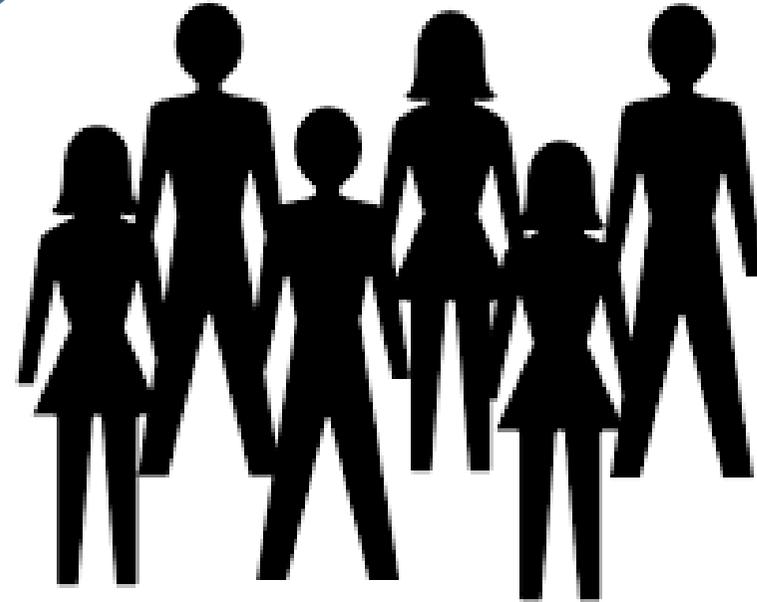


Las Organizaciones Sin Fines de Lucro son “particularmente vulnerables” para el financiamiento del terrorismo y deberían ser sujetos a controles más estrictos conforme con los estándares del GAFI



CÓMO ANTICIPAR Y RESPONDER A ESTE Y OTROS ARGUMENTOS SIN FUNDAMENTO SOBRE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO Y LOS ESTÁNDARES GAFI: TRECE EJEMPLOS DE ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES

ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

ECNL
European Center for Not-for-Profit Law

**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

Nota para el uso de estos argumentos:

Los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que se refieren a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) son, en general, poco conocidos o entendidos tanto por el sector como por los funcionarios de agencias de gobierno responsables de su aplicación. Por lo anterior, puede resultar un gran reto identificar las normas o políticas Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) que sirven de premisa para interpretaciones imprecisas de dichos estándares y que resultan en la excesiva regulación de dicho sector. La falta de comprensión del verdadero alcance de los estándares del GAFI impide que las OSFL puedan responder a las interpretaciones erróneas o imprecisas de dichos estándares con argumentos basados en evidencia.

En ese sentido, los argumentos frecuentemente utilizados por técnicos de gobierno, consultores y capacitadores, en materia de los estándares GAFI para fundamentar la sobre regulación del sector OSFL, se basan en interpretaciones equivocadas de los mismos. Los contraargumentos aquí presentados tienen por objetivo brindar una herramienta de apoyo que refuerce la posición de las OSFL frente a la sobre regulación basada en los estándares GAFI. Los ejemplos de países mencionados en los contraargumentos son compartidos a manera de guía ya que lo recomendable es que las OSFL, en la medida de lo posible, utilicen datos y ejemplos relevantes a su país.

Argumentos utilizados para justificar la sobre regulación de OSFL en materia ALA/CTF

Contraargumentos basados en los estándares efectivos del GAFI y las buenas prácticas internacionales

“No queríamos imponer nueva legislación, pero el GAFI nos obligó”.



El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental cuyos objetivos son establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir no solo los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, sino además para enfrentar otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. A este efecto el GAFI ha elaborado 40 recomendaciones para los Estados comprometidos en el combate de estos delitos. La Recomendación 8 del GAFI establece que los países deben revisar la adecuación de las leyes y reglamentos que se refieren a organizaciones sin fines de lucro u OSFL que pueden ser utilizadas indebidamente para la financiación del terrorismo.

Lo que GAFI recomienda a los Estados hacer con relación a las OSFL, es primero identificar un sub sector de OSFL vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. Como segundo paso, debe revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con este sub sector¹. El GAFI considera que en algunos casos, las medidas regulatorias ya existentes puedan abordar suficientemente el riesgo actual de financiamiento del terrorismo a las OSFL, y que no sería necesario ningún cambio regulatorio². Únicamente cuando un Estado determina con base en una evaluación de riesgo que las leyes y regulaciones no alcancen para protegerlas a las OSFL identificadas como vulnerables, debe aplicar nuevas medidas legales, pero estas medidas deben de ser focalizadas y proporcionales al riesgo identificado³. Las medidas adoptadas por los países para proteger al sector de OSFL frente al uso indebido de los terroristas no deben interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas⁴.



¹ La Recomendación 8 y su NI están disponibles en inglés en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. El sitio web del GAFILAT no actualizó en su momento la versión en español de la Recomendación 8 y su NI lo que pudo haber contribuido a la diseminación de interpretaciones equivocadas basadas en una versión desactualizada. A la fecha de la publicación de esta herramienta el sitio web del GAFILAT no tiene disponible la versión en español de la Recomendación 8 anterior a los cambios aprobados por el GAFI en 2016 ni tampoco la versión en español que refleje dichos cambios. La traducción utilizada en esta herramienta no es oficial. La traducción no oficial al español de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa está disponible en el siguiente [link](#): [documento en PDF/consultar con Emily como enlazarlo al documento](#)

² Ver NI ¶ 6.b.

³ Ver *Ibíd.*, ¶6.b.

⁴ Ver *Ibíd.*, ¶ 4 (d).

“Las OSFL son particularmente vulnerables de ser abusadas por el financiamiento del terrorismo”⁵.

El GAFI precisamente rechazó esta posición en 2016, aunque muchos representantes de Estados, OSFL e instituciones financieras la siguen utilizando como punto de referencia. Efectivamente, incidencia por parte de OSFL organizadas a nivel global convenció al GAFI que no existen pruebas para determinar que el sector OSFL es “particularmente vulnerable”, y que las normas basadas en esta premisa estaban inhibiendo el pleno ejercicio de derechos humanos fundamentales como el de la libertad de asociación⁶. Es probable que muchas personas repitan este estándar equivocadamente porque el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), entidad regional que pertenece a la red de GAFI, no ha actualizado los estándares de GAFI después de la reforma de 2016 en su sitio web, por lo que el nuevo estándar no está al fácil alcance de las partes interesadas quienes hablan español. Las referencias a la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa en este documento son traducciones no oficiales.

El GAFI además ha rechazado medidas regulatorias de “talla única”, que tratan a todo el sector OSFL indistintamente como vulnerable, reconociendo que “no todas las OSFL son inherentemente de alto riesgo y algunas pueden representar poco riesgo o ningún riesgo”⁷. Todo argumento que el sector OSFL sea particularmente vulnerable o que trate al sector de manera uniforme – como muchas de las declaraciones a continuación – no conforma con los estándares actuales del GAFI. De igual forma ese tipo de argumentos no conforma con la recomendación del GAFI de elaborar un enfoque basado en el riesgo el cual a su vez está implícito en todas las 40 recomendaciones. Es importante recordar que el enfoque basado en el riesgo se refiere a que los países primero deben evaluar y determinar el riesgo, y con base en ello imponer las medidas necesarias si las existentes no son suficientes para enfrentar dicho riesgo⁸.

“Los Gobiernos necesitan supervisar a todo el sector o al menos a la mayoría

Este argumento es todo el contrario del abordaje en base de riesgo requerido por el GAFI. Las regulaciones ALA/CFT imponen una carga administrativa adicional y mayor presión en los limitados recursos de las entidades de gobierno responsables de su implementación. En lugar de un enfoque focalizado que maximice el uso de dichos recursos para

⁵ The FATF Recommendations. February 2012. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

⁶ Global NPO Coalition on FATF. *Recommendation 8 & NPO Response*. <http://fatfplatform.org/special-recommendation-8/>

⁷ Ver NI ¶ 8 5.

⁸ Ver *Ibid.*, ¶ 4. (c).

para ‘pescar’ a los que podrían ser abusados”.

supervisar a las OSFL que realmente estén en riesgo de ser abusados por el financiamiento del terrorismo, los Gobiernos adoptan un enfoque excesivamente amplio e ineficiente para “supervisar” a todo el sector sin fines de lucro⁹.

“Las OSFL pueden ser utilizadas por organizaciones terroristas sin darse cuenta, o pueden ser entidades terroristas disfrazadas de OSFL”.

Funcionarios públicos de varios países latinoamericanos encargados de la implementación de leyes, reglamentos y otras medidas ALA/CTF entrevistados por ICNL han reconocido la falta de evidencia alguna de esta clase de casos en sus países. Por ejemplo, una funcionaria nos explicó: “Les hemos dicho [a los evaluadores de GAFI] que hemos buscado situaciones de riesgo pero no las encontramos y que por eso no tenemos una base de riesgo”.

Faltando evidencias de casos del abuso de OSFL para el financiamiento del terrorismo – el objeto de la Recomendación 8 de los estándares GAFI – algunos expertos hacen referencia a ciertos casos emblemáticos del abuso de OSFL para la mal versión de fondos públicos para demostrar la vulnerabilidad de las OSFL, como el del Instituto Noos de España o los contratos fraudulentos entre OSFL y el Ministerio de Deportes de Brasil¹⁰. En estos casos el acceso a las fuentes de poder en el gobierno fue determinante para evadir controles y medidas de supervisión. Este tipo de acceso es prácticamente inexistente para la gran mayoría de las OSFL. Esos ejemplos no demuestran que las OSFL como sector son susceptibles de ser utilizadas para los delitos a los cuales se refieren los estándares GAFI. Además a la fecha no se ha presentado evidencia que demuestre que el sector de las OSFL es más propenso a ser abusado para cometer ese tipo de delitos que el sector privado (corporaciones).

“En nuestro país (en América Latina) el delito de terrorismo no es frecuente, nuestra preocupación principal es el delito de lavado de activos y por ello las normas ALA/CFT deben ser aplicadas a las OSFL en riesgo”.

Funcionarios públicos de varios países latinoamericanos encargados de la implementación de leyes, reglamentos y otras medidas ALA/CTF entrevistados por ICNL han reconocido que el delito del lavado de dinero es su principal preocupación. Sin embargo, en relación a las OSFL la Recomendación 8 solo se refiere al delito del financiamiento al terrorismo. Es más, las medidas anti lavado de dinero (ALA) son parte de otras recomendaciones (Recomendaciones 10,11,20,22,23) las cuales están específicamente vinculadas a otras entidades como las instituciones financieras, servicios de transferencia de dinero, casinos, agentes de bienes raíces, negocios de piedras y metales preciosos,

⁹ Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures*. Bangladesh. Mutual Evaluation Report. October 2016. Page 129. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/APG-MER-Bangladesh-2016.pdf>

¹⁰ *Organizaciones Sin Fines de Lucro en esquemas de lavado y evasión fiscal*. http://www.lavadodinero.com/varios/editorial/Presentacion_ONG_2013.pdf

abogados, notarios, contadores, etc. En este grupo no están incluidas las OSFL y no hay evidencia concreta que demuestre que el sector OSFL es más vulnerable al delito de ALA que otros sectores. Además las obligaciones aplicadas a esos sectores no pueden ser aplicadas a las OSFL las cuales están específicamente diseñadas para entidades lucrativas y profesionales (por ejemplo, la mayoría de las medidas se refieren a “clientes”). Por lo tanto es innecesario aplicar las medidas ALA al sector OSFL en su totalidad ya que claramente ello va más allá de lo estipulado en la Recomendación 8¹¹.

“Las OSFL no rinden cuentas y nadie sabe lo que hacen”.

Las OSFL con el reconocimiento del Estado sí rinden cuentas según las normas ya existentes, por ejemplo, informes periódicos a la administración tributaria; al ministerio encargado del registro y supervisión de las OSFL; a las entidades que se las brindan financiamiento público; etcétera. En México, por ejemplo, las OSFL reportan que tienen la obligación de entregar nueve tipos de informes para diferentes entidades públicas, con información parecida pero en formatos distintos, lo que no solo demuestra un alto nivel de información entregada, sino también una carga administrativa muy grande. Además, rinden cuentas a sus donantes a través de informes financieros y programáticos y a sus miembros a través de informes y asambleas. En algunos países, las OSFL han adoptado sistemas de autorregulación o códigos de conducta que han sido reconocidos por los evaluadores de GAFILAT como evidencias del bajo riesgo del sector¹².

Por otra parte, el Relator Especial para el Derecho a la Protesta Pacífica y Libertad de Asociación de Naciones Unidas ha notado que varios Estados [...] *imponen a las asociaciones auditorías y regímenes de presentación de informes más complejos, costosos o intrusivos que los establecidos para las empresas.*[...] ¹³. El Relator también ha expresado que [c]ualquier entidad puede ... *cometer delitos financieros, y no existen pruebas de que ninguno de los sectores plantee más riesgos que el otro a este respecto*¹⁴.

“Las OSFL no tienen controles internos; en muchos casos son administradas por una sola persona”¹⁵.

Las normas en América Latina que regulan a las OSFL que cuentan con personería jurídica las obligan un nivel de gobernabilidad interna y contabilidad; por ejemplo, establecer en los estatutos reglas de gobierno y controles administrativos, entre otros. Sin embargo, en la práctica es común que los funcionarios del Estado tienen pocos conocimientos del sector OSFL o de las normas que les regulan, generando confusión o sospecha sobre: la naturaleza de sus actividades; sistemas de gobierno interno; los entornos en los cuales operan; o el impacto negativo en las

¹¹ The FATF Recommendations. February 2012. Updated October 2016. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

¹² Alianza ONG. *Califican ONG como sector de bajo riesgo para financiamiento del terrorismo*. Enero, 2018. <http://alianzaong.org.do/2018/01/califican-ong-sector-riesgo-financiamiento-del-terrorismo/>

¹³ *Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, ¶ 54. A/70/266 (4 de Agosto de 2015) disponible en: <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Informe-del-Relator-Especial-sobre-los-derechos-a-la-libertad.pdf>

¹⁴ Ver *Ibid.*, ¶ 52.

¹⁵ Organizaciones Sin Fines de Lucro en esquemas de lavado y evasión fiscal. http://www.lavadodinero.com/varios/editorial/Presentacion_ONG_2013.pdf

organizaciones de la implementación de las normas ALA/CTF. Por ejemplo, algunas organizaciones suelen llevar servicios de educación, salud o beneficencia a comunidades muy alejadas de centros urbanos, en los cuales el Estado no tiene presencia. En este tipo de comunidades se carece de servicios financieros o comerciales institucionalizados o formales por lo que las OSFL se ven obligadas a realizar transacciones comerciales informales. A través del diálogo se podrían aclarar muchas percepciones equivocadas sobre las actividades que realizan las OSFL.

“Regulaciones más estrictas y mayores controles de supervisión contribuyen a disminuir el riesgo que las OSFL sean utilizadas por organizaciones terroristas”.

Mayores controles o regulaciones más estrictas (por ejemplo, aumento en los requisitos de información por parte de entidades públicas e instituciones financieras; sanciones de suspensión o terminación de personalidad jurídica por errores técnicos, etcétera) no resultan ser efectivos y pueden ser contraproducentes. En el caso de requisitos onerosos y sanciones desproporcionales del Estado, no solo limitan el gozo de la libertad de asociación de manera que no conforma con las obligaciones de los Estados, sino que además motivan a algunas OSFL a pasar a la informalidad, lo que podría reducir su contabilidad y aumentar los riesgos.

En el caso de la implementación por parte de las instituciones financieras de regulaciones ALA/CFT que dificultan la apertura de una cuenta bancaria, las OSFL se encuentran con la necesidad de hacer uso de otros medios fuera del sistema financiero, como realizar transacciones en efectivo. De esta manera, los controles que obstaculizan la labor de las OSFL contribuyen a incrementar la informalidad de las transacciones financieras y no logran el objetivo de disminuir el riesgo.

Argumentos utilizados para justificar la sobre regulación de OSFL en materia ALA/CTF

Contraargumentos basados en los estándares efectivos del GAFI y las buenas prácticas internacionales

“Los estándares del GAFI son estándares mínimos y los Estados pueden imponer mayores controles si quieren”.

El GAFI ha destacado que cualquier control impuesto por un Estado debe ser implementado de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las leyes internacionales de derechos humanitarios¹⁶. Esto significa que si un Estado impone controles más allá que los estándares mínimos, debe asegurar que dichas medidas sean consistentes con sus obligaciones bajo los instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la libertad de asociación. El GAFI además ha instado que las medidas ALA/CFT no deberían impedir las labores caritativas legítimas de las OSF, que cualquier acción emprendida por un Estado debe en la medida de lo posible “minimizar el impacto negativo en los beneficiarios inocentes y legítimos de las actividades de beneficencia” llevadas a cabo por las OSFL¹⁷.



“El GAFI no obliga un proceso participativo ni público para determinar el riesgo; se lo deja a la discrecionalidad”.

Es cierto que los Estados tienen discrecionalidad en la realización de una evaluación de riesgos del sector OSFL. Sin embargo el GAFI ha recomendado que dado que no todas las OSFL son inherentes al riesgo y algunas pueden representar poco riesgo o ningún riesgo, los países deben utilizar todas las fuentes de información relevantes para identificar al subsector en riesgo de ser abusadas para el financiamiento al terrorismo¹⁸. Para identificar a este subsector, el GAFI ha recomendado emprender programas de acercamiento y educativos para generar conciencia

¹⁶ Ver NI ¶ 2.

¹⁷ Ver *Ibid.*, ¶ 4. (e).

¹⁸ Ver *Ibid.*, ¶ 5.

sobre las vulnerabilidades de las OSFL y los riesgos así como sobre las medidas que pueden tomar para protegerse del abuso¹⁹. Durante las más recientes evaluaciones de país realizadas por el GAFI se ha tomado en cuenta si los Gobiernos han conducido actividades de acercamiento a las OSFL y si han participado en las discusiones sobre riesgos potenciales o han sido parte de los programas educativos aquí señalados. Varios países han sido evaluados a la baja respecto al cumplimiento con la Recomendación 8 por la falta de acercamiento al sector OSFL²⁰.

“El Estado sí consideró las opiniones de las OSFL en la evaluación de riesgo del sector”. [Pero las OSFL consultadas son poco representativas o todas afiliadas a un determinado partido político, o el Estado convocó al sector para talleres de capacitación y no para intercambio de perspectivas sobre la determinación de riesgo del sector.]

El GAFI recomienda que los Estados colaboren con OSFL, redes de OSFL, organizaciones de autorregulación de OSFL y organizaciones donantes como buenas prácticas para cumplir con su obligación de acercarse al sector OSFL²¹. Sin embargo, en encuestas a líderes de OSFL con conocimientos de las normas ALA/CTF y los estándares GAFI realizadas por ICNL, muy pocos habían participado en encuentros convocados por el Estado para la realización de una evaluación de riesgo del sector OSFL.

“El Ministerio quisiera involucrar y consultar con el sector OSFL para la evaluación de riesgos y construcción de normas, pero hay limitaciones en el personal disponible para hacerlo”.

Normas y políticas ALA/CTF realmente basadas en riesgo evitaría que los órganos de control dediquen tiempo desproporcional en las OSFL que representan muy poco o ningún riesgo. Reducir la carga de informes y otros controles aplicados a las OSFL sin riesgo de ser abusadas por el financiamiento de terrorismo implicaría menos trabajo de revisión por parte de los funcionarios públicos, y permitiría una división más racional del personal, liberando más recursos y personal para realizar consultas con el sector OSFL enfocadas en identificar con aun mayor claridad el sub sector de OSFL en riesgo. De esta manera, el Estado podría acercarse más a estándares GAFI de *efectividad* de las medidas tomadas por los Estados, incluyendo el acercamiento sostenido con el sector OSFL²².

¹⁹ Ver *Ibid.*, ¶ 6. (ii).

²⁰ FATF. Mutual Evaluations. [http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

²¹ Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations. ¶25. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>

²² Ver NI ¶ 4. (c) y ¶6.

“Los bancos deben vigilar las transacciones financieras de las OSFL porque son de alto riesgo”.



Altos funcionarios de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) han reconocido que los controles impuestos por las instituciones financieras han sido basados en una percepción de riesgo excesiva del sector OSFL. Según una ex Directora de Asuntos Jurídicos de una UIF entrevistada: “A mi criterio, las normas ALA/CFT vigentes dificultan el normal funcionamiento de las OSFL. [...] Durante los últimos años hemos podido ver como los Bancos, en una suerte de sobreactuación de sus propias obligaciones como sujetos obligados, han pedido a las entidades del sector excesiva información y documentación respecto del origen y destino de los fondos que operan [...]”. Por su parte, el presidente del GAFI, Santiago Otamendi, ha reconocido el daño a las OSFL y sus beneficiarios por la implementación de prácticas por los bancos para evitar el riesgo de las transacciones de las OSFL²³. Estas prácticas obligan a las OSFL a usar canales informales para sus transacciones financieras aumentando el riesgo que las normas ALA/CFT buscan disminuir lo cual va en contra del propio interés del país. El GAFI señala como buena práctica que los Estados colaboren con su sector financiero para promover entendimientos mutuos sobre la correcta implementación de políticas con base en riesgo, y que identifiquen medidas efectivas para mitigar riesgos que sean aceptables para todas partes a través de diálogo con las OSFL²⁴.

²³ A Plus. *Keeping it clean*. February 2018. <https://aplusmag.goodbarber.com/home-order/c/o/i/20307420/keeping-it-clean>.

²⁴ Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations. ¶71.