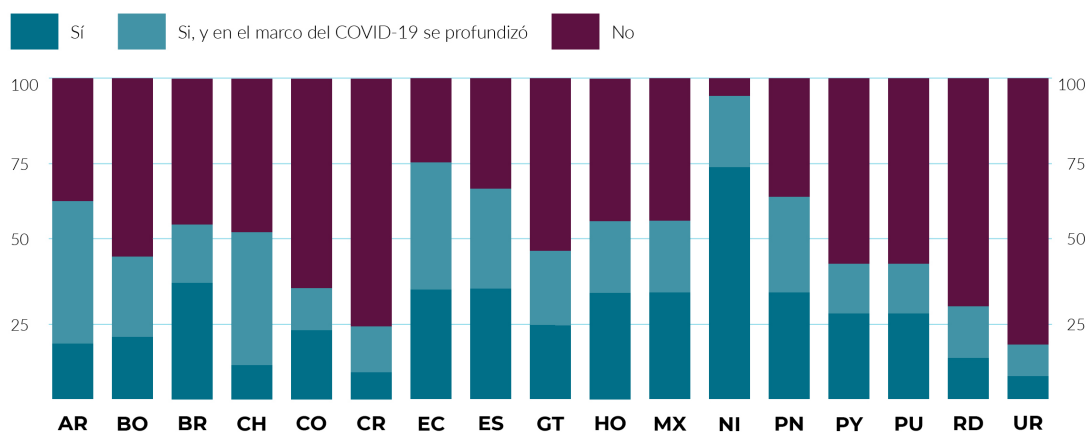
En la encuesta regional se preguntó a las OSFL si tenían conocimiento de OSFL afectadas por esta tendencia de exclusión financiera. Teniendo en cuenta el contexto de COVID-19, se consultó también a las OSFL si notaron una profundización de la exclusión financiera debido a la pandemia- un problema que el GAFI ha anticipado y buscado evitar: “Esta emergencia de salud pública mundial ha puesto de relieve el trabajo vital de las organizaciones benéficas y sin fines de lucro (OSFL) para combatir el COVID-19 y sus efectos. ... Las autoridades nacionales y las instituciones financieras deben aplicar un enfoque basado en el riesgo para garantizar que la actividad legítima de las OSFL no se retrase, interrumpa o desaliente innecesariamente. El GAFI alienta a los países a trabajar con las OSFL relevantes para garantizar que la ayuda que tanto necesitan llegue a sus destinatarios previstos de manera transparente”⁶⁴.

⁶² Ver, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/70/266, 4 de agosto de 2015, Párr. 67. (“El Relator Especial ha subrayado reiteradamente que la capacidad para buscar, obtener y utilizar recursos —de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales— es esencial para la existencia y la eficacia de las actividades de cualquier asociación, por pequeña que sea. Las restricciones indebidas de dicha capacidad suponen una violación clara del derecho a la libertad de asociación”).

⁶³ Informe del GAFI a la Cumbre G20, noviembre 2018. Párrs.32, 35 (traducción no oficial), disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report-G20-Leaders-Summit-Nov-2018.pdf>.

⁶⁴ Declaración del presidente del GAFI: COVID-19 y medidas para combatir el financiamiento ilícito (traducción no oficial, disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>).

¿TIENE CONOCIMIENTO ACERCA DE OSFL QUE ESTÁN ENCONTRANDO PROBLEMAS EN ACCEDER Y/O UTILIZAR EL SECTOR FINANCIERO FORMAL (POR EJ., DEMORAS EXCESIVAS EN REALIZAR TRÁMITES BANCARIOS, CUENTAS BANCARIAS CERRADAS O RECHAZO PARA ABRIR NUEVAS CUENTAS)?



Los totales en el gráfico reflejan que, a nivel regional, casi la mitad de las OSFL (48.42%) reportan no conocer casos, mientras aproximadamente la cuarta parte reportan que sí conocen casos con una cuarta parte más que indican que el problema se ha agudizado debido a la pandemia. Las respuestas de las OSFL encuestadas demuestran que el impacto de la aversión al riesgo financiero ha sido disparejo en la región. Las OSFL de varios países perciben un problema menor: por ejemplo, menos del 30% de OSFL en Perú, la República Dominicana y Uruguay reportan haber conocido casos de OSFL afectadas. En contraste, las OSFL en otros países identifican un *problema severo* que ha empeorado en un momento de crisis por COVID-19, justo cuando la necesidad de acceder a servicios financieros es más urgente, con consecuencias de vida o muerte. Entre los países más afectados se encuentran: Nicaragua, donde 72.22% de las OSFL encuestadas conocen casos y 22.22% reportan que se ha empeorado debido a la pandemia; Argentina donde las cifras son 17.28% y 44.44%; Ecuador, con 34.21% y 39.47%; y México con 45.24% y 22.62%, por citar algunos ejemplos.

¿LOS PAÍSES HAN TOMADO MEDIDAS PARA PROMOVER QUE LOS BANCOS FACILITEN EL ACCESO DE LAS OSFL A LOS SERVICIOS FINANCIEROS?

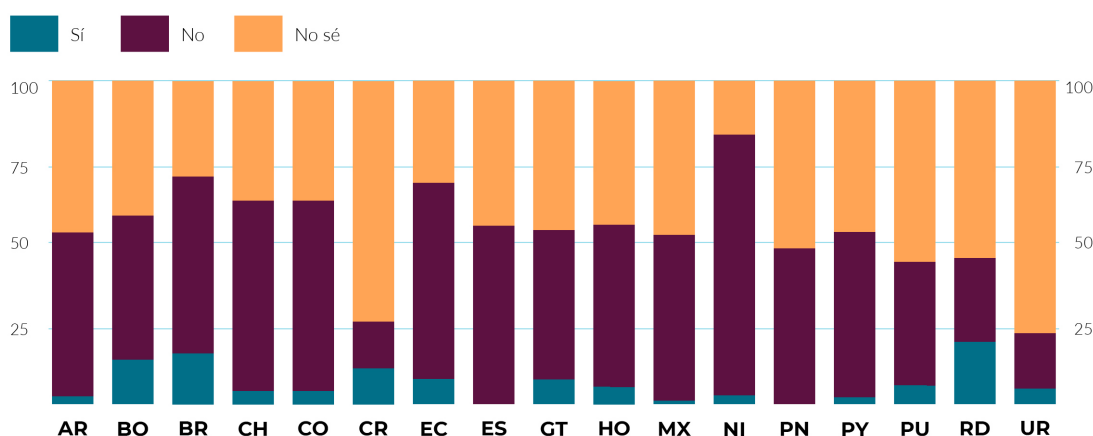
Aun reconociendo que existen varios motivos por la exclusión financiera de las OSFL⁶⁵, el país tiene un papel clave en convocar a representantes de los diferentes sectores para desarrollar soluciones, tal como insta el GAFI, por ejemplo, a través de medidas simplificadas de debida diligencia al cliente proporcionales con base en riesgo. El GAFI explica:

⁶⁵ Estos motivos incluyen, por ejemplo, las políticas de los bancos corresponsales en el sistema financiero internacional. Ver, Human Security Collective y European Center for Not-for-Profit Law, At the Intersection of Security and Regulation, Óp. Cit.

El desarrollo y la aplicación de marcos ALA/CFT basados en el riesgo y proporcionales son un paso clave para los países que buscan construir un sistema financiero regulado más inclusivo, y permitir que una mayor proporción de la población acceda a servicios financieros adecuados, especialmente los grupos más vulnerables y desatendidos⁶⁶.

El elemento fundamental, entonces, para desarrollar soluciones a la exclusión financiera de las OSFL es la realización por parte del país de una evaluación del riesgo del sector en materia de FT. Como se evidenció en la sección I, el 87% de las OSFL encuestadas en la región contestan que sus países no han desarrollado esta base de evidencias de riesgo del sector, o no saben si lo han hecho. Ver la tabla en página 14.

¿TOMÓ EL PAÍS MEDIDAS PARA PROMOVER QUE LOS BANCOS FACILITEN EL ACCESO DE LAS OSFL A LOS SERVICIOS FINANCIEROS?



La encuesta indagó acerca del conocimiento de las OSFL sobre si su país ha actuado para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a servicios financieros. Como se puede apreciar en el gráfico, aunque el nivel de desconocimiento sobre dichas medidas es relativamente alto, es llamativo que los representantes de dos países que reportan altos niveles de exclusión financiera también contestan con certeza que su país *no* ha tomado medidas para promover mayor acceso a esta clase de servicios esenciales para su funcionamiento: Nicaragua con 80.56% y Ecuador con 60.53%. En varios otros países donde más del 50% de OSFL han conocido casos de exclusión financiera, las respuestas combinadas de OSFL que afirman que su país no ha tomado medidas para promover la inclusión financiera del sector o no sabe si las ha tomado es muy elevado: El Salvador (100%), Panamá (100%), México (98.81%) Argentina (97.53%), Chile (95.65%) y Honduras (94.44%). Estos hallazgos ponen el foco sobre un serio problema de exclusión

⁶⁶ GAFI (2013-2017), Medidas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo e inclusión financiera -Con complemento sobre debida diligencia del cliente, Noviembre de 2017 (traducción no oficial; ver Anexo D). Considerar también, la Nota Interpretativa de la Recomendación 10, párr. 16: "Hay circunstancias en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo puede ser menor. En estas circunstancias, y siempre que medie un análisis adecuado del riesgo por parte del país o la institución financiera, puede ser razonable que un país permita a sus instituciones financieras aplicar medidas simplificadas de DDC."

financiera para las OSFL, sin evidente respuesta por parte de estos países desde la óptica de las OSFL.

Conclusiones y recomendaciones

- Según las OSFL encuestadas, están sujetas a cumplir requisitos de supervisión frecuentes y redundantes a múltiples órganos del gobierno. La gran mayoría de OSFL no tienen conocimientos de esfuerzos de simplificación o armonización de esta normativa.

Sería altamente positivo que los países colaboren con las OSFL para reformar sus sistemas de regulación del sector propendiendo a su simplificación y armonización, siempre con base en evidencia de riesgo. Existen múltiples oportunidades de apoyar iniciativas de revisar marcos regulatorios para adecuarlos a los preceptos de la Recomendación 8, entre las que se pueden citar a Paraguay y Uruguay, donde los países han pronunciado en sus evaluaciones de riesgo del sector que van a implementar un nuevo marco legal para supervisar a las OSFL. Un esfuerzo participativo y coordinado contribuiría a establecer sistemas de regulación efectivas que no interrumpan o desalienten el trabajo legítimo caritativo de las OSFL, en conformidad con las garantías bajo el derecho internacional de derechos humanos para el ejercicio de la libertad de asociación.

- Los hallazgos de la encuesta son contundentes en demostrar la exclusión de OSFL en materia de FT, incluyendo la falta de su participación en evaluaciones de riesgo y revisión de marcos regulatorios y operativos, junto con medidas mitigadoras ya adoptadas por las OSFL para protegerse de potenciales abusos.

Existen buenas prácticas a nivel regional y global para facilitar el acercamiento efectivo entre funcionarios públicos, representantes de instituciones financieras y referentes de las OSFL en materia de evaluaciones de riesgo y otros procesos – incluyendo modelos positivos identificados por el GAFI. Se destacan en particular pasos positivos adoptados recientemente por el GAFI para facilitar la participación de OSFL en las evaluaciones mutuas de los países⁶⁷. La Coalición Global se ofrece a colaborar con el GAFILAT y otras partes interesadas en socializar y adaptar estas buenas prácticas en la región.

- Un porcentaje significativo de las organizaciones encuestadas conocen casos de exclusión financiera de OSFL. El problema de la falta de acceso a instituciones financieros es grave y se ha empeorado en el contexto del COVID-19. Sin embargo, las OSFL no perciben que las autoridades estén tomando medidas para abordar el desafío que la exclusión financiera impone a la actividad caritativa legítima ni facilitando mecanismos para que las OSFL puedan dar alerta sobre las prácticas discriminatorias que padecen.

⁶⁷ Ver <https://www.fatf-gafi.org/faq/mutualevaluations/#d.en.448461>.

Especialmente en este momento de crisis sanitaria, humanitaria y económica debido a la pandemia, el problema de la exclusión financiera de las OSFL, que atienden las necesidades urgentes de poblaciones vulnerables, demanda atención prioritaria.

Conclusión

Se espera que este informe contribuya a los diálogos multisectoriales que han sido recomendados a lo largo de sus cuatro secciones para una mejor implementación de la Recomendación 8. Para más información, instamos a las partes interesadas a revisar los informes nacionales producidos por los expertos de 17 países quienes colaboraron en esta investigación, incorporados en el Anexo C, y los materiales de referencia incorporados en el Anexo D.

Invitamos cualquier consulta acerca de este informe. Se puede comunicar con el equipo autor escribiendo a Jocelyn Nieva a jnieva@icnl.org; Claudia Guadamuz a cguadamuz@icnl.org; Gabriela Pellón a gabrielapellon@gmail.com; y Miguel de la Vega a migdelavega@gmail.com.

ANEXO A

ACRÓNIMOS

ALA/CFT	Antilavado de Activos/Contra el Financiamiento al Terrorismo
ENR	Evaluación Nacional de Riesgos
FT	Financiamiento al Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
LA	Lavado de Activos
NI	Nota Interpretativa
OSFL	Organizaciones sin Fines de Lucro
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

PAÍSES Y ABREVIATURAS

AR	Argentina
BO	Bolivia
BR	Brasil
CH	Chile
CO	Colombia
CR	Costa Rica
EC	Ecuador
GT	Guatemala
HO	Honduras
MX	México
NI	Nicaragua
PN	Panamá
PY	Paraguay
PU	Perú
RD	República Dominicana
UR	Uruguay

ANEXO B

PERFIL DE ORGANIZACIONES ENCUESTADAS

OSFL encuestadas s/ nivel de ingresos del último año financiero	
Más de USD 500.001 (anual)	24.45%
Entre USD 200.001 y USD 500.000 (anual)	20.23%
Entre USD 25.001 y USD 200.000 (anual)	29.99%
Menos de USD 25.000 (anual)	25.33%

¿Es su organización una red (organización sombrilla, federación o confederación) de OSFL?	
Sí	13.39%
No	86.61%

¿Forma parte su organización de una red de OSFL?	
Sí	62.74%
No	37.26%

¿Ha sido reconocida su organización bajo legislación nacional como entidad sin fines de lucro?	
Sí	90.98%
No	9.02%

¿Su reconocimiento legal brinda a su organización elegibilidad para recibir beneficios fiscales o acceso a fondos públicos?	
Sí	77.15%
No	22.85%

¿Cuál de las siguientes categorías generales de OSFL establecidas por GAFI describe mejor el trabajo de su organización?

Brindar «servicios» (como alojamiento, reducción de la pobreza, educación o atención médica).	58.95%
Actividades «expresivas» (como deportes y recreación, arte y cultura, representación de intereses o defensa [de derechos])	41.05%

Su puesto en la OSFL

Comisión Directiva u Órgano de Gobierno	21.42%
Director/a Ejecutivo/a	40.18%
Miembro del equipo operativo	32.79%
Asesor o consultor externo	4.58%
Otro	7.24%

Área de operaciones

Local/municipal	49.05%
Nacional	70.6%
Internacional	24.16%

ANEXO C

INFORMES DE PAÍS

A continuación, se presenta en orden alfabético informes de expertos de sociedad civil en los 17 países, analizando los resultados de la encuesta en el contexto nacional.

Ciudad de Buenos Aires, 12 de octubre de 2020

Jocelyn Nieva

Asesora Legal Principal para América Latina y el Caribe – ICNL

De acuerdo con el cronograma establecido en el marco del acuerdo “#FPOS.2020.CELS.01” cumplimos en presentar el Producto N° 4 “Contribution to analysis of country NPO survey results”.

Antecedentes

En el marco del actual proyecto se desarrolló un taller virtual de capacitación el 4 de septiembre dirigido a difundir la iniciativa conocida como “Mapeo Regional de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo (FT), en el sector sin fines de lucro” que instrumentan de forma coordinada GAFILAT y la Coalición Global de NPOs para GAFI. Asimismo, durante la última sección del taller se facilitó un recorrido por el cuestionario, explicando dudas e incentivando a los participantes a completar la encuesta en línea.

Entre el 4 y el 18 de septiembre se llevaron a cabo numerosos esfuerzos de articulación con redes y representantes de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) para potenciar la promoción y divulgación de la encuesta con el objetivo de estimular la participación de un grupo amplio y heterogéneo de OSFL localizadas en diferentes regiones del país.

Como resultado de los mencionados esfuerzos, 81 encuestas fueron completadas.

Contribución para el análisis nacional de los resultados

De la lectura de los datos aportados en las 81 encuestas recibidas surgen las siguientes apreciaciones.

▪ **Perfil de las OSFL encuestadas**

El 93,3% de las OSFL que formaron parte de la encuesta manifestaron contar con reconocimiento legal como entidad sin fines de lucro mientras que más del 60% de los encuestados declararon que sus organizaciones se dedican a actividades de servicio (beneficencia, salud, educación, religiosas, sociales).

De acuerdo con la envergadura de las OSFL, según su último balance anual de ingresos, el grupo mayoritario de organizaciones que respondieron la encuesta -casi el 39%- se ubicó en el segmento de entre USD 25.001 y USD 200.000 (anual). Las fuentes de origen de fondos más elegidas -60%- por los encuestados-han resultado: instituciones estatales nacionales y donaciones de particulares (personas humanas) nacionales.

La muestra estuvo conformada -en el 30% de los casos- por representantes que forman parte del Consejo Directivo, 50% por miembros del staff (áreas de Tesorería, Administración, Finanzas, Auditoría Interna y Fundraising), 14% por Directores Ejecutivos y el resto por profesionales que brindan asesoramiento.

Finalmente, la amplia mayoría de las organizaciones -94%- han manifestado no ser redes (organización sombrilla, federación o confederación) mientras que las dos terceras partes reconoció que forma parte de alguna red.

- Percepción del riesgo de FT y conocimiento acerca de la regulación Anti-Lavado de Activos/Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) en Argentina

EL 84% de los encuestados ha calificado sus conocimientos acerca del riesgo de FT al que pudiera estar expuesto su país como “mal informado” y “moderadamente informado”. Resulta pertinente destacar que la mayor parte de los que aportaron información a la pregunta ¿ha leído en fuentes oficiales o en los medios sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en los últimos cinco años en su país? apuntan a medios periodísticos y señalan investigaciones sobre lavado de activos y en ningún caso sobre financiamiento del terrorismo.

Respecto de la percepción de riesgo de la entidad para ser abusada para financiar terrorismo, la amplia mayoría – 92.6% - considera que su organización no tiene ningún riesgo o el riesgo es menor de ser usada indebidamente a ese efecto.

Asimismo, los encuestados han coincidido en un 80% en clasificar al Financiamiento de Terrorismo como el delito de más baja importancia para sus organizaciones en relación con otros como Lavado de activos, Corrupción y Fraude/Evasión.

En alusión al conocimiento del marco regulatorio ALA/CFT, es preciso resaltar que ante la pregunta ¿En qué manera las OSFL están sujetas a las leyes o regulaciones Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT)? el 52% señala que “Existen disposiciones específicas para las OSFL” mientras la otra mitad manifiesta que no lo sabe (36%), no existen tales disposiciones (11%) o las OSFL no están sujetas (1%).

Considerando el grado de conocimiento de las OSFL sobre las medidas adoptadas por su gobierno en relación con el combate contra el LA/FT, una amplia mayoría declara no tener conocimientos sobre el asunto. Se puede citar como ejemplos que el 80% desconoce si el país realizó una evaluación de FT específica del sector de las OSFL en línea con la Recomendación 8 y el 72,8% no sabe si el país identificó características o actividades que implican vulnerabilidades de FT en el sector de OSFL.

Frente a la pregunta ¿Qué medidas específicas de acercamiento adoptaron las autoridades de su país hacia las OSFL? resulta interesante destacar que más de la mitad ha manifestado no conocer esta clase de medidas. Si se adiciona el porcentaje de quienes contestaron que no se adoptaron tales medidas se asume que: más del 93% no sabe o no fue convocado a formar parte de mesas de trabajo multisectoriales para debatir

sobre riesgos y medidas mitigadoras, el 90% desconoce o declara que no se llevaron a cabo actividades de Sensibilización sobre FT para las OSFL mientras que el 86% señala lo propio sobre medidas del gobierno dirigidas a Difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL.

Por último, solo el 7% de los encuestados indica que las autoridades en su país han tomado medidas para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables a las OSFL con el objetivo de evitar una carga excesiva sobre el sector.

- Medidas instrumentadas por las OSFL que funcionan como mitigadores de riesgos en materia de LA/FT

Las OSFL han coincidido en 3 actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y/o corrupción que llevan a cabo de manera regular: Aplicar mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera (44%), Adherir a normas de terceros, o cumplirlas (40%) y Aplicar mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad (37%). Asimismo, han señalado que instrumentan actividades de forma selectiva en materia de debida diligencia de donantes (38%) y Debida diligencia de organizaciones asociadas (30%).

Respecto a la Capacitación del personal en riesgo LA/FT (por ej., conocimiento, identificación, mitigación y prevención del riesgo), el 30% de los encuestados reconoció que lo hace de forma regular y el 18% lo hace de manera selectiva. Mientras tanto un tercio de las organizaciones señalaron que no lo hacen, pero estarían dispuestas a facilitar capacitación al personal si recibieran apoyo.

- Relevamiento de dificultades y/o obstáculos experimentados por las OSFL en su relación con entidades financieras

El 61,7% de las entidades reportó conocimientos acerca de OSFL que están encontrando problemas en acceder y/o utilizar el sector financiero formal (por ej., demoras excesivas en realizar trámites bancarios, cuentas bancarias cerradas o rechazo para abrir nuevas cuentas). Además, el 44% de quienes respondieron indicaron que esta problemática se profundizó durante la pandemia.

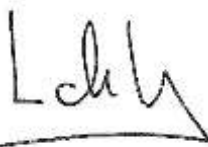
Quienes reportaron inconvenientes para operar con bancos agregaron que los funcionarios bancarios toman medidas restrictivas basadas en el desconocimiento y el prejuicio hacia las actividades de las OSFL por su potencial de ser usadas para lavar dinero o tener vínculos con corrupción.

Por último, a partir de la consulta sobre ¿Tomó el país medidas para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a los servicios financieros? la mitad de los encuestados -50,6%- manifiesta que el gobierno no ha implementado medidas

específicas de inclusión financiero para el público integrado por OSFL mientras que el 47% reconoce no conocer tales medidas.

Sin otro particular,

Atte,



Paula Andrea Litvachky
Directora Ejecutiva

Informe preparado por Fundación Construir

Bolivia: Contribución al análisis de los resultados de la encuesta nacional de OSFL.

Hallazgos más significativos

1. El primer hallazgo es que la mayoría de las respuestas de la pregunta 2 indican que están moderadamente informadas acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en Bolivia. Lo que se reafirma al analizar las respuestas a la pregunta 3 en la que se observa que la mayoría de las personas no leyeron de fuentes oficiales o en los medios sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro, así como las respuestas a las preguntas 11 y 12 en la que existe un gran número de “No sé”, respuesta que se repite sobre el conocimiento de normativa específica para las OSFL.

2. Por otro lado, de acuerdo a las respuestas a la pregunta 8, se presentan documentos sobre el reconocimiento legal, auditorías e impuestos, proyectos y programas ejecutados, datos acerca de personal, etc. a diferentes instancias del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional y no existe una armonización que permita optimizar recursos humanos, económicos y tiempo. Las organizaciones consideran que destinan entre 10 y 100 días al año para cumplir con todos los requerimientos exigidos.

Acerca de las iniciativas de la armonización la mayoría de las respuestas son No o No Sé, lo que demuestra que no existen dichas medidas.

3. También se han identificado dificultades en la apertura de cuentas bancarias, debido a que las organizaciones deben tener todos los documentos que las entidades bancarias les solicitan, entre ellos la personalidad jurídica otorgada por el Ministerio de la Presidencia y la Registro Único Nacional de ONGs que emite el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Algunas de las organizaciones responden que debido a la pandemia del COVID 19 se profundizaron los problemas, probablemente porque durante la cuarentena rígida decretada por el Gobierno Nacional, muchas de las instituciones públicas no tuvieron atención al público, no se podía iniciar nuevos trámites y muchos no se concluyeron.

De la misma manera, y hasta la actualidad (octubre de 2020), no todas las sucursales de los bancos no están abiertas para atención al público. En la cuarentena rígida se cerraron varias agencias y todavía no están funcionando.

4. Sobre el conocimiento de la realización de acciones del gobierno respecto a la realización de una Evaluación Nacional de Riesgos y otras referidas a la participación de las OSFL (pregunta 11), la mayoría de las respuestas son “No sé”, lo que ratifica lo señalado en el punto 1 y, además del desconocimiento de las OSFL, la inexistencia de canales de coordinación por parte del Órgano Ejecutivo con las organizaciones para el cumplimiento de la Recomendación 8.

Esta misma situación se presenta con las respuestas a la pregunta 12.

5. Respecto a las medidas que las OSFL toman para reducir el riesgo a para reducir el lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y corrupción, se observa que la mayoría de las organizaciones no hacen estas medidas, pero que estarían dispuestas a realizarlas con apoyo.
6. Respecto a los recursos, la mayoría de las OSFL tienen ingresos financieros entre 25.000 a 200.000 al año, lo que visibiliza las dificultades económicas que tienen las OSFL para conseguir financiamiento. De igual manera, las organizaciones que son redes (5) sus ingresos financieros oscilan entre los 25.000 y 200.000 dólares, lo que puede ser una razón para que no realicen tareas de mayor impacto.
7. La mayoría de las subvenciones se las recibe mediante transferencia bancaria y se conoce la identidad del donante. El tener una cuenta bancaria ayuda a la transparencia de la gestión, lo que no se sabe es si las cuentas están a nombre de la organización o de personas particulares.
El no tener acceso a fuentes de financiamiento legalmente establecidas y no contar con los requisitos legales que les permitan tener cuentas bancarias institucionales, aumenta el nivel de vulnerabilidad de las OSFL, ya que, ante la necesidad de tener recursos económicos para el cumplimiento de sus objetivos, pueden ser susceptibles de financiamiento del cual no se conoce el origen de los fondos.
8. Finalmente, se puede concluir que es necesario fortalecer el conocimiento de las organizaciones sobre las Normas GAFI y la Recomendación 8 para establecer canales de comunicación y coordinación con el Órgano Ejecutivo e incidir en su cumplimiento.

Por otro lado, también será importante fortalecer las capacidades sobre las medidas a tomar para disminuir los niveles de vulnerabilidad frente a los riesgos de financiamiento al terrorismo, lavado de dinero y corrupción.

Análise Brasil

O Brasil não tem uma análise de risco publicada sobre o setor das organizações sem fins lucrativos, e não há interlocução alguma entre o estado brasileiro e as organizações sem fins lucrativos, no que diz respeito à implementação da recomendação número 8 do GAFI. E isso apesar do país estar próximo de receber uma visita formal da instituição, prevista para os próximos dois anos.

Esses são os fatos. E eles são corroborados pela percepção das organizações brasileiras sobre o tema, que de forma geral simplesmente o desconhecem: é gritante, pela análise dos resultados apresentados, o quão pouco as instituições brasileiras estão cientes sobre o GAFI, sua relação com o estado brasileiro e suas implicações para o dia-a-dia delas.

Um exemplo bastante claro disso é a relação entre as instituições brasileiras e a Unidade de Informação Financeira, no Brasil chamada de COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Não existe obrigação de se reportar ao COAF operações suspeitas de financiamento ao terrorismo e lavagem de dinheiro. Isso é um fato. Ainda assim, um quarto das organizações brasileiras informaram que ela existe, e mais de 35% informaram não ter ideia se precisavam ou não.

Também é fato que o Brasil conta com pouquíssima legislação que regule o funcionamento das organizações sem fins lucrativos. Essa característica brasileira é tanto positiva como negativa.

Por um lado, não temos restrições de atuação, ou melhor, elas são muito poucas. Não temos restrições sobre como somos financiados, não há ingerência no nosso funcionamento, etc.

Por outro, no entanto, também existe pouquíssimo apoio ao setor, e o que mais existe é o desconhecimento sobre as organizações sem fins lucrativos no Brasil. Não à toa, a pesquisa repercute o fato que mais de 50% dos respondentes brasileiros indicaram que estão cientes de dificuldades de organizações em acessar o sistema financeiro formal. Não à toa também, mais de metade dos participantes da pesquisa indicaram que o país não toma medidas para estimular os bancos a facilitar o acesso das organizações a serviços financeiros – duas das bandeiras de atuação da ABCR nos últimos anos.

Apesar de tudo, a expressiva maioria das organizações que participaram da pesquisa informaram ter algum conhecimento sobre os riscos de financiamento do terrorismo no setor sem fins lucrativos. Ainda que positivo, esse resultado tem que ser analisado à luz do fato que a maior parte dos respondentes provavelmente adveio da rede das instituições que promoveram a pesquisa, e que os termos dela, em espanhol, limitavam o seu acesso, por não ser idioma conhecido no país.

Assim, nossa expectativa inicial era mesmo a de que a maior parte das organizações respondentes tivessem um pouco mais de conhecimento sobre o tema, por se interessarem em participar da pesquisa, mas deve-se levar em consideração que é mais provável que as instituições brasileiras não tenha conhecimento algum sobre os riscos de financiamento do terrorismo, à exceção de um número pequeno delas.

Essa percepção, por sinal, acaba sendo reforçada em parte dos achados da pesquisa. E não apenas naqueles que já foram comentados mais acima nessa análise, mas também porque a maioria das organizações jamais ouviu sobre o tema em fontes oficiais ou na mídia, o que é coerente – o Brasil fala muito pouco sobre o assunto e é quase impossível encontrar fontes de informação que abordem riscos do financiamento ao terrorismo e lavagem de dinheiro no setor sem fins lucrativos.

Tanto é fato que o financiamento ao terrorismo é identificado com o menos importante para o risco de abusos das organizações, e a corrupção o mais importante. E sem dúvida, em um país como o Brasil, onde se discute casos de corrupção o tempo inteiro, inclusive em relação às organizações da sociedade civil e como elas são instrumentalizadas por pessoas má intencionadas, seria de se esperar que esse fosse ser o tema mais presente.

Não é contraditório, portanto, que as organizações não só acreditam que elas mesmas não correm risco algum de serem utilizadas indevidamente para o financiamento ao terrorismo, como também têm a percepção de que as outras organizações do setor não estão sob o mesmo risco. E isso sim é incomum no país: geralmente temos a visão de que nós estamos protegidos, mas os demais não estão (se a pergunta fosse corrupção isso seria inclusive muito mais perceptível).

Em conclusão: podemos observar, pelas respostas das organizações brasileiras participantes da pesquisa, que o tema dos riscos ao financiamento ao terrorismo no país ainda está bastante incipiente. Pouco se conhece sobre o assunto, pouco se fala sobre o assunto, pouco se regulamenta o tema.

Tudo isso pode ser visto como uma oportunidade para as organizações da sociedade civil se mobilizarem e passarem a influir mais. Ao mesmo tempo, pode ser também uma ameaça, em especial se o governo decidir propor regulamentações de forma intempestiva e sem diálogo. É preciso, portanto, manter-se atento e observador nesse setor.

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) EN AMÉRICA LATINA

INFORME CHILE¹

INFORMACIÓN RESPECTO AL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN CHILE

El 52,17% de las personas consultadas considera que está moderadamente informada acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en Chile, manifestando que el conocimiento proviene de la cobertura de prensa y de organizaciones que se dedican a estudiar y apoyar a las ONGs en Chile. Como contrapartida, solo una de las personas encuestadas considera que está entre bien y muy bien informadas. El porcentaje de personas que reconoce estar mal informado fue de 45,65%.

Dentro de las personas que declaran estar moderadamente o bien informados, prácticamente todos aluden a la prensa como fuente de estos conocimientos. Un encuestado alude expresamente a centros de estudio como “Ciudadano Inteligente” y “Espacio Público” como entidades que han servido para informar sobre este riesgo.

Con todo, más del 90% de los encuestados dan cuenta de no haber leído en fuentes oficiales sobre casos de financiamiento de terrorismo en que se involucren OSFL en los últimos cinco años.

PERCEPCIONES SOBRE EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN CHILE

Sobre el 47% de los consultados considera que el riesgo de que una OSFL pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo es bajo o menor en Chile. Si bien existe otro 41% que piensa que este riesgo es medio o grande, el 82,61% cree que no hay riesgos de que su propia organización pueda ser utilizada indebidamente en este sentido. En este punto, cabe mencionar que a nuestro juicio, y replicando lo señalado por la Unidad de Análisis Financiero chilena en 2017 en su documento “Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo”, Chile presenta una serie de factores mitigantes en relación al presente riesgo, tales como una elevada inclusión y utilización de productos financieros trazables (en Chile se usa poco efectivo en relación a otros países de la región, nuestra economía funciona con una baja tasa de informalidad. Además, en Chile existe un registro único y público de organizaciones sin fines de lucro, que son fiscalizadas por el Ministerio de Justicia y por el Servicio de Impuestos Internos. Incluso las Iglesias son fiscalizadas y deben pagar impuestos en ciertos casos específicos. Además, las organizaciones sin fines de lucro deben reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Análisis Financiero, especialmente si estas son mayores a 10 mil dólares en efectivo. Asimismo, cabe señalar como razón de mitigación, que para que opere en Chile una organización sin fines de lucro extranjera, debe contar -literalmente- con la autorización del Presidente de la República. Esto hace muy difícil que, en la práctica, una organización delictual que pose como Fundación pueda operar en Chile sin que salte alguna sospecha.

Pensando en su propia organización, se aprecia una diferencia significativa en la percepción del riesgo entre el lavado de activos, financiamiento del terrorismo, corrupción y fraude fiscal. En efecto, el financiamiento del terrorismo es considerado por el 76% de los encuestados como de la más baja

¹ La encuesta de Chile incluye 46 casos válidos y relevamiento realizado entre el 9 y 25 de septiembre de 2020.

importancia en relación a los otros riesgos mencionados, siendo los más significativos la corrupción y el fraude fiscal. En ese sentido, ni el lavado de activos ni el financiamiento del terrorismo se presentan como amenazas reales.

CONOCIMIENTO SOBRE LEYES O REGULACIONES ALA/CFT EN CHILE

La gran mayoría de consultados (63,04%) no sabe que existen leyes o regulaciones Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo específicas para las OSFL en Chile. Este desconocimiento es grave, tomando en cuenta que hace más de 10 años en Chile existe una normativa específica sobre la responsabilidad de personas jurídicas en relación a los delitos base de financiamiento del terrorismo y lavado de activos.

Las OSFL estarían dedicando en promedio 38 días anuales para cumplir con la presentación de toda la información requerida a las entidades nacionales correspondientes. En cuanto a la clase de información que las OSFL entregarían a entidades públicas, se encuentra primero la información sobre ingresos y gastos (100%) y el registro o estado de reconocimiento legal (97,78%). La mayoría también mencionó la entrega de datos sobre la entidad, autoridades, personal, etc. (95,4%) y la entrega de auditorías o fiscalizaciones (94,74%). Cabe destacar que todas estas documentaciones se entregan a entidades nacionales, siendo los gobiernos subnacionales muy poco mencionados.

Un 41,3% de las personas consultadas declara que no sabe si las autoridades chilenas han tomado medidas para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables al sector de las OSFL; mientras que un 45,65% considera que las autoridades chilenas no han tomado medidas en ese sentido. Solamente un número pequeño cree que sí se han tomado medidas o que se tiene previsto hacerlo.

El 21,74% de los representantes de OSFL consultados entiende que las organizaciones del sector están obligadas a reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera u organismo similar. Sin embargo, también se registra un porcentaje mencionable de 19,57% de personas que dice que no estaban obligadas a hacer este tipo de reportes y más de la mitad (58,7%) desconoce si debe hacerlo.

CONOCIMIENTO SOBRE MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO CHILENO PARA AFRONTAR EL RIESGO DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Existe mucho desconocimiento en el sector de las OSFL chilenas acerca de las medidas adoptadas por el gobierno para afrontar el riesgo de FT; el porcentaje de personas que manifiesta no tener conocimiento sobre el asunto superó el 78% en casi todos los ítems consultados con referencia a este tema, y más del 91% de los encuestados desconoce si el país llevó a cabo una Evaluación Nacional de Riesgos.

En este sentido, casi 9 de cada 10 consultados manifiesta no saber si el gobierno identificó características o actividades que implican vulnerabilidades de FT en el sector de OSFL. En proporciones similares, las personas tampoco saben si en Chile se había reevaluado periódicamente al sector de las OSFL, si se identificó amenazas de financiación del terrorismo en este sector o si se identificó algún segmento de las OSFL que tuviesen mayor riesgo de ser abusadas para la financiación del terrorismo.

Como señalábamos, 9 de cada 10 personas consultadas no sabe si en Chile se realizó una evaluación de financiación del terrorismo específica del sector de las OSFL, en línea con la Recomendación 8.

En proporciones similares, los consultados tampoco saben si el país adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT o si adoptó medidas de talla única para hacer frente a los riesgos de FT que se aplican a todo el sector.

CONOCIMIENTO SOBRE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE ACERCAMIENTO A LAS OSFL QUE ADOPTARON LAS AUTORIDADES CHILENAS

Se registra un elevado desconocimiento respecto a medidas específicas que haya tomado el gobierno para lograr un mayor acercamiento con las OSFL. En este sentido, casi la mitad de los representantes consultados manifiesta no saber si el gobierno había llevado a cabo acciones de sensibilización sobre FT para el público en general. En una proporción similar, los representantes manifiestan desconocer si el gobierno investiga e identifica las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL. El porcentaje de desconocimiento aumenta cuando se consulta sobre medidas de sensibilización sobre FT para bancos en relación a su atención a los clientes OSFL.

Un porcentaje importante manifiesta que las autoridades chilenas no tomaron medidas específicas de acercamiento a las OSFL. En este sentido, casi la mitad de los representantes consultados afirma que las autoridades no tomaron medidas para para difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, así como tampoco habrían tomado medidas para para facilitar la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT.

Pero es en los procesos de consulta donde el sector de las OSFL encontraría las principales falencias, ya que 45,65% manifiesta que las autoridades no consultan al sector sobre medidas y políticas de FT, mientras que 56,52% afirmó que no convocan a mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras.

ACTIVIDADES PARA REDUCIR LOS RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, LAVADO DE ACTIVOS Y/O CORRUPCIÓN

Entre las prácticas más usuales para reducir sus riesgos de FT, lavado de activos y/o corrupción, las OSFL mencionan en primer lugar la aplicación de mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad (36,96%) y la adhesión a normas de terceros (34,78%). También se menciona la debida diligencia de beneficiarios (26%), la aplicación de mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad (21%) y la debida diligencia de organizaciones asociadas (17%). Cabe mencionar que estos porcentajes corresponden a organizaciones que afirmaron realizar estas prácticas siempre y no en forma selectiva.

Sin embargo, 7 de cada 10 referentes no sabe si las entidades reguladoras fueron informadas de estas prácticas u otras iniciativas similares llevadas a cabo por las organizaciones del sector. Solo un 26,09% afirma que sí se informó mediante espacios de intercambio facilitados por el sector de las OSFL.

ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

Más de un 50% de los encuestados, manifiesta que tiene conocimiento acerca de OSFL que estén encontrando problemas para acceder y/o utilizar el sector financiero formal, lo que se habría profundizado en el marco del COVID-19. Con todo, un 47,83% no manifiesta tener este conocimiento.

Casi un 60% de los consultados cree que el gobierno no ha tomado medidas para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a los servicios financieros. También en este caso, se registró un elevado grado de desconocimiento y más de un tercio de las personas no pudo opinar sobre este aspecto.

NIVEL DE INGRESOS DE CADA ORGANIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ELLAS

Entre los encuestados, en general, un cuarto de ellos declara que sus organizaciones recibieron menos de 25.000 dólares en ingreso. Misma proporción declaran los que recibieron más de 500.000 dólares, 200.000 dólares y más de 25.000 dólares.

De los encuestados, solo un 11,9% declara ser una red, mientras que el resto no sería una red. Con todo, más de un 66% declara pertenecer a una red y solamente un encuestado declara que su organización no ha sido reconocida bajo legislación nacional como una OSFL.

Más de un 90% declara que el hecho de estar reconocida le da acceso a beneficios fiscales o fondos públicos.

En relación a su área de operaciones, un 83% declara que esta es nacional, un 33% internacional y un 42% declara que sus operaciones son locales o municipales.

Sobre las categorías de OSFL que describen mejor el trabajo de cada organización, un 61,9% declara que corresponde a Brindar «servicios» (como alojamiento, reducción de la pobreza, educación o atención médica) y 38% Actividades «expresivas» (como deportes y recreación, arte y cultura, representación de intereses o defensa de derechos)

En cuanto a los orígenes de los fondos de la organización, la generalidad de los encuestados declara conocer la identidad del donante, incluso si este financiamiento fue en efectivo. Asimismo, se aprecia que los fondos a estas entidades provienen indistinta y equilibradamente de fuentes públicas y privadas, mientras que solamente la mitad de los encuestados declara haber vendido bienes o servicios para recibir financiamiento.

Por último, un 31% declara ser parte de la comisión directiva de la organización, un 59% su Director Ejecutivo y un 14% miembro del equipo operativo, mientras que ningún encuestado manifestó ser asesor o consultor externo.

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) EN AMÉRICA LATINA

LECTURA DE FRECUENCIAS SIMPLES ENCUESTA APLICADA EN COLOMBIA¹

Presentación

En el mes de septiembre de los corrientes se realizó el proceso de sensibilización y formación sobre el estándar GAFI para OSFL en Colombia, a través de la celebración de un taller y la promoción de mensajes en correos electrónicos y redes sociales se logró la participación de 46 OSFL en la encuesta de percepción y conocimiento. Es importante señalar que este número de organizaciones no responde a una muestra representativa y aleatoria. De acuerdo a lo establecido en el proceso con ICNL, la Fundación Foro Nacional por Colombia se puso en contacto con organizaciones no gubernamentales en Colombia; organizaciones y redes de organizaciones cercanas al trabajo de la Fundación, fueron convocadas. La gran mayoría de ellas son organizaciones no gubernamentales de desarrollo con presencia nacional y regional; un número menor fue de organizaciones no gubernamentales ligadas al sector empresarial.

A continuación se presentan una lectura sintética de la información que se reportó en la encuesta; inicia con una breve caracterización de las organizaciones participantes, para luego pasar a los principales hallazgos del estudio

Caracterización de las organizaciones participantes

En término de la caracterización de las ONG participantes, el 34% cuenta con un presupuesto por encima de los USD500U; 32% entre USD200 y USD500; 16% entre USD 200 y USD25 y el 18% menos de USD25. En lo que corresponde a las fuentes de financiamiento las tres principales son: subvenciones de gobiernos extranjeros (92%), contratos con gobiernos nacionales (89%) y contratos con gobiernos municipales (84%). De otro lado, las donaciones nacionales y extranjeras representan el 80% de recursos, igual que fondos de inversiones. Menores son las fuentes de ingresos de membrecías (62%) y en especie (57%). Es notorio el alto porcentaje del origen de estos fondos de fuentes estatales (nacionales y subnacionales) comparativamente con los también altos recursos provenientes de la cooperación internacional. Esta característica implica una alta carga de controles institucionales y fiscales.

Se identifica un alto nivel de bancarización. De acuerdo con las respuestas, la mayor parte de los recursos anteriormente mencionados se gestionan a través de transferencias bancarias. Los recursos provenientes de la venta de servicios también se mueven mayoritariamente por canales bancarios. Si bien un porcentaje de menor de los recursos se recibe en efectivo, se conoce la identidad del donante. En este grupo las fuentes de recursos son conocidas.

¹ Informe preparado por el equipo de la Presidencia Ejecutiva de la Fundación, bajo la coordinación de María Teresa Muñoz (Asesora) y con el apoyo de Marcela Restrepo Hung (Presidenta) y Karen Lisbeth Rojas (pasante). El proceso de acopio de información contó con el apoyo de Andrea Cardona (Comunicaciones). Este informe se elabora en el marco del Contract # FPOS.2020.FORO.01 ICNL Project Code: 10062-0000.000 OSF/ GOS Program Support, celebrado entre Foro Nacional por Colombia e ICNL.

En lo que respecta al ámbito de acción, la mayoría de ellas aseguran que su radio de intervención es nacional (73%), mientras que el 52% también trabaja en el nivel local y el 23% tiene un rango de acción que llega hasta lo internacional. El 61,4% participa en alguna red de OSFL y solo el 11% de las organizaciones encuestadas son en sí mismas redes, es decir, agrupan a otras organizaciones. En lo que corresponden a la actividad que realizan, más de la mitad (52%) declaran desarrollar actividades expresivas² y de defensa de derechos; mientras el restante 48% centra su misión en la prestación de servicios (alojamiento, educación y salud entre otros). Finalmente, el 96% de las organizaciones que diligenciaron la encuesta están legalmente reconocidas en Colombia. El 84% (37 OSFL) responde que sí se reciben beneficios fiscales o se tiene acceso a fondos públicos con el reconocimiento legal.

Principales Hallazgos

1. Percepción del Riesgo sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo en el país.

La mayoría de las organizaciones encuestadas conocen más bien poco sobre los riesgos de financiamiento del terrorismo, en la escala de la encuesta el 65% de las organizaciones tienen un conocimiento moderado. Solo el 15,2% asegura estar entre bien y muy bien informado. Y es que el 93,4% asegura no haber tenido información sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a OSFL en los últimos cinco años en el país. Solo una organización señala que *“ha leído sobre un caso de captura de entidades de salud por el paramilitarismo”*. Así el resultado de la baja información es una baja percepción del riesgo por parte de las organizaciones ya sea cuando se pregunta por la percepción del “riesgo propio” como cuando se refiere a la percepción del “riesgo en otros”. Así el 55% de las organizaciones señala que su organización *no estaría en riesgo* y el 30,4% percibe que el riesgo es menor. En lo que concierne al riesgo de otras organizaciones, el 56% de las encuestadas consideran que el riesgo está entre *menor y medio* la percepción está bastante distribuida entre ninguno o menor solo el 26% percibe un gran riesgo.

Ahora bien, a pesar de la baja percepción del riesgo, al ser encuestadas las organizaciones sobre las fuentes de donde puede provenir el riesgo, señalan que en primer lugar está la corrupción, en segundo lugar, está el fraude o la evasión fiscal; el tercer lugar, es para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, queda en el cuarto lugar.

2. Sobre las medidas de prevención en las OSFL

A pesar de que las medidas Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT) están generalizadas para las OSFL en el país, solo el 54,4% de las organizaciones señalan que existen estas disposiciones y que las cubre³. El 26,1% dice no saber sobre el tema y para el 15,2% no existen disposiciones específicas para las OSFL y, finalmente el 4,4% dice que las OSFL no están sujetas a ningún tipo de regulación ALA/CFT. Así las cosas, estas respuestas señalan la falta de información al respecto.

Respecto a la información que entregan las OSFL a las entidades públicas, se observan que están altamente reguladas y vigiladas por las entidades nacionales como subnacionales. De acuerdo con las respuestas obtenidas en esta pregunta, los requerimientos son más recurrentes en el nivel

² En términos artísticos y deportivos.

³ En las respuestas explicativas se mencionan regulaciones generales como: el Convenio Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo (ONU, 1999), y la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001), o Ley 808 de 2003, y el Sistema Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo ALA/CFT.

nacional, pero en el local también es notable. La estimación de los días laborales por año que estima cada organización que dedica a cumplir con la presentación de informes a las autoridades está en un rango bastante amplio de entre 30 y 150 días.

Para cerca del 37% de las OSFL participantes, las autoridades gubernamentales no han tomado medidas para simplificar o armonizar las regulaciones que les aplican, con el objetivo de evitar una carga excesiva sobre el sector. El 26% cree que sí se han tomado y un 28% no está al tanto de esta información.

La obligación de las OSFL de reportar operaciones sospechosas a la UIAF es una responsabilidad claramente conocida por el 41,3%. En contraste, sin embargo, para el 21,7% de los participantes no existe esta obligación, mientras que el 36,9% dice no saber. Lo que se puede derivar de estas respuestas es que el tema es poco claro para el sector de las OSFL.

3. Conocimiento de las OSFL sobre la recomendación #8 de GAFI

Es altísimo el desconocimiento de las OSFL que participaron de la encuesta en Colombia sobre este tema. En todas las opciones de la pregunta #11, más del 70% no tiene información sobre si se llevó a cabo en el país una Evaluación Nacional de Riesgos; el desconocimiento está por encima del 80%.

Sobre las posibles medidas específicas de acercamiento, que las autoridades colombianas hayan adoptado para la comprensión de la problemática que las podría implicar en el FT y las regulaciones de GAFI hacia las OSFL, se destaca en primer lugar, el alto desconocimiento de esta situación. El 47,8% de las organizaciones encuestadas no conocen de estos avances, además señalan que no tienen información de que el público en general reciba esta información, ni los bancos. El 76,1% desconoce el proceso de evaluación mutua, y más del 54% no cuenta con información sobre los posibles o eventuales procesos de consulta al sector de OSFL. Y si el gobierno convocó mesas de trabajo multisectoriales para debatir los posibles riesgos y medidas de mitigación, no lo sabe el 58,7% de las organizaciones participantes de la muestra. Es significativo, en todo caso, que el 26,1% afirma categóricamente que no, frente a la sensibilización sobre FT para las OSFL, el 21,7% que no se realizaron consultas al sector, o que el 17,4% considere que no se convocaron mesas de trabajo multisectoriales para debatir riesgos y medidas.

4. Acciones de mitigación de las OSFL y situaciones problemáticas para la gestión de recursos

De otro lado, las OSFL sí realizan actividades o toman medidas para reducir los riesgos de FT /LA y corrupción. Las actividades más realizadas por las organizaciones son aplicar mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad (45,65%), de sistemas o procedimientos de gestión financiera (60,87%) o adherir a normas de terceros, o cumplirlas, como códigos de conducta voluntarios (60,87%). También está por encima del 39% la debida diligencia de organizaciones asociadas, de los donantes y de los beneficiarios. Las actividades menos llevadas a cabo son: evaluaciones de riesgo y capacitación del personal en riesgo LA/FT. La disposición de las organizaciones a tomar cada una de las medidas con el apoyo externo es alta, si se toma en cuenta que un porcentaje importante de las OSFL participantes ya realizan una o varias de esas acciones.

De otro lado, la información de las OSFL hacia las entidades reguladoras sobre la existencia de iniciativas como las anteriormente descritas, es bajo. Solo 3 OSFL responden que sí han informado en espacios facilitados por el gobierno (6,5%) y otras 13 (28,3%) responden que en

espacios facilitado por OSFL. Finalmente, un alto porcentaje de participantes, el 65,2%, dicen no saber al respecto (30 OSFL). Lo interesante de este punto es que parece ser que las OSFL y no el gobierno son las que más socializan este tipo de información, sin capacidad de llegar a todas las organizaciones que les compete y podrían estar interesadas en el tema. Podría decirse que el alcance de las entidades gubernamentales en materia de socialización de estos temas es muy poco, lo que no responde al contexto del país donde se necesita una prevención y disminución especialmente en los diferentes tipos de corrupción.

El 34,8% la muestra dice conocer que las OSFL que están encontrando problemas para acceder y utilizar el sector financiero formal. Incluso 13% organizaciones dentro de este rango señalan que se profundizó en el marco del Covid-19. No obstante, un alto porcentaje aduce no tener conocimiento de este tipo de dificultades para las OSFL (65,2%).

Se evidencia un alto porcentaje de desconocimiento en el grupo de organizaciones (21 organizaciones - 45,7%) sobre las eventuales medidas que se hayan tomado para promover el acceso de las OSFL a los servicios financieros bancarios. Otro tanto igual (21 organizaciones) afirma que no se han tomado medidas para favorecer el acceso de la OSFL a los servicios financieros. De esta muestra, sólo 4 organizaciones responden que sí se han tomado.

Conclusiones

Las respuestas obtenidas sobre el conocimiento y aplicación de las medidas GAFI específicas para el sector de las OSFL en Colombia, no sorprenden. En efecto, el contexto en el que se inscribe la información recopilada de este grupo de OSFL que aceptaron participar en la encuesta, puede encontrarse en el último Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de la República de Colombia, realizada en 2018 (FMI – GAFIAT). Este informe concluye – respecto a la recomendación #8 – que *“no identificó el subconjunto de organizaciones que entran en la definición del GAFI de OSFL ni identificó claramente las características y tipos de OSFL que tienen probabilidades de estar en riesgo específico de uso indebido para el FT. Colombia no revisó la adecuación de los reglamentos ALA/CFT para las OSFL relevantes y no adoptó medidas para promocionar la supervisión o el monitoreo efectivos que demuestre que las medidas basadas en el riesgo se aplican a OSFL en riesgo de uso indebido para el FT”* (FMI – GAFIAT, pag 142). Según de lee en el informe, no se identificó el subconjunto de organizaciones que estarían cobijadas se dentro de la definición que hace GAFI sobre las OSFL, ni tampoco *“identificó claramente las características y tipos de OSFL que, en virtud de sus actividades o características, son pasibles de estar en riesgo del uso indebido para el financiamiento del terrorismo, como lo requiere este criterio”* (pág. 139). La Evaluación Nacional de Riesgo es deficiente, puesto que solo aborda determinadas vulneraciones de algunos sectores de OSFL (las que están bajo la supervisión de Coldeportes, la Superintendencia de Economía Solidaria y la Superintendencia de Salud).

Pese a que la Evaluación Mutua señala que se produjeron algunos informes sobre los riesgos de LA/FT de algunos sectores, tales informes no cubren la naturaleza de las amenazas generadas por organizaciones o personas ligadas a las actividades terroristas sobre las OSFL que están en riesgo. Colombia sólo revisó la adecuación de las regulaciones ALA/CFT para OSFL que son supervisadas por Coldeportes, SES y Supersalud. El informe concluye que la UIAF realizó actividades de acercamiento y capacitación con algunos sectores de OSFL para generar y profundizar la conciencia sobre las vulnerabilidades potenciales del sector a este respecto, pero no así con otras entidades bajo el alcance de la definición del GAFI.

En Colombia el sector de las OSFL no ha sido tenido en cuenta según las recomendaciones más recientes del GAFI, lo cual implican una alta carga de responsabilidades sin tomar en cuenta los

riesgos potenciales o reales existentes para este sector y, en contraste, se le recargan las obligaciones. Es decir, estamos calificadas como de alto riesgo sin un examen específico de la situación y sin nuestra participación. Es preocupante que, a lo ya señalado, se suma el hecho del alto desconocimiento que parece haber sobre el tema dentro del sector de las OSFL incluido en la recomendación #8.

Encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en América Latina: el caso de Costa Rica por la Federación de Organizaciones Sociales (FOS).

Introducción

A principios del mes de agosto del presente año, el Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés), una organización que trabaja con socios en más de 100 países para promover entornos legales más favorables para el ejercicio de los derechos fundamentales de la sociedad civil: las libertades de asociación, reunión pacífica y expresión, se contacta con nuestra federación. Dicho acercamiento se da como una recomendación de parte de la Fundación Interamericana de Desarrollo (IAF). En los meses de agosto y setiembre pasados la FOS participa de una serie de talleres y se agenda un Taller Nacional para las OSFL en Costa Rica con el fin de explicar la iniciativa propuesta por ICNL con el apoyo del Grupo de Acción Financiera Internacional para Latinoamérica (GAFILAT). Al final 35 organizaciones asistieron al llamado y participaron de forma activa en la encuesta regional.

Contexto de Costa Rica

Importante mencionar que el país tiene una amplia tradición jurídica y un desarrollo interesante de leyes en distintos temas. Costa Rica cuenta con la Reforma Integral a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, Ley Nº 8204, <http://www.icd.go.cr/portalicd/index.php/legislacion-uif/ley-8204>, la Unidad de Inteligencia Financiera del Instituto Costarricense sobre Drogas, además del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) como actores fundamentales en el control.

Sin embargo y como resultado de la encuesta podemos observar como pocas organizaciones conocen con exactitud el tema, lo cual muestra una limitación en la socialización del mismo con el sector. Una razón importante es la gran dispersión y fuerte diversidad en las realidades de cada OSFL en el país, el sector no cuenta con un órgano fortalecido que represente a la mayoría, en el país el movimiento social es fuerte y existen varias redes de OSFL pero no trabajan de forma articulada. Por lo anterior, esta iniciativa representa una oportunidad para generar un acercamiento del sector no lucrativo en el país, motivando a las OSFL que participaron del taller a participar de forma activa y aprovechar este espacio de incidencia.

La muestra de OSFL

En las OSFL encuestadas hay un porcentaje equilibrado de organizaciones “de servicios” (58%) y “expresivas” (42%), la gran mayoría con actividades a nivel local/municipal y nacional, y solo una cuarta parte con alcance internacional.

Todas cuentan con personería jurídica y el 82% confirma el reconocimiento de las autoridades como OSFL. El 70% considera que sí puede ser elegible para recibir fondos públicos.

Prácticamente la totalidad dice entregar información a autoridades nacionales, y en mucho menor medida a autoridades sub nacionales.

Según su presupuesto, la encuesta fue respondida por los cuatro tipos de organizaciones, pero la mitad son de tamaño pequeño y la otra mitad entre medianas y grandes. La gran mayoría confirma las transferencias bancarias como principal medio para captar fondos, y en menor medida el manejo de efectivo, y cuando se da, se conoce la fuente, solo un porcentaje muy bajo reporta captar fondos de donadores desconocidos.

El 12% de las OSFL participantes conforman ser una red en sí mismas y al menos un 48% forman parte de alguna red. La encuesta fue respondida mayoritariamente por una persona integrante del personal, de la dirección ejecutiva o del gobierno de la OSFL.

Conocimiento del tema

Las OSFL que responden la encuesta **tienen un conocimiento moderado** sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo en el país. Un 31% responde y reconoce estar mal informado del tema, un 60 % está moderadamente informado, 0% bien informado y un 9% muy bien informado.

En cuanto al sector sin fines de lucro, más del 90% dice no haber leído en fuentes oficiales o en los medios sobre casos de financiamiento del terrorismo o investigaciones judiciales que involucren a OSFL en los últimos cinco años. Las pocas respuestas afirmativas en la encuesta aluden a información proveniente de noticieros y redes sociales.

La gran mayoría desconoce las acciones y pasos tomados por las autoridades en análisis del sector de las OSFL, creación de grupos de trabajo o mecanismos similares.

Percepción de riesgo

El riesgo de que una OSFL en Costa Rica pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo es considerado como **menor o medio** por más de la mitad de quienes responden (72%) y un 14% no sabe.

En cuanto a su propia organización, el 83% percibe el riesgo como **nulo o menor**, el 3% como medio, el 9% como grande y un 5% no sabe. La baja percepción del riesgo por tema de financiamiento del terrorismo puede responder al hecho que esto no ha sido un tema fuerte o bien conocido en el ámbito y contexto costarricense. Por otro lado, las OSFL en Costa Rica han hecho esfuerzos grandes para mejorar sus estructuras y profesionalizar sus procesos porque la realidad del país así lo exige. Sin embargo y tal vez por el propio desconocimiento, las OSFL no eliminan un posible riesgo a nivel nacional.

En referencia a los tipos de riesgo de abuso de las OSFL, las respuestas quedaron sumamente distribuidas y en el siguiente orden:

- 1-Fraude/evasión fiscal (34%)
- 2-Lavado de activos (32%)
- 3-Financiamiento del terrorismo (20%)
- 4-Corrupción (14%)

Acceso a información / Medidas de acercamiento de las autoridades hacia las OSFL

La Evaluación Mutua según fuentes de GAFI no ha sido efectuada y el hecho que el país esté pasando por un proceso muy complejo de toma de decisiones para combatir la actual crisis fiscal, puede estar afectando la priorización de la misma.

Por lo anterior y a pesar de la legislación vigente y la existencia de las regulaciones, la socialización del tema y su impacto en las OSFL en Costa Rica no ha sido abordado todavía de forma completa, por lo que las OSFL encuestadas **no tienen información** sobre aspectos vinculados al marco legal de anti lavado o financiamiento al terrorismo al que están sujetas las OSFL. Todo esto verifica el gran desconocimiento de las OSFL, confirmado por esta encuesta regional.

Los procesos utilizados y conocidos al 100% responden más a procesos internos de cada OSFL, sus estatutos, sus informes y auditorías internas para los miembros de cada OSFL, más las regulaciones fiscales tradicionales del país muy enfocadas a probables abusos por lavado de activos, informes anuales que justifican ingresos y egresos, muy enfocados al tema de recaudación de impuestos nacionales. Aunque sí es de amplio conocimiento las regulaciones de la (SUGEF) cuando se deben justificar montos recibidos por más de US \$ 10,000.

Buenas prácticas o sistemas de diligencia debida

La encuesta refleja que la totalidad de las OSFL participantes realizan gestiones muy enfocadas a reportar y explicar a entidades nacionales e internas sobre los manejos de sus fondos y gestión organizacional (rendición de cuentas) como:

- Información sobre registro o estado de reconocimiento legal.
- Reportes de ingresos y gastos.
- Datos sobre la entidad, autoridades, personal, etc.
- Actividades/Programas realizados.
- Auditorías o fiscalizaciones.

Algunas reportan al Ministerio de Justicia y Paz.

Prácticamente la totalidad de las organizaciones aplican prácticas de gobernabilidad o gestión financiera, pero la percepción de vulnerabilidad ante abusos del financiamiento ilícito por parte del terrorismo puede responder a la realidad costarricense y que el propio tema es muy desconocido y no es algo que se trate o se converse al no ser un problema históricamente doméstico. En general, estas OSFL estarían dispuestas a adoptar otras medidas, de recibir apoyo. También la transferencia bancaria es la forma ampliamente utilizada en la recepción de fondos de cualquier tipo de donantes y cuando se reciben donaciones en efectivo la identidad del donante es en general conocida.

Las OSFL como sujetos obligados

La mayoría de las OSFL encuestadas desconoce en qué manera están sujetas a las leyes o regulaciones, o si deben reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera. Pero las OSFL ya reportan ampliamente a varias agencias públicas nacionales, con informes y requisitos de variado tipo.

En conclusión

A partir de las respuestas recibidas, se puede observar como las OSFL en Costa Rica desconocen en gran medida sus obligaciones en el marco legal sobre el tema específico tratado en la encuesta regional, y que han recibido poca o ninguna información por parte de las autoridades competentes.

Costa Rica se mantiene a la espera de la implementación de la evaluación de riesgo por parte de las autoridades y una posible y esperada convocatoria al sector no lucrativo cuando corresponda.



INTERCAMBIO
CULTURAL & VOLUNTARIADO

Mauricio Gabert Peraza
Por Junta Directiva
Federación de Organizaciones Sociales (FOS)

Viernes 16 de octubre, 2020.
San José, Costa Rica.

Preparado por Alianza ONG

Análisis de Resultados de la Encuesta sobre el Ejercicio de Evaluación de las medidas para el ALA y CFT en la República Dominicana

Se realizó una encuesta de evaluación sobre las medidas tomadas en contra del financiamiento del terrorismo y el lavado de activos. Se obtuvo un total de 31 respuesta de organizaciones sin fines de lucro de la República Dominicana. De estas organizaciones encuestadas, el 46.67% reportó un nivel ingresos anual por encima de los US\$500.000, el 20% menos de US\$25.000 y un 33.4% entre los montos previamente mencionados. Estos montos tienen sus orígenes en multiplicad de forma, ya sea a través de subvenciones estatales, donaciones privadas, y otras fuentes de financiamiento en las que el 80% en promedio recibe a través de transacciones bancarias.

El 86.67% de los encuestados ofrecen servicios, como alojamiento, reducción de la pobreza, educación o atención médica, mientras que el porcentaje que resta atiende a actividades expresivas tales como deportes, recreación, cultura, etc. Así también, poseen un área de operaciones a nivel nacional en un 66.67%.

Con relación a la calificación acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en la República Dominicana, más del 50% de las organizaciones encuestadas (64.52%) respondió estar mal o moderadamente informado respecto al tema. Asimismo, están prestos a conocer un poco más sobre el tema mientras que otros no les interesa ningún tema en particular. Por otro lado, el 35.48% están informados sobre el tema, poseen interés y se encuentran especializados en las áreas de interés.

En otro contexto, el 71% de las organizaciones encuestadas establecen que existe poco o riesgo nulo ante la posibilidad de financiamiento del terrorismo a través de las OSFL en el país. Por otro lado, solo el 20% indicó existir un riesgo alto de dicha acción. En respuesta a la calificación de riesgo de la organización encuestada, el 51.61% indicó que no existe riesgo alguno con relación a ser una entidad que pueda ser utilizada para el Financiamiento del Terrorismo, mientras que apenas el 12.90% indicaron existir gran riesgo de financiamiento. Al analizar estos resultados con los anteriores, podemos confirmar que la percepción de riesgo en el sector, así como interna, es casi nula.

En cuanto a la cantidad de respuestas, las organizaciones encuestadas posicionaron la corrupción en primer lugar, el lavado de activos en segundo, la evasión fiscal en tercero y el financiamiento del terrorismo en cuarto lugar, lo que supone que, al no existir riesgo alguno en torno al tema, no es un tema de prioridad para ellas.

El 51.61% de las organizaciones encuestadas conocen la existencia de las regulaciones Anti-Lavado de Activos y Contra financiamiento al Terrorismo, sin embargo, el 32.26%

de ellas dicen no conocer sobre la existencia de esas regulaciones, lo que supone un área de oportunidad para que estas puedan conocer al respecto. Otras variables como lo poco usual de que existan organizaciones que sean utilizadas para el financiamiento del terrorismo, incide mucho en la importancia que se brinda a dicho tema.

Asimismo, un promedio, el 98% de las organizaciones entregan información sobre registro de reconocimiento legal, ingresos y gastos, datos sobre la entidad, actividades realizadas, auditorías y otros a entidades nacionales, mientras que el 26% en promedio las entrega a las entidades sub-nacionales, lo que muestra relaciones bajas con los gobiernos locales para con las informaciones a suministrar, entendiéndose como una práctica poco común entre estos.

En virtud del conocimiento de las organizaciones sobre las leyes que regulan el financiamiento del terrorismo el lavado de activos, el 42% de los encuestados establecen no conocer medidas que se hayan tomado para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables a las organizaciones, lo que puede suponer una falta de compromiso de parte del Estado sobre el abordaje de dicho tema en el sector sin fines de lucro. Por otro lado, se puede mostrar cómo, a pesar de lo poco usual que suele ser el financiamiento del terrorismo en las ASFL, el estado entiende que tomar este tipo de medidas no resultará de gran impacto para el sector.

El 42% de los encuestados afirman que el sector sin fines de lucro está obligado a reportar operaciones sospechosas ante los organismos estatales pertinentes, en este caso a la Procuraduría de la República, sin embargo, el 35.48% dicen no saber esta información. Sin dudas una oportunidad para dar a conocer como está regulado el sector sin fines de lucro en torno al financiamiento del terrorismo. Las organizaciones no se encuentran obligadas, sino el organismo que recibe los reportes, quienes tienen el chance de ante cualquier información sospechosa, pueden enviarlo a Procuraduría para su investigación.

En torno a las medidas específicas de acercamiento que adoptaron las autoridades dominicanas hacia las asociaciones sin fines de lucro, en cuanto al mayor número de respuestas. la Sensibilización sobre FT para bancos en relación a su atención a los clientes OSFL es regularmente realizado, Sensibilización sobre FT para el público en general y el sector sin fines de lucro se realiza con frecuencia, la difusión, promoción y/o capacitación en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL solo se ha realizado una vez, No se han realizado consultas al sector sobre medidas y políticas de FT y pues, desconocen cualquier tipo de facilitación a la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT.

En virtud del papel sostenido por el gobierno, el sector sin fines de lucro realiza actividades para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y/o corrupción, las organizaciones encuestadas realizan evaluaciones de riesgos de LA/FT en un 29.03%, al igual otras que no realizan dicha labor. Asimismo, gran porcentaje de estas afirma hacer con regularidad o de forma selectiva la debida diligencia de organizaciones asociadas y donantes, la aplicación de mejores prácticas de medidas de procedimientos de gobernabilidad y gestión financiera. Un aspecto a resaltar es que no es usual de las organizaciones capacitar al personal sobre el riesgo del financiamiento del terrorismo y el lavado de activos, lo que se puede incidir la baja vulnerabilidad de este ante dichos temas.

El 45.16% de las organizaciones afirmaron haber informado de la existencia de iniciativas que mitiguen riesgos mediante la implementación de altos estándares de gobernanza realizados por las organizaciones sin fines de lucro, el 12.90% afirmó conocer de estas iniciativas de parte del gobierno, lo cual implica una falta de compromiso con relación al fomento de las medidas que eviten el FT y LA. De igual manera, el 42% de los encuestados establecen no conocer sobre las iniciativas realizadas, lo que se puede reducir de que existen una gran parte del sector que no se beneficia de las actividades que tienden a realizar, tanto las organizaciones como el gobierno, de modo que es pertinente evaluar los canales de difusión que estos tienden a utilizar para hacer llegar la información.

En conclusión, se puede constatar que existe un riesgo mínimo en el sector sin fines de lucro para el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Por otro lado, el Estado ha asumido un rol pasivo ante dicho tema en las Asociaciones sin Fines de Lucro que se ha agravado a raíz de la Pandemia del COVID-19, debido a otros temas de prioridad que han surgido. No obstante, las organizaciones han permanecido atentas a estos riesgos en un grado moderado, entendiendo de que no son prácticas comunes en el sector, sin embargo, hasta la fecha existe gran desconocimiento de parte de las medidas y políticas que reducen los riesgos del FT y LA, lo cual abre una oportunidad valiosa para fomentar las buenas practicas que mantengan la credibilidad y la transparencia de las organizaciones.

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSF) EN AMÉRICA LATINA: LA SITUACIÓN ECUATORIANA

**FUNDACIÓN CIUDADANÍA Y DESARROLLO
OBSERVATORIO DE DERECHOS Y JUSTICIA
12 DE OCTUBRE DE 2020**

Introducción

Ecuador es un integrante fundador de GAFILAT junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, según la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del Grupo el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia. En el país, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva.

El 21 de julio de 2016, mediante Registro Oficial Suplemento No. 802, se publicó la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (reformada en diciembre de 2017). En su artículo 5, establece como sujetos obligados a informar a la UAFE, a través de la entrega de reportes, entre otros, “las cooperativas, fundaciones y organismos no gubernamentales”. Esto se desarrolla mediante resoluciones que dicta la Unidad para el efecto.

Al frente de la UAFE se encuentra su Director General, quien es además el Coordinador Nacional de Ecuador ante GAFILAT. Para el país se han realizado dos Evaluaciones Mutuas, en 2007 (segunda ronda) y en 2011 (tercera ronda).

Ante la inminencia de una evaluación, a inicios de octubre de 2020 la UAFE comunicó públicamente que mediante Resolución No. UAFE-DG-2020-0089 se expidió la Norma para la prevención del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos dirigido a los sujetos obligados a reportar bajo de la supervisión de la UAFE, relacionada con “el Sistema de Prevención del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos con un enfoque basado en riesgos” y con “consideraciones especiales para la calificación de oficiales de cumplimiento”.

Características generales de los participantes en la muestra

Luego del taller virtual organizado por Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Observatorio de Derechos y Justicia que tuvo lugar el jueves 10 de septiembre, se motivó la realización de la encuesta, directa e indirectamente, a más de 150 representantes de

organizaciones de hecho y de derecho en el país. En el proceso de levantamiento de información se obtuvieron 38 respuestas por parte de miembros de comisiones directivas u órganos de gobierno (14), directores y directoras ejecutivos (9) y miembros de equipos operativos (11).

Como punto de partida, de 34 organizaciones participantes, 30 afirman contar con reconocimiento jurídico como entidades sin fines de lucro, mientras que las 4 restantes son organizaciones de hecho. Apenas 1 de ellas corresponde a una red (organización, sombrilla, federación o confederación), ratificando que el 97% de participantes de la encuesta son organizaciones de primer nivel. En cuanto a su cobertura y área de operaciones, 22 organizaciones afirman trabajar a nivel nacional; 15, a nivel local o municipal y 7, internacionalmente. Con ello es evidente que hay organizaciones cuyo ámbito se enfoca en los tres niveles de operación.

De ellas, un 44% (15 organizaciones) afirman no pertenecer a una red de organizaciones. En cuanto al nivel de ingresos, poco más del 10% de organizaciones cuenta con un presupuesto anual superior a los USD 500.000; el grueso de participantes se ubica en el nicho financiero de entre USD 25.001 y USD 200.000. No obstante, un número considerable de organizaciones (9) funciona con un presupuesto menor a USD 25.000 al año.

Conocimiento del tema

Una de las preguntas clave para este estudio se relaciona con el nivel de conocimiento de las organizaciones respecto del riesgo de financiamiento del terrorismo en el país. Ninguna organización participante afirma tener mucha información y un enfoque profesional en el tema, así como que son muy pocas organizaciones (3) las que afirman estar bien informadas y tener interés personal en el tema. Más del 90% de los participantes está moderadamente informado (24) o mal informado (11). Si bien los primeros afirman tener interés en el tema y buscar información sobre el mismo, los segundos no tienen ni interés ni tiempo para hacerlo. Quienes cuentan con información afirman que su principal fuente son los medios de comunicación, aunque también mencionan informes de organizaciones y de instituciones gubernamentales.

El riesgo

Considerando el período de los últimos 5 años (2015 – 2020) más del 90% de organizaciones afirma no haber leído en fuentes oficiales o medios de comunicación sobre casos de financiamiento de terrorismo a través del sector sin fines de lucro. De las respuestas positivas (3), ninguna de ellas provee información específica y detalles. Por el contrario, incluye información general que no da certezas respecto a si efectivamente ha habido vinculación entre OSFL y financiamiento del terrorismo, investigada judicialmente.

En cuanto al riesgo para que una organización sea utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo, las respuestas son muy parejas para las 5 opciones disponibles. El 24% considera que hay un gran riesgo, contrapuesto al 21% que cree que el riesgo nulo. En el intermedio, un 18.5% considera que el riesgo es menor o medio, mismo porcentaje que corresponde a quienes afirman no tener conocimiento para responder la pregunta. Ya aterrizando específicamente en las organizaciones participantes, el 75% de ellas afirma que no hay riesgo en que puedan ser utilizadas indebidamente. Llama la atención que 5 respuestas consideren que su organización corre un gran riesgo, por lo que sería importante identificar las razones para esta consideración y profundizar en el tema.

Finalmente, la mayoría considera que el mayor riesgo que corre una OSFL es respecto de la corrupción, seguido del fraude y la evasión fiscal, y del lavado de activos. En último lugar de riesgo, y muy distante de las anteriores, se encuentra el financiamiento del terrorismo.

Conocimiento de las regulaciones y cercanía con autoridades

Como se indicó en la introducción, desde 2016 Ecuador cuenta con una ley y normativa específica sobre la materia. Pese a ello, más del 55% de participantes de la encuesta afirma desconocer la normativa en lo relacionado con las OSFL. Causa preocupación que, habiendo normativa, más del 30% afirme que no existen disposiciones específicas para las OSFL o que estas no están sujetas a la misma. Apenas 5 organizaciones (13%) afirma la existencia de disposiciones específicas. Cuando se pregunta si las OSFL son sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas, 14 organizaciones (37%) responden afirmativamente, 5 de manera negativa y el 50% (19) desconoce sobre el tema.

Al tratar de las Evaluaciones Nacionales de Riesgos y otro tipo de evaluaciones específicas relacionadas con el sector de la sociedad civil, el desconocimiento supera el 70%, e incluso el 80%. Estos datos deben cotejarse además con los resultados de medidas de acercamiento, hasta el 75% de desconocimiento y hasta el 37% de respuestas negativas. Esto evidencia que no hay canales de diálogo e intercambio de información entre las OSFL y el ente público rector de la materia. Esto se evidenció incluso en el taller de septiembre, en el que una sola organización afirmaba haber recibido una invitación por parte de UAFE para la Evaluación Nacional. Un tema tan sensible no puede pasar por la mera formalidad de cumplir con la presencia limitada de enlace con OSFL nacionales, sino que debe considerar de manera amplia y suficiente al sector de la sociedad civil ecuatoriana.

En este punto cabe mencionar que, ante un pedido de información pública realizado entre agosto y septiembre por Observatorio de Derechos y Justicia a la UAFE, para conocer sobre el proceso y acciones realizadas respecto a este tema, la respuesta fue negativa aduciendo confidencialidad y reserva de la información.

Buenas prácticas de las OSFL

Un insumo muy relevante de esta encuesta para conocer la situación del sector se relaciona con la realización proactiva de actividades para reducción de riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos o corrupción. Un número importante de organizaciones participantes (el 70%) afirma siempre aplicar mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad y de gestión financiera. En cuanto a adherir a normas de terceros o cumplirlas, un 65% afirma hacerlo siempre o, al menos, de forma selectiva. Sin embargo, respecto a evaluaciones de riesgo y acciones de debida diligencia, las respuestas son abrumadoramente negativas, aunque un porcentaje considerable afirma que con apoyo estaría dispuesto a adoptar las medidas. Mención aparte merece el hecho de que las organizaciones no capacitan a su personal en riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, por lo que es relevante y urgente apoyar estas acciones.



Introducción

El Salvador es integrante del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) desde el año 2003. La Unidad de Investigación Financiera (UIF), instancia adscrita a la Fiscalía General de la República (FGR), es la autoridad competente para recibir, procesar, analizar y diseminar información para prevenir y detectar el lavado de dinero y de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva de manera autonomía funcional y técnica.

La prevención, detección, sanción y erradicación del delito de lavado de dinero y activos, así como su encubrimiento, está regulado en virtud de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos aprobada mediante Decreto Legislativo No. 498 de fecha 2 de diciembre de 1998, vigente a partir del 2 de junio de 1999 y reformada en 2015. La UIF es la autoridad a quien los sujetos obligados, entre ellos, las organizaciones sociales sin fines de lucro (OSFL), deben remitir los reportes de operaciones sospechosas de conformidad al artículo 2 numeral 16 de la precitada ley. Por hoy, está en discusión al interior de la Asamblea Legislativa, un nuevo marco legal, el cual ante una eventual aprobación sustituiría la ley vigente.

En septiembre de 2010, el GAFIC realizó la única Evaluación Mutua con que cuenta El Salvador. En relación a la Evaluación Nacional de Riesgo, se cuenta con una que comprende información de los años 2013 a 2016, esta fue realizada en el año 2017 sin la participación e inclusión del sector de OSFL.

Hallazgos

De las organizaciones consultadas sobre el nivel de conocimiento que poseen acerca del riesgo de financiamiento al terrorismo en El Salvador, un 72.41% contestó que están moderadamente informadas y que poseen interés en el tema; por su parte, un 10.34% confirmó que está bien informado, el 10.34% afirma estar mal informadas, y solo un 6.90% dice estar muy bien informadas y poseer un enfoque profesional en el tema.

El porcentaje que indicó estar moderadamente informado acerca del riesgo de financiamiento al terrorismo en El Salvador, es congruente con el 72.41% que indica, en respuesta a la pregunta 3, no tener conocimiento de casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a OSFL durante los últimos cinco años.

Indagando sobre el conocimiento que poseen, cuando se les indica a las OSFL calificar el riesgo del sector de ser utilizado indebidamente para el financiamiento del terrorismo, todas opinan que existe algún nivel de riesgo, ubicando un riesgo medio con un 44.83%; riesgo menor con 31.03% y un gran riesgo con 17.24%, y sólo un 6.90% indica no tener conocimiento en el tema; no obstante

lo anterior, en donde todas aluden algún tipo de riesgo, al consultarles específicamente sobre el riesgo orientado a la organización que representan, un 48.28% indicó que su organización no tiene ningún riesgo de ser utilizada de forma indebida.

El sector de OSFL en El Salvador, está sujeto a obligaciones y regulaciones señaladas en la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, Código Tributario y su reglamento, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), Ley del Seguro Social y su reglamento, Ley General Tributaria Municipal y otras.¹ Al indagar qué clase de información remiten hacia las instituciones del Estado, el 93.10% indica reportar sobre sus ingresos y gastos; un 92.31% revela estar sujetas a auditorías y fiscalizaciones; el 89.29% brinda información sobre su registro o estado de reconocimiento legal y un 88.89% brinda datos sobre la entidad, sus autoridades y su personal.

Sobre la sujeción de la OSFL a las leyes o regulaciones Anti-lavado de activos/contra el financiamiento al terrorismo, llama la atención que el 48.28% indica que no existen disposiciones específicas o que no sabe (24.14% y 24.14% respectivamente); y un 51.72% establece que sí existen disposiciones para este sector. Este dato es relevante, además de preocupante, debido a que la Ley aludida considera a las ONGs como sujetos obligados de la misma, en el sentido de que deben reportar cualquier operación o transacción financiera, independientemente se considere sospechosa o no, que en un mismo día o en el término de un mes exceda el umbral de la ley (US\$ 10,000.00).

La situación anterior se ve contrastada al consultarle a las OSFL si su sector es sujeto obligado a reportar operaciones sospechosas a la UIF, pues el 62.07% expresa sí saberlo vs el 37.93% que dice que no son sujetos obligados o que no sabe (20.69% y 17.24% respectivamente). Pareciese ser que el conocimiento por parte de las organizaciones es más referencial, y se desconoce que esa obligación deviene de la sujeción a la ley como sujetos obligados. Los resultados denotan la necesidad de socializar a las OSFL salvadoreñas las regulaciones existentes, principalmente reviste importancia la participación ciudadana en el actual contexto en el que se debate al interior de la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos, el cual, una vez aprobado y sancionado derogarí a la ley vigente.

En términos generales, con la llegada del presidente Nayib Bukele al gobierno salvadoreño, se cerraron espacios para la participación ciudadana; de igual forma, muchas instituciones de Estado no tienen como línea realizar trabajo articulado con las OSFL, entre estas el Órgano Judicial y la FGR/UIF. Al consultar a las OSFL sobre las medidas de acercamiento al sector adoptadas por las autoridades del país, en la modalidad de sensibilización sobre financiamiento al terrorismo ya sea a OSC, público en general o dirigida a bancos, en promedio un 40.23% alude que no ha habido acercamiento; y un 41.38% indica no saber. Sobre la participación del sector en el marco del proceso de Evaluación Mutua por parte del GAFI/GAFILAT, el 48.28% expresa que no se ha facilitado la participación, sumado al 41.38% que no sabe; es decir que el 89.66% no ha tenido acercamientos con autoridades o desconoce sobre la evaluación Mutua.

¹ El porcentaje faltante para el 100% corresponde a organizaciones encuestadas que están recién constituidas y aún no se habían enfrentado a la presentación de informes ante las respectivas entidades gubernamentales, ya que dichas obligaciones las poseen todas las organizaciones, sin excepción.

A nivel interno, poco se supo sobre la formulación de la última Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) realizada en 2017 por autoridades de El Salvador. Por consultas realizadas por FESPAD vía solicitud de acceso a información pública dirigida a la UIF-FGR (ref. 21-UAIP-FGR-2020), se conoció que esta no incluyó al sector de las OSFL. La respuesta de la institución textualmente expone: *“Como país se cuenta con una Evaluación Nacional de Riesgo, la cual incluye información correspondiente a los años 2013 al 2016 y será actualizada en el año 2021, como producto de la Evaluación Mutua, que será objeto el país durante los años 2021 y 2022, a través del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), (...) se comunica que, en la citada Evaluación Nacional de Riesgo no se incluyó al sector Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro;...”* Al consultar a las OSFL respecto a la realización de una ENR por parte de El Salvador, solo el 34.48% señaló que las autoridades lo hicieron, pero sin la participación del sector, un 17.24% contestó que las autoridades no lo hicieron, y la mayoría representada por el 48.28% señaló que no tiene conocimiento sobre el tema.

Independiente de la ENR que corresponde hacer al Estado, por su parte, el sector de OSFL indica ya implementar acciones para reducir los riesgos de financiamiento al terrorismo, lavado de activos y/o corrupción. La encuesta indica que el 51.72% siempre aplica mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera, y un 31.03% lo hace de forma selectiva, según los criterios de riesgo; solo un 17.24% no lo hace, pero con apoyo estaría dispuesto a adoptar la medida. En ese orden de ideas, también se les consultó si implementan medidas de debida diligencia hacia los donantes; el 65.52% enuncia que realiza debida diligencia, aunque algunas lo hagan de forma selectiva (44.83% afirma realizarlo y un 20.69% dice aplicarlas de manera selectiva atendiendo a criterios de riesgo). Únicamente el 10.34% expresa no hacerlo.

Debido al debilitamiento de la participación ciudadana y a la poca articulación interinstitucional entre las oficinas de Estado garantes en este tema y el sector de OSFL, estas últimas no informan vía canales oficiales, de las acciones que emprenden con el objeto de reducir el riesgo de financiamiento al terrorismo, lavado de activos y/o corrupción. La mayoría que corresponde al 48.28% no lo hace, y el 44.83% lo hace en espacios de intercambio facilitados por el sector. Sólo un 6.90% informa a través de espacios facilitados por el gobierno.

Acciones que ya implementan las OSFL son congruentes al estándar de la recomendación No. 8 emitida por el GAFI, en relación a las medidas que éstas deben implementar para la supervisión o monitoreo basado en el riesgo. Esto, aunado a la información que el sector proporciona al Estado, le permite a este contar con elementos suficientes de cumplimiento a la medida indicada por el GAFI. Faltaría que el Estado se encamine a la realización de la ENR de forma participativa con el sector, esto con el fin de identificar de forma asertiva al subsector que pudiese ser vulnerable a ser abusado por el financiamiento al terrorismo.

Por otra parte, en lo relacionado a problemas con el acceso y/o utilización del sector financiero formal por parte del sector, manifiesta un 65.51% de las instituciones consultadas que sí ha tenido problemas (34.48%) y que en el marco de la pandemia por COVID-19 se ha profundizado (31.03%). A pesar de que las OSFL indican una profundización de los problemas a consecuencia del COVID-19, la banca salvadoreña reporta liquidez financiera aún con la situación de pandemia. Según la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), consigna en el informe de desempeño financiero correspondiente a septiembre de 2020 que: *“A agosto de 2020, pese a la pandemia, el Coeficiente de Liquidez Neta de los bancos rondaba 37.2%, muy superior al 17% mínimo recomendado, por lo*

*que cuentan con amplia liquidez, disponible en cuentas corrientes en el BCR, bancos internacionales e inversiones de rápida realización.”.*² Al consultarles a las OSFL sobre medidas tomadas por el Estado para promover que los bancos faciliten el acceso del sector a los servicios financieros, el 100% indica que el Estado no tomó medidas o que no sabe si lo hizo (55.17% y 44.83% de forma respectiva).

Equipo encargado de elaboración del informe por parte de FESPAD:

- Loyda Robles, Directora de Fortalecimiento a la Institucionalidad del Estado, Transparencia y Anticorrupción; y,
- Herbert Serafín, Técnico Jurídico de la Dirección de Fortalecimiento a la Institucionalidad del Estado, Transparencia y Anticorrupción.

² Asociación Bancaria Salvadoreña. (Septiembre 2020). Informe de desempeño financiero. ABANSA, No.008, pág. 6.

Breve informe sobre la encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro en américa latina.

País: Guatemala

Introducción

Se realizaron dos eventos a través de la plataforma Zoom, el primero el 2 de septiembre de 10 a 11 horas y el segundo el 3 de septiembre de 16 a 17 horas. El primer evento contó con la participación de 46 personas y el segundo evento tuvo 40 personas presentes. En total se recibieron 39 encuestas. En ambas reuniones se explicó de una forma general, la labor que realiza el Grupo de Acción Financiera Internacional y específicamente las recomendaciones que este ente intergubernamental hace a los Estados respecto al financiamiento del terrorismo y del lavado de activos.

Características de las organizaciones participantes:

Las organizaciones encuestadas se encuentran en su mayoría en un nivel de recepción de donaciones, de US\$0 hasta los US\$200 mil (68%). Casi todas, un 86.84% han sido reconocidas como entidades sin fines de lucro y sus operaciones se realizan en su mayoría a nivel nacional y local. Siendo mayoritariamente sus actividades expresivas (65%) y en menor grado asistencialistas (34%). La mayoría de sus donaciones son recibidas bajo la modalidad de transferencia bancaria con identidad del donante ampliamente conocida. La mayoría de los representantes que contestaron la encuesta son miembros operativos de la organización (46%) y directores ejecutivos (32%). A continuación, se exponen los puntos más relevantes del instrumento.

Conocimiento y percepción sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo en Guatemala:

La mayoría de participantes (74%) consideró estar moderadamente informados sobre los riesgos que tiene Guatemala respecto al riesgo de financiamiento del terrorismo, un 10% señaló no estar informado en absoluto; de los participantes que señalaron estar de entre moderadamente informados a bien informados, alrededor del 89%, indicó haber participado en talleres de capacitación que fueron impartidos por la Intendencia de Verificación Especial, de la Superintendencia de Bancos; además que se han enterado por medios de comunicación y redes sociales, incluso los afiches que se encuentran dentro de los bancos han servido para manejar una información bastante básica; pero que pudiera resultar insatisfactoria.

Además, este desconocimiento se manifiesta también sobre los riesgos de que las Organizaciones Sin Fines de Lucro puedan ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo y de lavado de dinero, puesto que la mayoría, es decir 28% indicó desconocer sobre el tema. Incluso esta misma mayoría señaló desconocer si existe riesgo para su propia organización. El 25% señaló un riesgo medio y un 20% indicó que existe gran riesgo.

De la población que indicó conocer sobre el riesgo, considera un 26% que su organización no tiene riesgo alguno o que pudiera existir un riesgo menor (23%).

El desconocimiento sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo y lavado de dinero se manifiesta también sobre la regulación interna en Guatemala, puesto que la mayoría (38%) señaló desconocer si existen leyes antilavado en los cuales las organizaciones sin fines de lucro están sujetas, 35% señalaron que existen disposiciones específicas para las organizaciones sin fines de lucro y 26% indicó que no existen estas normas.

La percepción que existe entre las organizaciones es que las autoridades en Guatemala no han tomado medidas para armonizar estas regulaciones (64%), sin embargo, la mayoría (69%) considera que las Organizaciones sin fines de lucro si están sujetas a reportar operaciones sospechosas ante la Intendencia de Verificación Especial.

Sobre la evaluación nacional de riesgos:

Las organizaciones consultadas desconocen en su mayoría, la recomendación número 8 de GAFI, que es la recomendación que atañe a las organizaciones sin fines de lucro.

Señalaron en su mayoría (62%) desconocer si en Guatemala se llevó a cabo la evaluación nacional de riesgos; algunas pocas organizaciones (10%) incluso creen que no se hizo la evaluación en Guatemala. Esto en virtud de que no ha existido una socialización de esta información.

Sobre la información socializada a las organizaciones sin fines de lucro, el 67% de los encuestados señalaron no tener conocimiento sobre si el país realizó una evaluación de financiamiento del terrorismo específica del sector de organizaciones sin fines de lucro en relación con la recomendación número 8 del GAFI.

Y no solamente en estos temas los encuestados consideran que no se ha sensibilizado de una forma efectiva, sino también señalan que no se ha facilitado la participación a las organizaciones sin fines de lucro para el proceso de evaluación mutua por parte de GAFI (54%), un 64% considera que esta sensibilización sobre el financiamiento del terrorismo dirigida para el público en general, no se realizó.

En un aspecto general un 59% considera que el Estado no ha facilitado ni la información ni mucho menos la convocatoria a mesas de trabajo dentro de las cuales se busque debatir sobre los riesgos y las medidas mitigadoras sobre el financiamiento del terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro.

Riesgos de las organizaciones sin fines de lucro:

Las organizaciones sin fines de lucro encuestadas consideran que el riesgo de abuso con mayor importancia a las que las organizaciones pueden estar amenazadas son en primer lugar la corrupción con un 46%, en segundo lugar, el lavado de activos con 21% y la evasión fiscal con 21%; sobre el financiamiento del terrorismo, solo 13% consideró que es el riesgo más importante.

Razón por la cual las organizaciones han realizado actividades para reducir esos riesgos, como la debida diligencia de los donantes que un 36% señaló hacerlo siempre, esto para asegurar la licitud de los fondos recibidos por parte del donante. De igual forma la mayoría de las organizaciones (31%) se enfoca en conocer muy bien a los beneficiarios de sus programas.

Por otro lado, 44% de las organizaciones indicaron que no realizan evaluaciones de riesgo referente al lavado de activos y del financiamiento del terrorismo; al igual que tampoco capacitan a su personal en estos mismos riesgos (49%). Pero en ambas, están dispuesto a llevar a cabo estas actividades si se le brindan las herramientas adecuadas.

**Hallazgos más relevantes durante la aplicación de la “Encuesta
Regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de
organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en América Latina”
Honduras, Octubre 2020**

Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra

Este documento tiene como objetivo identificar los principales hallazgos del proceso de registro de la herramienta para el estudio sobre ambiente habilitante a partir del riesgos de financiamiento del terrorismo para las OSFL en Honduras y la retroalimentación recibida por parte de las organizaciones del sector.

Valoraciones previas:

Se tuvo poca visibilidad de las organizaciones que llenaron la encuesta por ende el seguimiento que se les podía hacer a las OSFL para recordarles el apoyo con el llenado se dificultó.

En algunos casos las organizaciones del sector de OSFL operan sin estar legalmente constituidas, esto lo pueden hacer ya que las donaciones que reciben son en especie lo que les facilita la gestión administrativa al momento de registrar entradas y salidas de dinero y/o bienes.

Durante el proceso:

Percibimos que un algunas de OSFL al hablarles sobre el tema de Financiamiento al Terrorismo y Lavado de Activos freno la receptividad de la OSFL y la voluntad de participar, es de mencionar que a pesar que en la pregunta numero 3 el 75% de las OSFL mencionaron no haber escuchado sobre organizaciones involucradas en investigaciones

Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra, Honduras, Octubre 2020

judiciales, desde hace 2 años aproximadamente casos de corrupción como “Caso Pandora y Planeta verde” han sido muy sonados a nivel mediático en el país.

La pandemia del Covid19 en nuestro país ha causado una crisis económica a nivel nacional, esa crisis económica también ha afectado severamente a las OSFL ya que sus donantes les han disminuido o reorientados los fondos de sus proyectos, por ende las OSFL están en una etapa de supervivencia, enfocadas en buscar fondos nuevos o fresco para sus proyectos actuales o nuevos proyectos.

Durante el proceso, algunas fuentes de información nos comentaron que banco grandes y prestigiosos en el país han comenzado a cerrar a las OSFL sus servicios financieros, lo anterior debido a los problemas de LA que se han visto envueltas en los últimos años, ya que hubieron casos de LA por medio de ONG's y Fundaciones vinculadas a diputados y otros funcionarios públicos.

Principales Hallazgos:

1. Después de aplicado el ejercicio de llenado se pudo constatar que el conocimiento que las OSFL de Honduras y el conocimiento que tienen sobre el tema es muy poco, mostrando lo que se identificó con los resultados de la pregunta 2, donde predomina poca información sobre el tema
2. Mas de la mitad de las OSFL consultadas mencionaron que el sector tiene algún tipo de riesgo sobre el FT. Este dato se contrasta cuando se realiza la consulta particular o individual, donde las personas consultadas mencionan que prácticamente no corren riesgo de FT, lo que puede significar que, aunque sienten seguridad de su organización no es igual de manera colectiva.
3. La corrupción y el lavado de activos es el riesgo mayor según las personas consultadas, desplazando casi a inexistente el riesgo FT, posiblemente esto

Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra, Honduras, Octubre 2020

influido por los escándalos de corrupción en los últimos meses, pero también por conocer de algunos casos puntuales cercanos de OSFL.

4. Se evidencia mucho desconocimiento sobre el LA y FT por los representantes del sector de OSFL, lo que demuestra que la temática no ha tenido el abordaje necesario por parte de las autoridades, ni en las agendas del organismo de cooperación. Las medidas tomadas sobre LA y FT por parte de las autoridades son prácticamente desconocidas por los representantes del sector OSFL.
5. No existe claridad por parte de los representantes de las OSFL sobre el trabajo de la UIF y la interacción con el sector. Se evidencia que si el gobierno realizó alguna consulta en algún momento sobre los riesgos FT el sector de OSFL no tuvo conocimiento o no fue consultado de manera informada.
6. Sobre las problemáticas en de las OSFL, persiste una opinión dividida, pero es importante resaltar que casi la mitad dice conocer problemas del sector ante las instancias bancarias. Sobre las medidas estatales con el sistema bancario para facilitar los procesos a las OSFL, una gran mayoría mencionó desconocerlas.
7. Las OSFL acceden a poca información sobre los temas de ambiente habilitante y como les puede afectar a ellos en su futuro inmediato, es un riesgo muy alto para las organizaciones no entender como les puede impactar en su operación, de alguna manera es crítico que se comienza a enseñar sobre el tema a las redes de OSFL buscando que sea parte de su conversación, planes y objetivos operacionales, lo que se ha iniciado con el proyecto del ICNL solo es la punta de lanza para poder iniciar trabajo sobre estos temas.
8. Queda evidenciado en la consulta, que en su totalidad las OSFL generan reportes y brindar una gran cantidad de información a las diferentes dependencias

Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra, Honduras, Octubre 2020

gubernamentales sobre sus actividades de manera periódica, lo que no se retribuye con acciones y medidas para proteger y garantizar su labor, por lo contrario cada vez observamos mayores regulaciones (en muchos casos innecesaria y repetitivas) para los organizaciones y sus representantes al momento de solicitar servicios financiero u otros tipo de tramites ante instancias estatales y municipales.

México

Análisis de los resultados de la encuesta

Carlos Zarco Mera

Las OSFL en México no son un sector de alto riesgo para el financiamiento al terrorismo

Con la encuesta se considera que las OSFL son un sector de riesgo, como cualquier otro sector. Las organizaciones perciben que el riesgo está presente (90%). En cuanto al grado, se tiende a apreciar un riesgo BAJO a MEDIO. En la valoración diferenciada sobre el nivel de ese riesgo: 22% considera que es alto, 29% medio y un 36% considera que el riesgo es bajo o nulo.

Del tipo de riesgos, se percibe la corrupción como el de mayor probabilidad (39%). Con un porcentaje muy similar (23 - 25%) se ubican el fraude y el lavado de dinero. El financiamiento al terrorismo es bajo (11%)

Una gran mayoría (82%) no conoce casos donde esos riesgos se hayan materializado. Un 18% reporta que sí ha sabido o leído de casos, sobre todo en diarios o medios locales donde aparecen noticias a partir de reportes o investigaciones oficiales en los que se señalan irregularidades de fundaciones ligadas a personajes públicos o de organizaciones de asistencia donde se violentan derechos humanos.

Las OSFL están básicamente informadas sobre el marco legal y las políticas contra el financiamiento al terrorismo y al lavado de dinero.

Las organizaciones que participaron en la encuesta muestran una clara diversidad en su capacidad financiera y por ende en su tamaño:

Más de 500 mil USD: 24%
Entre 200 y 500: 28%
Entre 25 y 200: 29%
Menos de 25: 18%

En esa diversidad, se reporta un conocimiento básico sobre el tema (70.24%), es decir, es un sector que requiere de información más precisa así como de manera más regular. Como puede verse en los porcentajes, sólo el 4.76% se considera muy bien informado. En este sentido, una línea clara de fortalecimiento de políticas de prevención es la oferta de cursos y de información actualizada para el sector, actividad donde las autoridades pueden jugar un rol central.

70.24% está moderadamente informado

15.48% bien informado

4.76% muy bien informado

Las OSFL son un sector (sobre) regulado y que cumple con sus obligaciones legales, financieras y fiscales.

En México hay un marco legal específico para las OSFL (Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil) y disposiciones específicas para su regulación (80% reporta la existencia de estas disposiciones) y también casi 80% reporta la obligación de informar sobre acciones sospechosas.

Prácticamente el 100% de las organizaciones que respondieron reporta a las autoridades los cinco tipos de informes que se plantearon en la encuesta:

- Registro legal
- Ingresos y gastos
- Información sobre la organización
- Sobre programas
- Auditorías

Es de destacar que aunque las auditorías ya no son obligatorias, las OSFL las realizan en su mayoría, por decisión propia y como medida de auto-regulación. Estas prácticas deberían ser más conocidas por las autoridades gubernamentales.

La realización de estos informes, prácticamente con la misma información, se repiten ante diversas autoridades, representando una carga importante para las OSFL. Las encuestadas reportan una estimación de *67 días laborables* para poder cumplir con la carga administrativa que representan los informes. En este sentido, casi un 60% considera que en el país no hay un proceso de simplificación por parte de las autoridades.

Las OSFL tienen prácticas institucionales de prevención de riesgos y una clara disposición para llevarlas a cabo y para mejorarlas.

De las encuestadas, prácticamente el 50% lleva a cabo prácticas institucionales de prevención de riesgos, un 15% reporta que aún no las lleva a cabo pero manifiesta disposición a hacerlo.

Las autoridades aplican medidas generales para el sector y no han puesto en práctica el enfoque de prevención de riesgos ni se han acercado a las OSFL para fortalecer los enfoques y políticas para prevenir el financiamiento al terrorismo y el lavado de dinero

Aunque hay experiencias de acercamiento y diálogo con las autoridades del Ministerio de Finanzas, prevalece una distancia y la falta de espacios para llevar a cabo medidas efectivas que involucren activamente al sector. Ello se expresa en las siguientes situaciones identificadas en la encuesta:

- La información al público por parte de las autoridades es limitada. Suele darse a través de sitios web y presupone una labor activa de las OSFL para buscarla.
- Los espacios para dialogar sobre el tema, por parte del gobierno, se fragmentan con los diversos sectores y, en el caso de las OSFL han sido éstas las que han tomado la iniciativa para dialogar sobre las implicaciones restrictivas de las medidas anti-lavado. Sería deseable el diálogo a través de mesas multisectoriales para abordar el tema
- Casi un 40% reporta que no hay acercamiento por parte de las autoridades y un 46% que no sabe si lo hay, lo que es un síntoma de la distancia dado que, como se ha señalado antes, estamos frente a un sector informado.
- Casi un 70% reporta que no sabe de las evaluaciones nacionales y quienes saben, un 30%, informan que las evaluaciones se han realizado sin la participación de las OSFL. Ha habido avance simbólicos. De la ausencia de participación de las OSFL se ha pasado a una acción de consulta simbólica. En la última evaluación se consultó a un par de OSFL lo que obviamente limitó el alcance del conocimiento de las prácticas e implicaciones de las medidas oficiales en las OSFL. Luego del mayor acercamiento por parte de las OSFL con las autoridades hay un claro avance en la conciencia de la necesidad de involucrarlas de manera más amplia y con procedimientos transparentes.
- De las prácticas que las OSFL realizan para prevenir riesgos, se reporta que no se han informado al gobierno, otro signo de la distancia, aunque un 36% reporta que sí lo hacen entre las OSFL.

Las OSFL enfrentan un entorno restrictivo que se ha extendido al acceso al sistema bancario

Respecto al reporte de problemas para acceder al sistema bancario, un 45% reporta que sí sabe de dificultades y un 22% informa que esto se profundizó con la pandemia. Un 32% reporta que no sabe de casos.

El 51% indica que el gobierno no tomó medidas para promover el acceso a los servicios bancarios y un 47% reporta que no sabe.

De la diversidad de la muestra de OSFL que participó en la encuesta

Ya antes indicamos que hay una representación diversa y balanceada en niveles de ingresos:

Más de 500 mil USD: 24%

Entre 200 y 500: 28%

Entre 25 y 200: 29%

Menos de 25: 18%

- De las que participaron, 19% son redes y un 81% son organizaciones individuales, aunque la mayoría participa en redes (76%).
- Casi la totalidad tienen personalidad jurídica (95%)
- Su nivel de operación es principalmente local (69%), un 48% tiene trabajo a nivel nacional y un 12% tiene alcance internacional.
- Siguiendo las categorías del GAFI, 67% se dedica a los servicios y un 33% a las llamadas actividades expansivas.
- La mayoría tiene una variedad de fuentes privadas y públicas en efectivo (un 59% reporta donaciones en especie).
- La mayoría funciona a través de transferencias bancarias y existe un conocimiento claro de la identidad de los donantes institucionales.

14 octubre 2020

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)
EN AMÉRICA LATINA - El caso de Nicaragua

Nicaragua ha aprobado la Ley N° 1040 Ley de regulación de agentes extranjeros, con el objeto de regular *“...a las personas naturales o jurídicas, nacionales o de otra nacionalidad, que respondiendo a intereses y obteniendo financiamiento extranjero, utilicen esos recursos para realizar actividades que deriven en injerencia de Gobiernos, organizaciones o personas naturales extranjeras en los asuntos internos y externos..., atentando contra la independencia, la autodeterminación y la soberanía nacional, así como la estabilidad económica y política del país.”* Su reciente entrada en vigencia viene a sumarse a varias leyes que atentan contra los derechos constitucionales de organización y de asociación, criminalizando el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en general y de las organizaciones sin fines de lucro OSFL en particular.

Esta nueva Ley remite a la aplicación complementaria de la Ley N° 977, Ley contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, ya recurrida por inconstitucionalidad porque deja abierta la posibilidad, tanto en sus definiciones como en la reforma que incluye de varios tipos penales, de que todas las OSFL sean reguladas por ella, estableciendo regulaciones de “talla única”. La aplicación conjunta de ambas leyes en el contexto actual que vive Nicaragua desde abril de 2018, solo podrá dar como resultado la vulneración de los derechos de las OSFL y de las personas individuales que las integran.

Las 36 organizaciones que respondieron la Encuesta Regional han sido afectadas de diversas formas; desde la acusación de delitos de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo, que provocaron la cancelación de personalidades jurídicas y la confiscación de bienes de las afectadas, hasta la obstaculización de sus actividades y de la gestión ante las diferentes autoridades de las instituciones públicas, llegando a la última agresión al ejercicio de sus derechos, como lo es la potencial imputación por delitos futuros que significaría la inscripción en el Registro de Agentes Extranjeros ordenada en la referida Ley N° 1040.

A continuación, se presenta un breve análisis sobre los resultados de la Encuesta Regional.

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)
EN AMÉRICA LATINA - El caso de Nicaragua

Preguntas 2 y 3:

28 de las 36 encuestas (78%) indican tener conocimiento sobre el riesgo de financiamiento a terrorismo en el país, informándose a través de fuentes oficiales o medios de comunicación y también por investigaciones judiciales que involucran a OSFL (61%). *Esto se debe a que las organizaciones encuestadas en su mayoría forman parte de redes y están en permanente intercambio de información, ante los obstáculos de hecho y de "derecho" impuestos por el gobierno a su existencia y funcionamiento. Véase Ley N° 1040 Ley de regulación de agentes extranjeros* <https://www.lagaceta.gob.ni/2020/10/192/>

Pregunta 4, 5 y 6:

Más del 50% de las encuestas (20 de 36) consideran que es inexistente o menor el riesgo de que una OSFL pueda ser utilizada indebidamente para el FT; y cuando se refiere al riesgo de sus propias organizaciones, este porcentaje se incrementa, llegando al 83% (30 de 36).

Si bien la mayoría de las organizaciones acepta tener información moderada, se puede decir que ha sido adquirida de manera coyuntural, y no es producto de una política pública de divulgarla ni de iniciativas propias de las OSFL. Esto coincide con que también la mayoría afirma que no tienen riesgo de ser utilizada indebidamente para el FT o es un riesgo menor.

También se refleja esto cuando la corrupción y el fraude/evasión fiscal es considerado el riesgo más alto por el 67% de las encuestadas (24 de 36); en cambio, y solamente 12 de las 36 OSFL (33%) consideran el FT y LA como el mayor riesgo de abuso de las organizaciones.

Se colige con cierta seguridad que las OSFL no se sienten aludidas ante este peligro *en la ejecución de sus actividades, sino más bien se encuentran en una posición de riesgo debido a la intimidación gubernamental y a la aplicación de controles discrecionales de las diferentes instituciones públicas. Véase Claves para una buena gestión de las PJSFL en Nicaragua* <https://drive.google.com/drive/folders/1-gMvI9JLbSKiGs56SXuTU1ft7RTLujqA>

Preguntas 7, 8, 9, 10 y 11:

Debido a que las OSFL participantes en la encuesta pertenecen a un sector sumamente informado, el 75% conoce la existencia legal de disposiciones específicas para las organizaciones y más del 90% sabe qué clase de información se entrega a las entidades públicas; y, 30 de las 36 OSFL (83%) manifiestan que no existen medidas oficiales dirigidas a aliviar la carga excesiva de obligaciones por cumplir ante el Estado.

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)
EN AMÉRICA LATINA - El caso de Nicaragua

La afirmación anterior se pone en duda cuando solo 15 (41%) de las 36 saben que las OSFL no son sujetos obligados ante la UAF; y más del 56% de las OSFL participantes asegura no tener conocimiento sobre una ENR o sus componentes, mientras alrededor del 20% expresa que el proceso de su elaboración no se realizó o no contó con participación de OSFL. *De manera que, aunque se tenga información general, es evidente la necesidad de mayor rigor en el conocimiento de la legislación. Así lo exige la inclusión del Capítulo VI en la Ley N° 977 (LA/FT/FP) dedicado a las OSFL, que denota la intención del legislador de hacer suya la regulación excesiva de la Resolución 8 del GAFI, sin tomar en cuenta su Nota Interpretativa para rechazar medidas de "talla única", que tratan a todo el sector OSFL indistintamente como vulnerable a actividades ALA/CFT. Véase *Ley N° 977 Ley contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva**

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/b5a26a950e18e13062582d5007698fc?OpenDocument>

Preguntas 12, 13 y 14:

De los resultados se desprende que un promedio del 68% de las OSFL asegura que las autoridades no han tomado medidas de acercamiento con las organizaciones, y un 28% señala no tener conocimiento al respecto.

En cuanto a las actividades que realizan las OSFL para reducir sus riesgos de FT, los resultados (34% de las encuestadas) reflejan la necesidad de aumentar conocimientos sobre las mejores prácticas que las organizaciones pueden implementar. No obstante, hay que señalar que el 36% asegura que siempre realizan este tipo de actividades, especialmente la debida diligencia de donantes, aplicación de normas de gestión financiera y adhesión a normas de terceros. Es posible que esto obedezca a los requisitos que impone la cooperación externa, fuente de financiamiento de las OSFL por antonomasia.

Además del 36% señalado en el párrafo anterior, un 17% de las OSFL encuestadas expresaron realizar actividades de prevención en forma selectiva, englobando un 53% de organizaciones que realizan prácticas preventivas. De ese universo, un 39% ha encontrado espacios facilitados por las mismas OSFL para informar a las entidades reguladoras sobre estas iniciativas lo cual implicaría *algo que no existe en la realidad actual, como sería este tipo de espacios de intercambio con las entidades reguladoras. También cabe la posibilidad que la segunda opción no fue correctamente interpretada, ya que la tercera opción "No/No*

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)
EN AMÉRICA LATINA - El caso de Nicaragua

sé" abarca a más del 60% de las OSFL, y esto sí es coherente con el entorno que viven las OSFL en Nicaragua, que están sometidas a la inseguridad jurídica provocada por la excesiva arbitrariedad de la entidad reguladora en la aplicación de las leyes de la materia.

Preguntas 15 y 16:

La aprobación de la Ley N° 977 (LA/FT/FP) endureció la exigencia de las entidades bancarias para el cumplimiento de requisitos para apertura o manejo de cuentas, de forma particular para las OSFL, coincidiendo con el trabajo político que realizan las organizaciones de derechos humanos a partir de la insurrección cívica. Esta situación se evidencia en los resultados de estas preguntas, ya que más del 72% de las organizaciones asegura tener problemas para acceder y utilizar el sector financiero formal y más del 80% afirma que no se promueven medidas para facilitar dicho acceso. **Se constata de nuevo la aplicación de medidas de "talla única", tratado al sector OSFL como vulnerable a actividades ALA/CFT.**

Preguntas 17 y 24:

Según datos del Banco Central de Nicaragua, en su Informe de Cooperación Oficial Externa de 2018, las donaciones al sector privado en el país disminuyeron en un 35.7%, de 65.6 millones en 2017 a 42.2 en 2018, es decir 23.4 millones de dólares menos. Se puede considerar, con grandes probabilidades, que esta disminución afectó la recepción de fondos por las OSFL, pues según los resultados de la encuesta, 25 de las 36 organizaciones participantes en la encuesta manejan fondos menores a USD 200,000.00 anuales, y como principal origen de estos fondos se encuentran las transferencias bancarias de gobiernos extranjeros (18) y de entidades filantrópicas extranjeras (13).

Preguntas 18 y 19:

Más del 82% de las organizaciones encuestadas no es una red; no obstante, más del 88% forma parte de una red. Esto demuestra el alto grado de asociatividad que existe entre las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua para aportar en los procesos de transformación política, social y económica.

Preguntas 20 y 21:

Si bien más del 90% de las organizaciones participantes cuentan con reconocimiento formal como entidad sin fines de lucro, solamente el 57% conoce las ventajas para recibir beneficios fiscales o acceso a fondos públicos. De nuevo, se evidencia la ausencia de información,

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)
EN AMÉRICA LATINA - El caso de Nicaragua

agravada con la práctica oficial de autorizar ese tipo de incentivos a organizaciones afines al gobierno.

Preguntas 22 y 23:

Si bien el 66% de las organizaciones declaran el ámbito nacional como su área de operaciones, se deduce que esta afirmación se refiere a los espacios donde se realizan las operaciones de las entidades sin fines de lucro, no a que tenga filiales operando en todo el territorio nacional.

Aunado a esta consideración, se entiende que las categorías generales definidas de OSFL por el GAFI relativas a actividades expresivas alcancen más de un 57% frente a las que brindan servicios, con casi 43%, dado que la prestación de un servicio puede conducir a la defensa de un derecho, o viceversa. Es importante recalcar que en muchas de las OSFL encuestadas convergen ambos tipos de actividades.

Informe preparado por María Soledad Porcell

INFORME DEL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) DE PANAMA

ANTECEDENTES:

Creemos importante puntualizar que el presente Informe del Sector de Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) de Panamá, es un componente del proyecto regional que adelanta el International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), junto a GAFILAT y un grupo de expertos globales y regionales dedicados a compilar evidencia sobre el riesgo de abuso financiero para el financiamiento del terrorismo del sector sin fines de lucro y el cumplimiento de los países con los estándares GAFI aplicables a dicho sector.

Este informe es producto del análisis de las opiniones expresadas por los representantes de 27 organizaciones sin fines de lucro panameñas, en respuesta a la encuesta aplicada a una parte de las ONG y Fundaciones Privadas, reconocidas por Ciudad del Saber cómo sin fines de lucro, que participaron en el evento de capacitación virtual realizado el día 3 de septiembre de 2020, por la Alianza Ciudadana Pro Justicia y el ICNL.

ANALISIS DE RESULTADOS

Conforme a los resultados obtenidos en la encuesta, se visibiliza que el 51.85% de las OSFL se dedican a brindar «servicios» como reducción de la pobreza, educación, atención médica etc., mientras que el restante 40.74% se encarga de actividades «expresivas» (como deportes y recreación, arte y cultura, representación de intereses o defensa de derechos)

Las organizaciones sin fines de lucro de Panamá reflejan estar mayoritariamente informadas acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo del sector, pues un 74% de las organizaciones procura nutrirse con artículos de revistas y periódicos dedicados al tema de financiamiento del terrorismo, un 7.41% busca información de forma activa sobre tema porque le interesa, y un 11.11% asiste a eventos para mantenerse bien informado porque tiene interés profesional en el tema.

El sector de OSFL, cumple con entregar a entidades públicas nacionales los documentos de registro de Inscripción, el 85.18% informa sobre Ingresos y gastos a autoridades nacionales, junto a datos sobre la entidad.; y el 88.88% entrega informes de Actividades y Programas ejecutados a las autoridades nacionales, pero solo un poco más de la mitad de los encuestados realizan auditorías y las entregan a las autoridades nacionales.

Resalta que más de la mitad de las OSFL encuestadas, perciben que no se han realizado procesos de sensibilización sobre financiamiento de terrorismo a las OSFL y al público en general, y que ha sido escasa la sensibilización para atención de los bancos a las OSFL; por lo que el sector está inclinado a pensar que el país no tomó medidas para promover que los bancos facilitaran el acceso a servicios financieros a las OSFL (así lo manifestó un 48.15% de los encuestados). Esto incide en que el 33.33% de las OSFL tenga problemas en acceder y/o utilizar el sector financiero formal y que un 29.63% piense que se ha profundizado con el Covid 19.

Llama la atención que un 18.52% de los encuestados, parece conocer que se ha facilitado la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT, mientras casi el 50% lo desconoce y un 33% opina que no se ha hecho nunca, cifras idénticas a las obtenidas cuando se le pide

a las OSFL que opinen respecto a si las autoridades tomaron medidas específicas para investigar e identificar las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de Financiamiento del Terrorismo en el sector OSFL.

El riesgo de financiamiento del terrorismo para OSFL, no parece significativo para las organizaciones de Panamá, ya que cuando se les preguntó sobre la posibilidad de que su organización pudiera ser utilizada para estos fines, el 77.78% afirmó que no representaba ningún riesgo y un 22.22% que era un riesgo menor.

Esta concepción parece afianzarse cuando el 90% de las OSFL considera de bajo riesgo que la OSFL puedan ser utilizadas para financiamiento del terrorismo, a pesar de reconocer que el lavado de activos y el fraude fiscal representan un riesgo alto de abuso de las OSFL. En cuanto a la corrupción, las opiniones están divididas, pues un 51.85% la considera de bajo o nulo riesgo, mientras que la otra mitad, el 48.15% piensa que representa un Alto Riesgo

Las OSFL identificaron las fuentes más importantes de fondos mayores al 5% del ingreso total de sus organizaciones, como sigue:

1. El apoyo en bienes y servicios, así lo expuso el 59% de las organizaciones participantes, pues en Panamá gran parte del trabajo de las organizaciones proviene del voluntariado y de las donaciones en especie.
2. Los fondos provenientes de Subvenciones/Contratos/Convenios con Instituciones estatales nacionales y, son la segunda fuente importante de fondos, cuyas 2/3 partes son recibidos por transferencia bancaria. Manifestaron conocer la identidad de las 2/3 partes de sus donantes, pero desconocen la otra la tercera parte de sus donantes de fondos provenientes de Instituciones Estatales Nacionales
3. La venta de productos o servicios es importante porque les permite cierta independencia financiera a las OSFL, en su mayoría los fondos son recibido por transferencia bancaria, y aproximadamente el 60% de las organizaciones encuestadas conoce bien a sus donantes.
4. las Donaciones Privadas de Particulares nacionales. El 57% de este dinero llega a sus manos vía transferencias bancarias, y les permite tener conocimiento de la identidad de la mayoría de los donantes, sin embargo, el otro 43% podría estar constituido por donaciones de sumas pequeñas en efectivo que no se registran adecuadamente.
5. Los fondos producto de Donaciones Privadas de Entidades filantrópicas nacionales, fueron reconocido por el 44% de la encuestadas y el 36% indica conocer la identidad efectiva del donante.
6. Los fondos de Subvenciones/Contratos/Convenios con Instituciones estatales provinciales/municipales, así como las Subvenciones/Contratos/Convenios con Organismos Públicos de Gobiernos extranjeros, fueron identificados por el 41% de las organizaciones encuestadas. En ambos casos un porcentaje mayor al cincuenta por ciento de estos fondos se les entrega por transferencia bancaria, pero desconocemos si el porcentaje restante, en el caso de los gobiernos municipales, puede deberse a donaciones en especie de productos, de equipos, uso de oficinas, tierras para construir centros de atención a usuarios, estaciones científicas o ejecutar proyectos como construcciones de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, biodigestoras, etc., ya que la ley obliga a estas entidades a desembolsar los fondos líquidos por transferencia bancaria. Como dato curioso en los fondos provenientes de Subvenciones/Contratos/Convenios con Organismos Públicos de Gobiernos extranjeros, solo el 36% de las organizaciones conocía la Identidad del Donante.

7. Donaciones Privadas de Entidades filantrópicas extranjeras se recibe mayoritariamente (el 73%) por transferencia bancaria, sin embargo, menos de la mitad de las OSFL conoce efectivamente quien es el donante.
8. El pago de Cuotas por membresía, fue seleccionados por el 37.03% de las OSFL, quienes además indicaron que el 50% ingresa a través de transferencia bancaria. Seguramente el otro 50% puede deberse a pagos en efectivo, sobre todo cuando se trata de cuotas bajas.
9. Inversiones propias, fue la elección del 29.62% de las OSFL, quienes manifestaron que mas del 60% ingresa por transferencia bancaria.

Vale la pena aclarar que el desconocimiento de los donantes, en algunos casos puede deberse a:

1. Que en Panamá algunas instituciones filantrópicas y empresas que poseen programas de Responsabilidad Social Empresarial, hacen llegar sus donaciones a organizaciones como SUMARSE o FUNDACION NATURA,, para que estas a su vez las redirijan a diferentes ONG que manejan proyectos o prestan servicios en áreas que le interesan a los verdaderos donantes.
2. Que hay entidades privadas filantrópicas extranjeras, que procuran defender su anonimato utilizando a otras organizaciones administradoras de fondos, especialistas en buscar proyectos que les interesen a los donantes, para favorecer a las OSFL locales que trabajan en esos temas.
3. Que hay fondos no reembolsables, provenientes de Gobiernos Extranjeros que ingresan al Presupuesto General del Estado y son asignados a través del MEF a instituciones que no son autónomas u organizaciones que administran fideicomisos creados con fondos del estado y privados y es imposible conocer la identidad de los verdaderos donantes.
4. Que una gran mayoría de las OSFL, el 51%, no conoce la ley que las rige y desconoce la obligación de mantener un registro de compradores al menudeo y en efectivo de artículos promocionales, así como de las personas que donan sumas pequeñas en efectivo

CONCLUSIONES

Los esfuerzos de las autoridades para difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, consultar al sector sobre medidas y políticas de FT, o convocar mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras, solo han llegado a menos del 20% de las organizaciones sin fines de lucro, debido a la escasa promoción y capacitación a las ONG y Fundaciones Privadas, quedando de manifiesto que más del 51% de las organizaciones desconoce el Decreto Ejecutivo No. 62 de 30 de marzo de 2017, que las rige y un 66.67% de las organizaciones manifiestan no conocer o no estar obligados a reportar actividades sospechosas porque no han entendido el concepto de debida diligencia, dejando esta responsabilidad en los oficiales de cumplimiento de los bancos.

Hay que resaltar que las OSFL no participaron en la elaboración de *la Estrategia Nacional de Riesgo para la lucha contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva*, ni fueron mencionadas en el documento trabajado, y hasta la fecha no se ha realizado una mesa de Evaluación de Riesgo para el sector de OSFL que permita identificar un sub sector vulnerable al abuso y dejar de considerar riesgosas a aquellas organizaciones que trabajan de manera legítima en actividades benéficas, brindando un servicio necesario para la sociedad y que funcionan con un presupuesto anual menor de US\$25,000.00.

PERU: Análisis de los resultados en el país de la aplicación de la ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN AMERICA LATINA

1. Sin comentarios.

2. ¿Cómo calificaría su conocimiento acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en su país?

Según los resultados, en el Perú cerca del 80% reporta estar informado de alguna manera acerca del riesgo del financiamiento del terrorismo en el Perú, el cual guarda una estrecha relación con los resultados de la Encuesta realizada en Perú entre las OSFL por la ANC en noviembre de 2019, que reportó que el 80% considera que no se encuentra expuesta a riesgos de financiamiento del terrorismo.

3. ¿Ha leído en fuentes oficiales o en los medios sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en los últimos cinco años en su país?

Cerca del 90% declara no haber leído sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o sobre investigaciones judiciales que involucren a OSFL, pues no es desconocido que desde que se puso fin a las acciones de los grupos terroristas en el Perú en la década de los noventa, no existe información oficial ni en los medios sobre estos casos.

4. ¿Cómo calificaría el riesgo de que una OSFL en su país pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo (Anexo B)?

Según los resultados, para el 80%, las OSFL en general no califican para ningún riesgo o constituye un riesgo menor o medio o no tiene información de que puedan ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo, el cual puede guardar relación con una posible percepción generalizada entre la opinión pública, de que ha disminuido el riesgo de que estas organizaciones puedan ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo en el país.

5. ¿Cómo calificaría el riesgo de que su organización pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo?

Según los resultados, para el 95%, las OSFL considera que su organización no califica para ningún riesgo o constituye un riesgo menor o medio o no tiene información de que puedan ser utilizadas para el financiamiento del terrorismo, el cual mantiene una estrecha relación con los resultados de la Encuesta realizada por la ANC en noviembre de 2019, que reportó que el 80% considera que no se encuentra expuesta a riesgos de financiamiento del terrorismo.

6. Clasifique en orden de importancia el riesgo de abuso de las OSFL proveniente de: (Ponga en orden: 1 es la mayor importancia; 4 es la más baja)

Según los resultados, los temas de lavado de activos, corrupción y de fraude o evasión fiscal no tienen mayor relevancia para las OSFL; sin embargo, a pesar de que la gran mayoría considera que no están expuestas al riesgo de ser utilizadas, consideran que el riesgo de financiamiento del terrorismo sigue siendo de la mayor importancia.

7. ¿En qué manera las OSFL están sujetas a las leyes o regulaciones Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT)?

Cerca de un 65% considera que las OSFL están sujetas a regulaciones ALA/CFT contra un 12% que considera que no o que no existe regulaciones, mientras que un 24% no lo sabe. Este resultado guarda una estrecha relación con los resultados de la Encuesta realizada entre las OSFL de Perú por la ANC en noviembre 2019, que reportó que un 68% considera que su organización se encuentra informada que según ley debe implementar un sistema de prevención en ALA/CFT.

8. Señale qué clase de información entrega su OSFL a entidades públicas (Anexo D)

Entre el 96 y 100% considera que su OSFL entrega información sobre registro, ingresos y gastos, personal, actividades y auditorías a las entidades nacional, y que no más del 20% lo hace a las entidades subnacionales. Aunque aparentemente refleje la existencia de un Estado centralizado, debe precisarse que la entrega de información sobre registro, ingresos y gastos, personal y auditorías se realiza a los órganos descentralizados (regionales) de las entidades de nivel nacional.

Los encuestados reportan que sus organizaciones dedican 25 días laborales por año para cumplir con la presentación de su información a las autoridades, lo cual representa un costo muy alto para este subsector.

9. ¿Han tomado las autoridades en su país medidas para simplificar o armonizar (Anexo E) las regulaciones aplicables a las OSFL con el objetivo de evitar una carga excesiva sobre el sector?

Más de un 41% considera que las autoridades peruanas no han tomado medidas para evitar la carga excesiva de las regulaciones aplicables a las OSFL, contra casi un 12% que considera que, si han tomado medidas, mientras un 47% dice que no sabe. Este resultado se aproxima a los resultados de la Encuesta realizada entre las OSFL de Perú por la ANC en noviembre 2019, que reporta que las regulaciones solo en materia de ALA/CFT representa una carga o dificultad administrativa para más de un 50% de las OSFL, para la mayoría de los procedimientos internos establecidos.

10. ¿Son las OSFL sujetos obligados (Anexo F) a reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera u organismo similar?

Según los resultados, casi el 80% de las OSFL reporta que son sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas a la UIF-Perú; sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1249 y la Resolución SBS N° 789-2018, establece que en el Perú todas las OSFL están obligados a reportar las operaciones sospechosas a la UIF-Perú, a través del “Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)”.

11. ¿Cuáles de las siguientes afirmaciones son verdaderas? (Anexo G)

El 35% de las encuestadas señalan que las autoridades hicieron la Evaluación Nacional de Riesgos sin la participación de las OSFL, contra un 56% que señala que no tiene conocimiento del asunto. Pese a que la mayoría reportó un bajo conocimiento de ello, sin embargo, es cierto que en el año 2016 la UIF-Perú efectuó una Evaluación Nacional de Riesgos, con el apoyo del BID, sin la participación de las OSFL.

El 74% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que se haya hecho una evaluación de FT específica del sector de las OSFL en el Perú en línea con la Recomendación 8, mientras que un 12% señala que si lo hicieron sin participación de las OSFL y un 8% señala que no hicieron. Esta percepción es coincidente con la situación interna pues recién en el mes de setiembre de 2020, algunas OSFL tuvimos conocimiento de manera oficial que la UIF-Perú cuenta con un informe de análisis estratégico respecto de las OSFL, que según esta tiene carácter de *reservado y confidencial*, que determina el nivel de riesgo de cada una de ellas, según el tipo de actividad que realizan y la zona geográfica en que se ubican. Señala que dicho informe tomó en consideración el estudio realizado por el GAFI sobre OSFL, respecto a las actividades identificadas como más vulnerables para el FT, sus zonas geográficas de alto riesgo y las identificadas a nivel nacional.

El 59% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que el país haya identificado características o actividades que implican vulnerabilidad/es de FT en el sector de OSFL, mientras que un 24% señala que si lo ha identificado sin la participación de las OSFL. De la misma forma, consideramos que esta percepción responde a nuestra situación interna pues recién en el mes de setiembre de 2020, algunas OSFL tuvimos conocimiento que la UIF-Perú si cuenta con un informe de análisis estratégico respecto de las OSFL, que según esta tiene carácter de *reservado y confidencial*, que determina el nivel de riesgo de cada una de ellas, según el tipo de actividad que realizan y la zona geográfica en que se ubican.

El 68% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que en el país se haya identificado amenaza/s de FT en el sector de OSFL, mientras que un 24% señala que si lo ha identificado sin la participación de las OSFL. En línea con los resultados, destacamos que no tenemos conocimiento oficial que la UIF-Perú cuente con un análisis sobre las amenazas de FT en el sector de las OSFL.

El 71% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que en el país se haya reevaluado periódicamente al sector de OSFL. Esta percepción coincide con la situación interna, pues no se había efectuado ahora ninguna revaluación y solo recién, desde el mes de setiembre de 2020, tenemos la información oficial de la UIF-Perú de que está iniciando una nueva revaluación del sector de las OSFL, en el marco de una nueva Evaluación Nacional de Riesgos.

El 68% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que en el país se haya identificado al segmento de OSFL que tienen mayor riesgo de ser abusadas para el FT, mientras que el 12% considera que las autoridades lo hicieron sin participación de las OSFL. Sobre la misma no se tiene conocimiento de que exista alguna información oficial que identifique al segmento de OSFL con mayor riesgo de ser abusadas para el FT.

El 65% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que en el país se haya adoptado medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT, mientras que el 12% considera que las autoridades lo hicieron sin participación de las OSFL. De la misma forma no se tiene conocimiento oficial de que en el país se hayan adoptado algunas medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL.

El 65% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento que en el país adoptó medidas de talla única para hacer frente a los riesgos de FT que se aplican a todo el sector, mientras que el 15% considera que las autoridades lo hicieron sin participación de las OSFL. Llama la atención que solo una minoría tenía la percepción de que en el país se adoptaron medidas de talla única para hacer frente a los riesgos de FT que se aplican a todas las OSFL, pues eso es lo que se establece y refleja en el Decreto Legislativo N° 1249 y la Resolución SBS N° 789-2018.

12. ¿Qué medidas específicas de acercamiento adoptaron (Anexo J) las autoridades de su país hacia las OSFL?

El 35% de las encuestadas señala que no tiene conocimiento sobre qué medidas específicas de sensibilización sobre FT adoptaron las autoridades para las OSFL, mientras que el 21% considera que no se adoptó ninguna medida específica. Solo un 18% considera que, si se adoptó, pero con poca frecuencia. En el plano real no se tiene conocimiento oficial sobre ninguna medida específica de sensibilización sobre FT que hayan adoptado las autoridades para las OSFL.

El 47% indica que no tiene conocimiento sobre qué medidas de sensibilización sobre FT ante el público en general, mientras que un 35% no se adoptó ninguna medida específica. Solo un 12% considera que, si se adoptó, pero con poca frecuencia. Ello es consistente con la realidad por cuanto las autoridades no han aplicado hasta ahora ninguna medida de sensibilización al respecto ante el público en general.

El 58% señala que no tiene conocimiento sobre qué medidas de sensibilización adoptaron las autoridades sobre FT ante los bancos para una mejor atención a los OSFL, mientras que el 15% considera que no se adoptó ninguna medida específica. Solo un 12% considera que, si se adoptó, pero con poca frecuencia. Lo cierto es que las autoridades de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la UIF-Perú no han adoptado hasta ahora ninguna medida específica de sensibilización ante los bancos; más aún pedido de las plataformas ANC, COPEME y PROMUC se han resistido a adoptar cualquier medida, lo que ha generado la presentación de una iniciativa legislativa ante el Poder Ejecutivo para la adopción de una Ley que establezca un protocolo de actuación para los bancos.

El 65% señala que no tiene conocimiento sobre qué medidas adoptaron las autoridades peruanas para facilitar la participación de las OSFL en el proceso de Evaluación Mutua hecho por el GAFI/GAFILAT, mientras que el 27% considera que si se adoptó regularmente. La realidad es que las autoridades de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la UIF-Perú no han facilitado hasta ahora la participación de las OSFL en los procesos de evaluación mutua ejecutado por el GAFILAT en los años 2003, 2005, 2008 y 2017/2018 en el Perú.

El 71% precisa que no tiene conocimiento sobre qué medidas específicas de sensibilización adoptaron las autoridades para investigar e identificar las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, mientras que el 15% considera que si se adoptó, pero con poca frecuencia. En concordancia con la percepción de la encuesta, no se tiene conocimiento oficial sobre ninguna medida adoptada al respecto por parte de las autoridades peruanas.

El 44% señala que no tiene conocimiento sobre qué medidas específicas para difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas adoptaron las autoridades peruanas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, mientras que el 17% considera que no se adoptó ninguna medida específica. Lo preciso es que, si se realizaron dos capacitaciones sobre las mejores prácticas para el sector de las OSFL en el 2018 y una capacitación en el 2019, por parte de la UIF-Perú, aunque para un grupo reducido de OSFL de Lima.

El 44% indica que no tiene conocimiento sobre consultas efectuadas al sector sobre medidas y políticas de FT, mientras que el 23% si se adoptó, pero con poca frecuencia. Solo un 26% considera que no se adoptó ninguna medida específica al respecto. Solo un 15% considera que, si se adoptó, pero con poca frecuencia. En la realidad se han efectuado dos consultas en el año 2020 con la UIF-Perú a través de un espacio de dialogo, en la que participaron las plataformas de la ANC, COPEME y PROMUC en representación de las OSFL peruanas.

El 56% señala que no tiene conocimiento de convocatorias efectuadas a mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras, mientras que el 26% considera que no se adoptó ninguna medida específica. Solo un 15% considera que, si se adoptó, pero con poca frecuencia. Tal como se ha señalado anteriormente, se formó una mesa de trabajo en el año 2020 con la UIF-Perú, en la que participaron las plataformas de la ANC, COPEME y PROMUC en representación de las OSFL peruanas.

13. ¿Su OSFL realiza alguna (Anexo L) de las siguientes actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y/o corrupción?

El 41% de las encuestadas señala que, si hace evaluaciones de riesgo de ALA/CFT, en forma selectiva y según criterios de riesgo, mientras que un 21% lo hace siempre. Solo un 21% señaló que no lo hace, pero que con apoyo lo haría. Sin embargo, según la encuesta realizada por la ANC en noviembre de 2019, el 65% de las OSFL señala que realizar evaluaciones de riesgo es una carga administrativa.

El 35% señala que, si hace siempre debida diligencia de las organizaciones asociadas, mientras que un 21% lo hace siempre. Solo un 21% señaló que no lo hace, pero que con apoyo lo haría.

El 47% señala que hace debida diligencia de los donantes, mientras que un 29% lo hace en forma selectiva y según criterios de riesgo. Solo un 18% señaló que no lo hace, pero que con apoyo lo haría. Por otro lado, el 38% señala que, si hace debida diligencia de los beneficiarios, en forma selectiva y según criterios de riesgo, mientras que un 29% lo hace siempre.

El 41% señala que, si realiza mejores prácticas de procedimientos de gobernabilidad, en forma selectiva y según criterios de riesgo, mientras que un 38% lo hace siempre.

El 47% señala que, si realiza mejores prácticas de procedimientos de gestión financiera, siempre, mientras que un 35% lo hace en forma selectiva y según criterios de riesgo.

El 38% señala que se adhiere a normas de terceros, siempre, mientras que un 32% lo hace en forma selectiva y según criterios de riesgo.

El 32% señala que se capacito al personal en riesgo de ALA/CFT, siempre, mientras que un 29% señala que no lo hace, pero que con apoyo lo haría. Sin embargo, según la encuesta realizada por la ANC en noviembre de 2019, el 58% de las OSFL señala que realizar capacitaciones en ALA/CFT es una carga administrativa.

14. ¿Han informado las OSFL a las entidades reguladoras sobre la existencia de iniciativas (como las detalladas en el cuadro anterior) que mitiguen riesgos mediante la implementación de altos estándares de gobernanza interna y rendición de cuentas dentro del sector?

El 41% señala que las OSFL han informado a las entidades reguladoras sobre la existencia de iniciativas que mitiguen los riesgos en espacios de intercambio facilitados por las OSFL, mientras que un 9% señala que lo han hecho en espacios facilitados por el gobierno. Un 50% señala que no lo sabe. Lo cierto es que las plataformas de la ANC, COPEME y PROMUC han informado de estas iniciativas en los espacios facilitados por la UIF-Perú.

15. ¿Tiene conocimiento acerca de OSFL que están encontrando problemas (Anexo N) en acceder y/o utilizar el sector financiero formal (por ej., demoras excesivas en realizar trámites bancarios, cuentas bancarias cerradas o rechazo para abrir nuevas cuentas)?

El 71% señala que no tienen conocimiento que las OSFL estén encontrando problemas en acceder y/o utilizar el sector financiero formal, mientras que un 24% considera que si tienen problemas y que en marco del COVID-19, se profundizó. Sin embargo, según la encuesta realizada por la ANC en noviembre de 2019, entre un 30% y 40% de las OSFL señalan que si tienen dificultades porque le exigen llenar mayores formularios o declaraciones juradas, documentación originaria institucional, lo someten a aprobación de diversas instancias dentro del Banco, lo someten a tiempos de espera prolongados y no le dan respuestas a sus comunicaciones sobre el estado del procedimiento.

16. ¿Tomó el país medidas (Anexo O) para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a los servicios financieros?

El 38% señala que el país no tomó medidas para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a los servicios financieros, mientras que un 6% señala que si tomó dichas medidas. Sin embargo, el 56% señala que no lo sabe. Lo claro es que ni el Ministerio de Economía Finanzas, ni la Superintendencia de Banca y Seguros, ni la UIF-Perú han adoptado ninguna clase de medidas para que se reduzca la aversión al riesgo financiero que los bancos tienen contra las OSFL, a pesar que las plataformas de la ANC, COPEME y PROMUC así lo vienen exigiendo. Debido a ello precisamente, dichas plataformas han presentado un proyecto de Decreto Legislativo al Poder Ejecutivo para que se regule un protocolo de actuación de los bancos en relación a las OSFL.

Luis Castillo Paulino
Responsable Área Legal
ANC

ENCUESTA REGIONAL SOBRE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) EN AMÉRICA LATINA

INFORME PARAGUAY¹

En septiembre de 2020 se ha llevado a cabo en Paraguay la encuesta sobre riesgo de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSFL), como parte de un estudio que contempla 17 países de la región de América Latina. Dicha encuesta contó con el apoyo del Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo y la participación de 45 OSFL paraguayas representativas del sector.

El objetivo de la encuesta es obtener información basada en evidencias desde el sector de las OSFL, en el marco de la Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT. Por su parte, el estado paraguayo ha cumplido con el requisito de publicar en marzo de 2020 un informe de riesgo del sector sin fines de lucro denominado “Organizaciones Sin Fines de Lucro y el Riesgo de FT en Paraguay - Evaluación de Riesgo Sectorial 2.019”², que incluye una “Guía de Autoevaluación de Riesgos”. Desde las OSFL se asume este contexto como una oportunidad para llevar a cabo una evaluación de las leyes y medidas contra el financiamiento del terrorismo (FT) que afectan al sector, con base en evidencias aportadas por las mismas OSFL.

PERCEPCIONES SOBRE EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN PARAGUAY

Según el informe de Evaluación de Riesgo Sectorial 2019 la SEPRELAD, el Riesgo de FT y de que las OSFL sean abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, actualmente es bajo en Paraguay. En la misma línea, 44,4% de los referentes de OSFL encuestadas considera que el riesgo de que una OSFL pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo es bajo o nulo en Paraguay. Si bien existe otro 17,8% que piensa lo contrario, el 75,6% cree que no hay riesgos de que su propia organización pueda ser utilizada indebidamente en este sentido. Sobre este tema, el informe de la SEPRELAD, agrega que las transferencias remitidas por OSFL paraguayas a zonas que hayan sufrido AT o se encuentren en riesgo de sufrirlos, se encuentran plenamente justificadas y respaldadas por la documentación pertinente (SEPRELAD, 2019)³.

Pensando en su propia organización, el 77,8% de los referentes consultados da poca importancia al riesgo de abuso de las OSFL proveniente del financiamiento del terrorismo; en cambio, sería más importante el riesgo de corrupción (37,8%). En este sentido, el mismo informe de la SEPRELAD menciona que al momento del estudio no se registran investigaciones penales sobre posibles hechos de FT que involucren a alguna OSFL. No obstante, sí menciona la existencia de investigaciones penales sobre hechos punibles de corrupción que involucran a OSFL (SEPRELAD, 2019)

INFORMACIÓN RESPECTO AL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN PARAGUAY

¹ La encuesta de Paraguay incluye 45 casos válidos y relevamiento realizado entre el 9 y 26 de septiembre de 2020.

² Estudio Sectorial de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y el Riesgo de Financiamiento del Terrorismo y el Lavado de Activos en Paraguay. Recuperado de:
http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/Guia_Estudio_Sectorial_de_Riesgos_de_OSFL.pdf

³ Publicada en marzo de 2020 en el sitio web de la SEPRELAD.

El 69,6% de las personas consultadas considera que está moderadamente informada acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en Paraguay, porque tienen interés en el tema y leen informes y artículos relacionados cuando tienen noticia de su existencia. En contrapartida, solo 21,7% de las personas consideran que están entre bien y muy bien informadas, ya sea porque tienen interés personal en el tema o porque profesionalmente están enfocados a esa problemática. El porcentaje de personas que reconocen estar mal informadas fue solo de 6,5%.

Cuatro de cada diez personas manifiesta que se informan sobre el tema principalmente a través de la prensa; mientras que las empresas privadas, las ONG y el gobierno – incluyendo a la SEPRELAD – son mencionados solo por 2 de cada 10 personas en cada caso.

Solo 2 de cada 10 consultados afirma haber leído sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en los últimos cinco años en Paraguay. Sin embargo, al momento de brindar detalles mencionan más bien casos de corrupción y negocios ilícitos no necesariamente vinculados al financiamiento del terrorismo⁴.

CONOCIMIENTO SOBRE LEYES O REGULACIONES ALA/CFT EN PARAGUAY

La gran mayoría de consultados (71,1%) sabe que existen leyes o regulaciones Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo específicas para las OSFL en Paraguay. Las herramientas legales mencionadas, ordenadas según cantidad de menciones, fueron las siguientes:

- **RESOLUCIÓN 218/11 POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA LEY N° 1015/97, QUE NO CUENTAN CON SUPERVISIÓN NATURAL.**
- **RESOLUCIÓN 453/11 POR LA CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO PARA LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO.**
- **LEY N° 1015 QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES**
- **LEY N° 3783 / MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 1.015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES”.**
- **LEY N° 6446 / CREA EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE BENEFICIARIOS FINALES DEL PARAGUAY⁵**

Las OSFL dedican en promedio 50 días anuales para cumplir con la presentación de toda la información requerida a las entidades nacionales correspondientes. El 95,6% de las OSFL entregan información sobre ingresos y gastos, mientras que 93,3% aportan información sobre el registro o estado de reconocimiento legal. El 93,3% de las OSFL consultadas también entrega datos sobre la entidad, sus autoridades y su personal, mientras que 80% entrega resultados de auditorías o fiscalizaciones. Si bien los aspectos programáticos fueron menos mencionados, más de la mitad de las OSFL consultadas (64,4%) comparte información sobre sus programas y proyectos con entidades del estado. Atendiendo a esta situación, llama la atención que en el informe de la SEPRELAD se hable de la existencia de “cuestiones regulatorias y de supervisión

⁴ Los consultados recordaron principalmente el caso de la Fundación Fraternidad Angelical, ocurrido en el periodo más rígido de las restricciones de circulación debido a la pandemia; el cual tuvo mucha repercusión debido a que involucró al futbolista brasileño Ronaldo de Assis Moreira, más conocido como Ronaldinho Gaucho.

⁵ No fue mencionada la Ley N° 6408/19 modifica el art. 3° de la Ley N° 4024/10 “Que castiga los hechos punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo”, que es relevada por la SEPRELAD como parte del marco legal ALA/CTF en el código penal paraguayo (CPP); sin embargo, la misma no sería específica del sector de las OSFL.

que deben ser inmediatamente atendidas, así como la falta de cultura de transparencia”; principalmente cuando 43 de las 45 organizaciones entrevistadas afirmaron haber entregado a entidades nacionales del nivel central información sobre sus ingresos y gastos.

Casi la mitad de las personas consultadas cree que en Paraguay los gobiernos no han llevado a cabo esfuerzos para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables al sector de las OSFL; una proporción similar manifestó no conocer del tema por lo cual no pudo opinar.

El 75,6% de los representantes de OSFL consultados entiende que las organizaciones del sector están obligadas a reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera u organismo similar. Sin embargo, también se registra un porcentaje mencionable de 24,4% de personas que dice que no estaban obligadas a hacer este tipo de reportes o no saber al respecto.

CONOCIMIENTO SOBRE MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO PARAGUAYO PARA AFRONTAR EL RIESGO DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Existe mucho desconocimiento en el sector de las OSFL paraguayas acerca de las medidas adoptadas por el gobierno paraguayo para afrontar el riesgo de FT; el porcentaje de personas que manifiesta no tener conocimiento sobre el asunto superó el 50% en casi todos los ítems consultados con referencia a este tema.

Atendiendo a la publicación realizada por la SEPRELAD en marzo de 2020, el país realizó una evaluación de riesgo del sector, sin embargo, la mitad de los representantes de OSFL consultados no está al tanto de que dicha evaluación se haya realizado. Por otra parte, 4 de cada 10 consultados saben de la evaluación, pero afirman que esta se realizó sin la participación de las OSFL o bien sin la participación de las más representativas del sector. En este punto cabe mencionar que en el informe de la SEPRELAD no se menciona cuántas organizaciones fueron consultadas, sus características generales, sus nombres, ni con qué método se realizó la consulta.

En el documento sobre riesgo sectorial publicado por la SEPRELAD se citan ejemplos de factores que pueden elevar el nivel de vulnerabilidad de cualquier tipo de OSFL. Sin embargo, la encuesta aplicada a las OSFL paraguayas en 2020 muestra que casi 7 de cada 10 consultadas desconoce si el gobierno identificó características o actividades que implican vulnerabilidades de FT en el sector de OSFL. En proporciones similares, las personas tampoco saben si en Paraguay se había reevaluado periódicamente al sector de las OSFL, si identificó amenazas de financiación del terrorismo en este sector o si identificó algún segmento de las OSFL que tuviesen mayor riesgo de ser abusadas para la financiación del terrorismo.

Sobre el último aspecto mencionado, el informe de riesgo sectorial de la SEPRELAD afirma que las OSFL que tendrían una mayor vulnerabilidad de ser abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, serían aquellas pertenecientes a los subgrupos denominados de “caridad/asistencia”, “educación”, “servicios sociales”, “desarrollo social y económico” y “religioso”; sin embargo, dicho documento no aporta información alguna sobre las fuentes que sustentan esta afirmación. Llamativamente, el 71% de las OSFL que participaron de la encuesta en 2020 se identifica con uno de los subgrupos de mayor vulnerabilidad según la SEPRELAD⁶; sin embargo, pocas están en conocimiento de la evaluación de riesgo sectorial. **Tal**

⁶ Siguiendo las categorías generales de OSFL establecidas por GAFI, el 71,1% de las OSFL encuestadas se identificó con el trabajo de *brindar «servicios» (como alojamiento, reducción de la pobreza, educación o*

es así que 6 de cada 10 personas consultadas no tiene conocimiento si en Paraguay se realizó una evaluación de financiación del terrorismo específica del sector de las OSFL, en línea con la Recomendación 8. En proporciones similares, los consultados tampoco saben si el país adoptó medidas para hacer frente a los riesgos de FT aplicables sólo al segmento de OSFL identificado como de mayor riesgo para el FT o si adoptó medidas de talla única para hacer frente a los riesgos de FT que se aplican a todo el sector.

La encuesta a OSFL demuestra que existe mucho desconocimiento en el sector sobre las medidas adoptadas por el gobierno para afrontar el riesgo de FT. Por lo cual, si la SEPRELAD tiene información acerca de las OSFL que están en mayor riesgo de ser abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, sería importante que lo comunique al sector.

CONOCIMIENTO SOBRE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE ACERCAMIENTO A LAS OSFL QUE ADOPTARON LAS AUTORIDADES PARAGUAYAS

Muy pocas OSFL manifestaron tener conocimiento acerca de acciones de acercamiento de parte del estado hacia el sector. En este sentido, casi la mitad de los representantes consultados manifiesta no saber si el gobierno había llevado a cabo acciones de sensibilización sobre FT para el público en general. En una proporción similar, los representantes manifiestan desconocer si el gobierno investiga e identifica las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL. El porcentaje de desconocimiento aumenta cuando se consulta sobre medidas de sensibilización sobre FT para bancos en relación a su atención a los clientes OSFL.

Aun estando en pleno proceso de Evaluación Mutua por parte de GAFI/GAFILAT, un porcentaje importante manifiesta que las autoridades paraguayas no tomaron medidas específicas de acercamiento a las OSFL. En este sentido, el 40% de los representantes consultados afirma que las autoridades no tomaron medidas para difundir, promover y/o capacitar en las mejores prácticas para contrarrestar los riesgos de FT en el sector OSFL, otro 42,2% desconoce el tema y solamente 17,8 afirmó que el estado llevó a cabo al menos una acción para fomentar estas prácticas. De manera relacionada, solo 11,1% afirmó que el estado habría tomado medidas (al menos una) para facilitar la participación de las OSFL en el marco del proceso de Evaluación Mutua.

Pero es en los procesos de consulta donde el sector de las OSFL encontraría las principales falencias, ya que 48,9% manifiesta que las autoridades no consultan al sector sobre medidas y políticas de FT, mientras que 44,4% afirmó que no convocan a mesas de trabajo multisectoriales para debatir sobre riesgos y medidas mitigadoras.

ACTIVIDADES PARA REDUCIR LOS RIESGOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, LAVADO DE ACTIVOS Y/O CORRUPCIÓN

Entre las prácticas más usuales para reducir sus riesgos de FT, lavado de activos y/o corrupción, las OSFL mencionan en primer lugar la debida diligencia de donantes y la aplicación de mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera (66,7% respectivamente). También se menciona la debida diligencia de beneficiarios (60%), la aplicación de mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad (55,6%) y la

atención médica), mientras que 28,9% lo hizo con las actividades «expresivas» (como deportes y recreación, arte y cultura, representación de intereses o defensa [de derechos]).

debida diligencia de organizaciones asociadas (48,9%). El 53,3% afirma que adhieren o cumplen normas de terceros (por ej., códigos de conducta voluntarios), 38,7% afirma que realiza evaluaciones de riesgo de LA/FT, mientras que 35,6% capacita al personal en riesgo LA/FT (por ej., conocimiento, identificación, mitigación y prevención del riesgo). Cabe mencionar que estos porcentajes corresponden a organizaciones que afirmaron realizar estas prácticas siempre y no en forma selectiva.

Sin embargo, 6 de cada 10 referentes no sabe si las entidades reguladoras fueron informadas de estas prácticas u otras iniciativas similares llevadas a cabo por las organizaciones del sector.

Solo un tercio afirma que sí se informó al estado mediante espacios de intercambio facilitados por el sector de las OSFL. Este podría ser el motivo por el cual dentro del informe de la SEPRELAD no hay mención alguna sobre buenas prácticas llevadas a cabo por el sector en términos de la debida diligencia para la reducción de riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y/o corrupción⁷; debido a las falencias por parte del estado en sus prácticas de acercamiento con el sector de las OSFL.

ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

En lo que respecta al acceso a servicios financieros, la mayoría no tiene conocimiento acerca de OSFL que estén encontrando problemas en acceder y/o utilizar el sector financiero formal (57,8%). Sin embargo, también se registró un porcentaje importante que sí conoce casos concretos de OSFL con problemas en este sentido (42,2%); en algunos casos se menciona que los problemas se profundizaron en el marco de la pandemia debido al COVID19.

La mitad de los consultados cree que el gobierno no ha tomado medidas para promover que los bancos faciliten el acceso de las OSFL a los servicios financieros. También en este caso, se registró un elevado grado de desconocimiento y casi la mitad de las personas no pudo opinar sobre este aspecto.

⁷ No obstante, el informe resalta que la eventual ausencia de políticas de debida diligencia constituye un factor que podría elevar el nivel de vulnerabilidad de cualquier tipo de OSFL.

Encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro (OSF) en América Latina: el caso de Uruguay

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

12 de octubre de 2020

Antecedentes

La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) tiene en Uruguay el cometido de elaborar y someter a consideración del Poder Ejecutivo, las políticas nacionales y la estrategia para combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT), y su Secretario General actúa como Coordinador Nacional ante GAFILAT. Uruguay llevó a cabo 2 Evaluaciones Nacionales de Riesgo (2010 y 2017) y en enero de 2020 se publicó el informe Evaluación Mutua de Cuarta Ronda¹, con las medidas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo existentes en el país a mayo de 2019 (fecha de la visita in situ) y el análisis del cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI.

La Ley Integral contra el Lavado de Activos (Ley N°19574 y Decreto N°379/018) incluye a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), con o sin personería jurídica, como sujetos obligados. Las OSFL que superen determinado umbral de ingresos, de cualquier naturaleza, están obligadas a una serie de responsabilidades y provisión de información a las autoridades. En 2019, la SENACLAFT emitió la Guía de Mejores Prácticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en las OSFL², en la que se cita ampliamente las recomendaciones y publicaciones de GAFILAT al respecto.

La muestra de OSFL

En las OSFL encuestadas hay un porcentaje equilibrado de organizaciones “de servicios” y “expresivas”, con actividades algo mayor en el nivel nacional (pero también la tercera parte interviene a nivel local y el 40% a nivel internacional). El 80% dice tener personería jurídica que les brinda elegibilidad para recibir fondos públicos. La inmensa mayoría (90 al 97%) dice entregar información a autoridades nacionales, y en mucha menor medida a autoridades locales³. Según su presupuesto, la encuesta fue respondida por los cuatro tipos de organizaciones, pero la mitad son de tamaño mediano y la cuarta parte son pequeñas, mientras que solamente el 10% son redes o plataformas, si bien más de la mitad participan en redes. La encuesta fue respondida mayoritariamente por una persona integrante de la dirección ejecutiva o del gobierno de la OSFL.

¹ <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-lucha-contra-lavado-activos-financiamiento-terrorismo/comunicacion/noticias/grupo-accion-financiera-latinoamerica-gafilat-publico-informe-evaluacion>

² <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-lucha-contra-lavado-activos-financiamiento-terrorismo/comunicacion/noticias/guia-mejores-practicas-para-prevencion-del-laft-organizaciones-sin-fines>

³ El carácter obligatorio de esta pregunta (sin opción de *No Aplica*), podría llevar a resultados engañosos. Para obtener personería, las OSFL deben brindar información a las autoridades, por **una única vez**. Si bien están previstas las inspecciones, solo las OSFL de capacitación o exoneradas, o aquellas con convenios de servicios con agencias gubernamentales, están obligadas por ley a entregar información regularmente.

Conocimiento del tema

Las OSFL que responden la encuesta **no tienen conocimientos vastos** sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo en el país: la mitad de quienes responden reconocen estar mal informados del tema, y otro 40 % están moderadamente informados. En cuanto al sector sin fines de lucro, más del 80% dice no haber leído en fuentes oficiales o en los medios sobre casos de financiamiento del terrorismo o investigaciones judiciales que involucren a OSFL en los últimos cinco años. Esto coincide con el informe de evaluación mutua, que expresa que *“Hasta el momento no se han identificado casos en los que las OSFL hayan sido utilizadas para FT”*. Las pocas respuestas afirmativas en la encuesta aluden a información sobre iglesias evangélicas, o actividades de formación de SENACLAFT sobre aspectos relacionados a fútbol (FIFA, Conmebol). Por otra parte, la abrumadora mayoría desconoce las acciones y pasos tomados por las autoridades en análisis del sector de las OSFL, creación de grupos de trabajo o mecanismos similares (ver más abajo el análisis de preguntas específicas).

Percepción de riesgo

El riesgo de que una OSFL en Uruguay pueda ser utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo es considerado como **nulo o menor** por más de la mitad de quienes responden, y la cuarta parte no sabe. Cuando se refiere a su propia organización, el 80% percibe que el **riesgo es nulo**, el 7% que es menor, y el 15% no sabe. Aunque las respuestas están algo distribuidas, más de la mitad percibe el fraude y evasión fiscal como el mayor riesgo de abuso de las OSFL. También, cerca de las tres cuartas parte de las organizaciones consultadas clasificaron al FT (en cuya prevención y combate la regulación se enfoca) como el delito de más baja importancia en relación con otros delitos como el lavado, corrupción y fraude o evasión.

Acceso a información / ámbitos de participación

A pesar de la legislación vigente y de medidas decididas por las autoridades, las OSFL encuestadas **no tienen información** sobre aspectos vinculados al marco legal de antilavado o financiamiento al terrorismo al que están sujetas las OSFL, o si las mismas son sujetos obligados, o si han existido medidas para simplificar o armonizar regulaciones que les afecten. En Uruguay, aunque las OSFL que superan determinados umbrales de ingresos son sujetos obligados (con o sin personería jurídica), casi el 75% de las organizaciones encuestadas **respondió que las OSFL no son sujetos obligados o que no sabe si lo son**, solo el 26% contestó correctamente.

La Evaluación Mutua publicada en 2020, las Evaluaciones Nacionales de Riesgos, u otras evaluaciones específicas del sector de las OSFL que el país ha encaminado, **son ampliamente desconocidas** (70 a 90% de las respuestas). El desconocimiento puede estar vinculado, entre otros factores, a que el país no ha establecido canales para el intercambio de información con las OSFL para las evaluaciones de riesgo del sector o para la visita *in situ* de la evaluación del GAFILAT. Aunque algunas OSFL parecen haber sido entrevistas por la misión *in situ*, **las OSFL no han sido hasta ahora invitadas** a la preparación de informes o evaluaciones, lo que está explicitado en la Evaluación Mutua, por ejemplo en relación al grupo de trabajo sobre FT y OSFL, sin participación de las OSFL: *“integrado por todos los organismos de inteligencia policial y militar del Estado, UIAF, MRREE, CENACOT [...] Sobre ese censo elaborado por el MEC, el Grupo de FT efectuó un análisis basado en la definición del GAFI y, considerando diversos criterios de riesgo, elaboró una lista con*

las OSFL más vulnerables en materia de FT...” (Evaluación Mutua, página 180). Tanto las OSFL de primer grado, como las redes y plataformas encuestadas, tienen un nivel similar de falta de información en los temas mencionados.

Medidas de acercamiento de las autoridades hacia las OSFL

La amplia mayoría de OSFL encuestadas no saben si ha habido, u opinan que no han existido, medidas de acercamiento de las autoridades hacia las OSFL en los temas de riesgos de FT o LA, participación en evaluaciones, etc. Estas dos opciones suman en todas las opciones de acercamiento más del 90%. Estas respuestas pueden tener relación con la forma cómo las autoridades han abordado su vinculación con las OSFL. La SENACLAFT comenzó a trabajar en la identificación de las OSFL en 2018, y el Ministerio de Educación y Cultura realizó en 2019 un censo nacional, realizándose un análisis de la naturaleza de las amenazas del FT para las OSFL, pero la Evaluación Mutua indica que: *“Dicha información es de carácter reservado”* (página 181). También las actuaciones del Grupo de Trabajo sobre FT, responsable de dar seguimiento específico de las actividades de las OSFL son de *“carácter reservado”* (misma página).

Buenas prácticas o sistemas de diligencia debida

La encuesta refleja que las OSFL realizan algunas actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos o corrupción: al menos 70% de las OSFL adhieren total o selectivamente a normas y códigos de conducta y cerca de la mitad aplica mejores prácticas de gobernabilidad o gestión financiera (se menciona la rendición de cuentas). En general, estas OSFL estarían dispuestas a adoptar otras medidas, de recibir apoyo. También la transferencia bancaria es la forma ampliamente mayoritariamente de recepción de fondos de cualquier tipo de donantes y cuando se reciben donaciones en efectivo la identidad del donante es en general conocida. Sin embargo, la Guía de Mejores Prácticas para las OSFL publicada por SENACLAFT, no menciona las iniciativas y buenas prácticas que las OSFL en Uruguay vienen desarrollando desde hace más de una década, como auditorías voluntarias, adhesión a códigos de conducta, rendiciones colectivas de cuenta o autoevaluaciones sobre su rendición de cuentas, en el marco de la Iniciativa Regional Rendir Cuentas y del Estándar Global⁴.

Las OSFL como sujetos obligados

Además de que la gran mayoría de las OSFL encuestadas desconoce que las OSFL han sido incorporadas al régimen preventivo como sujetos obligados, la mayoría desconoce también en como en qué manera están sujetas a las leyes o regulaciones ALA/CFT o si deben reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera. Al ser las OSFL sujetos obligados, es posible que en un futuro cercano, el sistema financiero pondere ese factor a la hora de evaluar riesgos dentro de sus carteras. En ese sentido, el 17% de las organizaciones encuestadas manifestaron tener conocimiento de que algunas OSFL han enfrentado problemas para acceder o utilizar el sistema financiero formal, como demoras en trámites bancarios, cierre de cuentas o similares situaciones.

Las OSFL en Uruguay ya reportan ampliamente a varias agencias públicas nacionales, con informes y requisitos de variado tipo, que implican desde pocos días laborales por año hasta

⁴ Ver informes de rendición de cuentas y actividades de OSFL de Uruguay en www.rendircuentas.org

tantos días como 180 o cada día del año⁵. Sin embargo, la Evaluación Mutua (página 76) indica que el país aún no ha decidido sobre un sistema que tome en cuenta y armonice la situación de las OSFL: *“Uruguay incorporó a las OSFL como SO, bajo la órbita de regulación y supervisión de la SENACLAFT. El país se encuentra trabajando en un plan de supervisión del sector.”*

En conclusión

A partir de las respuestas recibidas, se puede inferir que en Uruguay las OSFL desconocen en gran sus obligaciones en el marco legal sobre ALA/CFT y que han recibido poca o ninguna información por parte de las autoridades competentes. Si bien Uruguay ha implementado evaluaciones de riesgo y evaluación mutua, no parece haber difundido en el sector de OSFL estos resultados.

⁵ La Dirección General Impositiva (DGI), el Banco de Previsión Social (BPS), el Banco República (BROU), Ministerios de Economía, Transporte, Educación y Cultura, Trabajo, Ambiente, el Instituto del Niño y Adolescente (INAU), gobiernos departamentales, son autoridades mencionadas.

ANEXO D

MATERIALES DE REFERENCIA

Se presenta una serie de documentos y extractos de GAFI traducidos al español a efectos de facilitar la lectura de información relevante vinculada a Recomendación 8.

I. Material de consulta ALA/CFT sobre las OSFL

- Conceptos y Términos clave y relevantes para evaluar FT.
- Extracto de la Guía del GAFI para la evaluación de riesgo de FT.
- Extracto de la Guía del GAFI sobre medidas ALA CFT e inclusión financiera.
- Mejores Prácticas del GAFI sobre la lucha contra el abuso de las OSFL.

Disponible en el sitio web del GAFILAT:

<https://www.gafilat.org/index.php/es/noticias/107-material-de-consulta-ala-cft-sobre-las-osfl>.

II. FINANCIAL ACTION TASK FORCE TOOLKIT

Normas antilavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo y los estándares y procedimientos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI): Una caja de herramientas para las organizaciones sin fines de lucro.

Disponible en el sitio web de ICNL:

<https://www.icnl.org/our-work/latin-america-and-the-caribbean-program/fatf-toolkit>.

III. GLOBAL NPO COALITION ON FATF

<https://fatfplatform.org/about-us/>.

ICNL

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington, DC 20036 USA

 www.icnl.org

 facebook.com/ICNLIAlliance  twitter.com/ICNLIAlliance