


INICIATIVAS PARA PREVENIR EL USO INDEBIDO DE LAS OSFL EN AMÉRICA LATINA



LA AUTOREGULACIÓN,
¿ES UN CAMINO VIABLE?

Miguel de la Vega

Gabriela Pellón

Enero 2024

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES Y PLANTEO DE LA SEGUNDA FASE	2
2. ESTUDIO PRELIMINAR, FASE 2	4
2.1 Primera sección: ¿Qué países están impulsando iniciativas para prevenir y combatir el abuso de las OSFL del FT aplicando un EBR? ¿Cómo? Perspectivas a futuro	4
2.2 Segunda sección: ¿Qué OSFL ya están adoptando enfoques que mitigan los riesgos de sus organizaciones frente al abuso para FT? ¿Cómo? Perspectivas a futuro	8
2.3 Tercera sección: ¿Qué IF, si las hay, están implementando medidas para facilitar el acceso de las OSFL a los servicios financieros? ¿Cómo? Perspectivas a futuro	12
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14

I. ANTECEDENTES Y PLANTEO DE LA SEGUNDA FASE

El Proyecto exploratorio para América Latina y El Caribe – Julio 2023 “Perspectivas sobre espacios efectivos de interlocución entre la Sociedad Civil Organizada y la Arquitectura Antiterrorista de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)” redactado por Gabriela Pellón y Miguel de la Vega con el apoyo de Global Center (GC) & Rights and Security International (RSI) aportó un primer diagnóstico sobre los obstáculos y tendencias negativas que ha generado las medidas contra el financiamiento del terrorismo (CFT) y la violencia extrema en la región.

En el mismo marco temporal, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) consciente de los perjuicios que afectan a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) como consecuencia de una incorrecta implementación de las medidas CFT, tomó el guante para explicar mejor cómo se debe proteger a las OSFL frente a potenciales abusos de financiamiento del terrorismo (FT). Así, emitió en nov. de 2023 la revisión del estándar y la actualización del Documento de mejores prácticas (Best Practices Paper, BPP).

A la luz de la toma de conciencia por parte de la red internacional que integra el GAFI sobre la necesaria recalibración en el abordaje de la Recomendación 8 (R. 8) y los nuevos lineamientos para apoyar a los países en una correcta implementación del estándar parece que la tendencia a la auto regulación y la apertura hacia mecanismos de interlocución público-privados llegó, ¿para quedarse?

Planteo de la fase 2

La Nota Interpretativa de la R.8 aprobada en noviembre de 2023 pone el acento en que “Los países deben contar con políticas claras para promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las OSFL”¹ como parte de un enfoque efectivo.

Asimismo, el GAFI en el último BPP² arroja luz sobre tres tipos de iniciativas y/o enfoques que podrían ser efectivos para la correcta implementación de medidas CFT procurando no desalentar ni interrumpir las actividades de las OSFL que trabajan en el campo. Estas son:

Iniciativas implementadas por los gobiernos

Iniciativas implementadas por las OSFL

Iniciativas implementadas por las instituciones financieras (IF)

Los ejemplos y buenas prácticas recolectados por el GAFI parecen señalar un cambio sustantivo en el abordaje que se recomienda a los países. A partir de la quinta ronda de evaluaciones entre pares del GAFI y sus organismos regionales resultará vital adoptar un enfoque flexible donde dialoguen medidas CFT con prácticas internas de buena gobernanza y sólida gestión financiera.

Por ello el eje de este estudio preliminar se propone explorar las iniciativas compiladas por el GAFI a nivel global con el fin de identificar en qué medida gobiernos OSFL e IF en la región que cubre el GAFILAT están caminando en la misma dirección.

De este modo el presente **estudio se enfocará en identificar aquellas iniciativas dentro de la región del GAFILAT mejor alineadas con las BPP de GAFI** guiado por las siguientes preguntas.

¹ FATF (2012-2023), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.htm. Pág. 63, párrafo 7 (a)(i)

² FATF (2023), BPP-Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisation, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html

Primera sección: ¿Qué países están impulsando iniciativas para prevenir y combatir el abuso de las OSFL del FT aplicando un enfoque basado en riesgo (EBR)? ¿Cómo? Perspectivas a futuro

Segunda sección: ¿Qué OSFL ya están adoptando enfoques que mitigan los riesgos de sus organizaciones frente al abuso para FT? ¿Cómo? Perspectivas a futuro

Tercera sección: ¿Qué IF, si las hay, están implementando medidas para facilitar el acceso de las OSFL a los servicios financieros? ¿Cómo? Perspectivas a futuro

Por último, se facilitarán una serie de conclusiones junto a una lista acotada de recomendaciones sobre acciones concretas para replicar y escalar las iniciativas identificadas como mejor posicionadas considerando el involucramiento de los principales grupos de interés a nivel regional.

2. ESTUDIO PRELIMINAR, FASE 2

En febrero de 2021, el GAFI puso en marcha un proyecto para estudiar y mitigar las consecuencias imprevistas derivadas de la aplicación incorrecta de las normas del GAFI, como la reducción del riesgo, la exclusión financiera y la selección indebida de OSFL.

La primera fase de este trabajo consistió en un inventario para consolidar los análisis previos de estos fenómenos realizados por el GAFI y otras partes interesadas, incluidos los organismos de expertos, con el fin de identificar y comprender en qué medida y de qué manera se están produciendo estas consecuencias imprevistas. Los resultados de este trabajo se recogen en un informe sobre las consecuencias imprevistas de las normas GAFI.³

Las conclusiones del mencionado proyecto fueron de utilidad para revisar y actualizar la Recomendación 8, su Nota Interpretativa y la metodología para evaluar cumplimiento técnico y efectividad.

Complementariamente el GAFI ha actualizado sus prácticas recomendadas para reflejar las modificaciones de la Recomendación 8 y ayudar a los países, al sector de las organizaciones sin ánimo de lucro y a las instituciones financieras a comprender cuál es la mejor manera de proteger a las OSFL pertinentes contra el uso indebido para la financiación del terrorismo, sin perturbar ni desalentar indebidamente sus actividades legítimas.

El documento actualizado sobre buenas prácticas refleja los aportes de las partes interesadas a nivel global. Por primera vez, un documento de buenas prácticas del GAFI en relación con la R. 8 incluye ejemplos de malas prácticas y explica específicamente a través de casos que no se debe hacer en nombre de la implementación de la R.8.

Con la revisión de la Recomendación 8 y la actualización del documento sobre buenas prácticas, el GAFI ha dado un paso sustancial para guiar a los países sobre cómo aplicar medidas que sean proporcionales a los riesgos evaluados de financiación del terrorismo y evitar la aplicación de medidas excesivamente onerosas o restrictivas para las organizaciones que trabajan en el ámbito sin ánimo de lucro.

A través del análisis de la evidencia sobre buenos ejemplos y prácticas recopiladas en el BPP, así como de la documentación relevante revisada, el presente estudio se propone explorar qué países que forman parte del GAFILAT fueron considerados en el documento de buenas prácticas de GAFI y en qué medida las prácticas aludidas se están o podrían a futuro traducirse en una mejor protección del sector frente al FT.

2.1 Primera sección: ¿Qué países están impulsando iniciativas para prevenir y combatir el abuso de las OSFL del FT aplicando un EBR? ¿Cómo? Perspectivas a futuro.

En el anexo A del BPP figuran ejemplos de medidas que han aplicado los países y que, según las circunstancias, pueden contribuir a mitigar el riesgo de FT. La evidencia aportada describe las medidas adoptadas por los países agrupadas de la siguiente manera:

- (a) Identificación de las OSFL, evaluar y comprender sus riesgos de financiación del terrorismo;
- (b) Acercamiento sostenido a las OSFL;
- (c) Medidas específicas, proporcionadas y basadas en el riesgo, incluida la supervisión o el seguimiento de las OSFL;
- (d) Recopilación de información e investigación sobre las OSFL que suscitan preocupación; y

³ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf>

(e) Capacidad para responder a las solicitudes internacionales de información sobre OSFL que sean motivo de preocupación.

En relación con el primer grupo de medidas relativas a “Identificación de las OSFL, evaluar y comprender sus riesgos de financiación del terrorismo” se encontraron buenos ejemplos en 13 países, 3 de los cuales forman parte del GAFILAT: Perú, México y Paraguay.

La experiencia peruana estuvo caracterizada por un proceso de evaluación sectorial en el que se observan los siguientes elementos:

- Una evaluación sectorial independiente de la evaluación nacional de riesgos
- La iniciativa fue liderada por las autoridades competentes en colaboración con 2 redes de OSFL representativas del espacio cívico peruano.
- El proceso contó con la asistencia técnica de una agencia de cooperación internacional.
- Se evaluaron riesgos de FT y de LA.
- Abarcó una segunda fase en la cual se profundizó en el fortalecimiento de capacidades de las OSFL enfocado en la adopción de prácticas de auto regulación.

Los resultados de la evaluación sectorial están disponibles en el portal web de la UIF:

<https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISISRIESGO/2023/ESR%20Sector%20OSFL%202022.pdf>

El proceso implementado ha resultado en una serie de beneficios en relación con la profundización de la conciencia de los riesgos de FT y lavado de activos (LA) de las partes interesadas, la iniciativa de las OSFL de incentivar prácticas de transparencia y rendición de cuentas y la apertura de un proceso de diálogo multisectorial sobre cómo superar las brechas hacia una adecuada implementación de la Recomendación 8.

El mayor desafío a futuro en este caso está signado por la incorporación de un enfoque basado en riesgo orientado a:

La revisión de medidas regulatorias que asimilen los resultados del proceso de evaluación sectorial. Vale la pena mencionar aquí que las OSFL en Perú siguen siendo sujetos obligados con requisitos de designación de un oficial de cumplimiento y reporte de operaciones sospechosas. Adicionalmente la Super Intendencia de Banca y Seguros (SBS), a través de la Resolución N°2660 de 2015, requiere a las entidades financieras que implementen debida diligencia reforzada a clientes que revistan la condición de entidades sin fines de lucro.

La experiencia mexicana se caracterizó por incluir la evaluación de riesgos de las OSFL como parte de la evaluación nacional ALA/CFT que el país condujo en 2020. En el proceso se estimaron factores de riesgo intrínsecos y mitigantes arrojando los siguientes resultados:

- Menos del 1% de las OSFL fueron clasificadas como de alto riesgo para LA
- El 99% restante fue clasificada como de bajo riesgo
- No se encontró evidencia de casos de FT
- El grupo con mayor exposición al riesgo está conformado por organizaciones religiosas⁴

El informe de la última evaluación mutua del GAFI correspondiente a 2018 señala:

“México aún tiene que poner en vigencia un sistema basado en el riesgo para el monitoreo dirigido del sector de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), si bien las autoridades dieron el primer paso para realizar una evaluación de riesgo revisada y están revisando las reglamentaciones de las OSFL para que sean también revisadas de conformidad”.⁵

⁴ Best Practices – Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations Recommendation 8, Pág. 47.

⁵ FATF y GAFILAT (2018), Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua, FATF, Paris www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html Pág. 8

En la actualidad las OSFL se encuentran sujetas al cumplimiento de las obligaciones en materia de Prevención de Lavado de Dinero (PLD), de conformidad con lo establecido en la fracción XIII del artículo 17 de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita (LFPIORPI).

Sin embargo, de aprobarse la reforma legal que está en tratamiento, se adicionaría un Capítulo denominado “De la Prevención del Financiamiento al Terrorismo en la recepción y destino de donativos” para delimitar en el primer artículo a las OSFL que les serán aplicables las medidas en materia de Financiamiento al Terrorismo; en el segundo artículo, señala que estas nuevas medidas se deberán cumplir con independencia a las que les corresponda como Actividad Vulnerable en términos del artículo 17 de la LFPIORPI; y, en el tercer artículo, establece el contenido mínimo de dichas medidas. Con las acciones emprendidas y con la propuesta de reformas a la ley se pretende lograr un mayor control en las actividades de las OSFL y con ello abatir el LD/FT.⁶

La expectativa a futuro se orienta a profundizar el acercamiento con el sector no lucrativo para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos en el financiamiento del terrorismo, así como las medidas que las OSFL pueden tomar para protegerse ante tal uso indebido.

En la experiencia paraguaya se destaca que fue resultado de un proceso participativo con una coalición de más de 60 OSFL. La UIF paraguaya publicó un reglamento que categoriza a las OSFL por niveles de riesgo correspondientes a sus características y actividades y aplica diferentes requisitos de supervisión. ⁷

El diseño regulatorio consideró la “propuesta de metodología para el desarrollo de un modelo de segmentación” elaborado por un consorcio de 40 OSFL, denominado grupo impulsor.⁸

Las oportunidades de mejora a futuro en Paraguay se vinculan con la actualización de la evaluación sectorial en colaboración con el sector no lucrativo y el apoyo sostenido al grupo impulsor de OSFL para la implementación de un programa de certificación de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas que podría resultar beneficioso en la mitigación de riesgos de FT.

Si bien el GAFI no lo incluye en el BPP vale la pena mencionar que las autoridades argentinas aprobaron el primer informe de evaluación sectorial de OSFL como parte de los objetivos de la estrategia nacional en diciembre de 2023. Este proceso fue liderado por la Coordinación Nacional ALA/CFT y ha logrado el involucramiento de las principales partes interesadas del sistema. El programa de la Unión Europea EU-Global Facility ha facilitado el apoyo técnico durante las distintas fases de la evaluación. ⁹

Por último, el GAFI visibilizó una iniciativa del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) que ha desarrollado la Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil. Se trata de un portal en línea abierto, gratuito y público que proporciona una amplia variedad de información sobre el perfil y el desempeño de la población de OSFL en Brasil. Su misión principal es proporcionar datos, conocimientos, información y transparencia sobre el papel desempeñado por las casi 400 000 OSC activas en Brasil y su cooperación con la administración pública en la prestación de políticas y servicios públicos. La plataforma integra una gran y creciente cantidad de datos oficiales procedentes de fuentes públicas y privadas, y se actualiza constantemente. Se actualiza con información enviada directamente por las OSFL y los miembros federativos en un amplio proceso de colaboración.

⁶ www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/873856/ENR_2023_P_blica_19102023_Final.pdf, págs. 67 y 68

⁷ Para mayor abundamiento ver: <https://www.seprelad.gov.py/resoluciones?q=OSFL>

⁸ www.cird.org.py/grupo-impulsor-ala-ctf/

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/trabajo-conjunto-con-representantes-de-organizaciones-sin-fines-de-lucro>
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/coordinacion-nacional-avances-del-comite-en-el-marco-del-inicio-de-la-evaluacion-mutua>

Resulta llamativo que la evidencia incorporada por el GAFI en el Anexo A del BPP-ejemplos de gobiernos- no mencionan buenos ejemplos de medidas y/o mecanismos implementados por países del GAFILAT en relación con los ítems:

- (b) Acercamiento sostenido a las OSFL;
- (c) Medidas específicas, proporcionadas y basadas en el riesgo, incluida la supervisión o el seguimiento de las OSFL;
- (d) Recopilación de información e investigación sobre las OSFL que suscitan preocupación; y
- (e) Capacidad para responder a las solicitudes internacionales de información sobre OSFL que sean motivo de preocupación.

Sin embargo, si se incorpora al análisis los retos identificados por el GAFILAT dentro de su red de países miembros en el “Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT” publicado en 2021, quizás encuentre más sentido.

Conocer el sector de las OSFL en cada país	<ul style="list-style-type: none">• El sector de las OSFL es diferente en cada país y, reconociendo la relevancia de las OSFL en los países de Latinoamérica, es muy importante que las autoridades realicen esfuerzos para conocer en detalle sus características y composición.
Realizar un análisis de riesgos del abuso de las OSFL para el FT	<ul style="list-style-type: none">• Aunque todos los países de la región han o están en el proceso de desarrollar un análisis de riesgos del FT, es importante considerar que el elemento del riesgo de abuso de las OSFL para el FT es un elemento especial.
Identificar el subsector que encuadra en la definición del GAFI	<ul style="list-style-type: none">• Es importante que cada país identifique este subsector considerando su contexto, las características del sector de las OSFL, y la amenaza de FT.
Implementar medidas con enfoque basado en riesgo	<ul style="list-style-type: none">• Es evidente que los países están implementando medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para el FT. Sin embargo, es importante que las delegaciones identifiquen si estas medidas son acordes a los riesgos identificados...
Mitigar los efectos no deseados de la implementación. A partir de la aplicación del estándar, es posible que se hayan generado algunos efectos no deseados con impacto en las OSFL	<ul style="list-style-type: none">• Es importante identificar estas situaciones y aplicar medidas con un EBR, para prevenir el uso indebido de este sector, pero sin desalentar su accionar y motivar el acceso a los servicios financieros por parte de las OSFL, así como lo motiva el estándar.
Motivar un diálogo con el sector	<ul style="list-style-type: none">• El acercamiento e involucramiento del sector en el proceso de identificación y gestión de riesgos, resulta un ejercicio muy relevante para obtener toda aquella información con la que cuenta el sector y elaborar en consonancia estrategias para mitigar y abordar dichos riesgos adecuadamente.
Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none">• Por tanto, los países deben motivar el fortalecimiento de mecanismos efectivos para responder a las solicitudes de información relativa a las OSFL.

Fuente: www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file, pág. 38

Resulta auspicioso tomar en cuenta las siguientes conclusiones a las que arribaron los países del GAFILAT en su último plenario respecto a las modificaciones introducidas por el GAFI en la R.8.

“Respecto a la R.8 y su [Nota Interpretativa] NI, se requerirá que los países protejan a las OSFL del abuso del financiamiento del terrorismo mediante la implementación de medidas fortalecidas basadas en el riesgo. Se aclara que las medidas enfocadas, proporcionadas y basadas en el riesgo son el núcleo de un enfoque eficaz para identificar, prevenir y combatir el abuso de FT en las OSFL. Cuando se implementan adecuadamente, preservarán la integridad del sector de las OSFL, la comunidad de donantes, las instituciones

financieras y los intermediarios que utilizan, sin perjudicar ni desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL.”¹⁰

2.2 Segunda sección: ¿Qué OSFL ya están adoptando enfoques que mitigan los riesgos de sus organizaciones frente al abuso para FT? ¿Cómo? Perspectivas a futuro.

La nueva versión del BPP publicada por el GAFI en noviembre de 2023 aborda como segunda dimensión de análisis, algunas medidas estratégicas que pueden ser adoptadas, o que ya están abordando OSFL en diversas regiones del mundo para disminuir su vulnerabilidad ante los riesgos de FT.

El documento enlista aquellos aspectos específicos que deben desarrollarse o reforzarse a nivel individual y colectivo (en el caso de redes y colectivos):

“Las OSFL pueden determinar qué factores internos y externos pueden tener un impacto en su exposición a Abuso de FT. Estos factores pueden incluir, entre otros:

- (i) Tamaño y estructura de la OSFL
- (ii) Tipo de actividad
- (iii) Medidas de autorregulación
- (iv) Controles internos y medidas de gobernanza
- (v) Ubicación de la actividad y condiciones locales donde se desarrolla la programación
- (vi) Procedimientos de las OSFL para interactuar con socios, proveedores, beneficiarios, etc.
- (vii) Naturaleza y volumen de las transacciones financieras”¹¹

Para el presente documento analizamos aquellas medidas que pueden ser aplicadas por todas las organizaciones. Los condicionantes sobre la profundidad y características particulares están relacionados con el tamaño, actividad y ubicación de la OSFL.

MEDIDAS DE AUTORREGULACIÓN

El Glosario de términos específicos utilizados en el contexto de la R.8 establece que las medidas de autorregulación pueden incluir reglas y estándares aplicados por organizaciones de autorregulación e instituciones de acreditación.

Un rol muy relevante es el que realizan las denominadas “organizaciones sombrilla”, OSFL que agrupan a otras para diferentes objetivos, ya sea para la construcción de redes, la incidencia en políticas públicas, el fortalecimiento de capacidades organizacionales e incluso la representatividad con otros actores.

Estas organizaciones cuentan con la ventaja de estar abocadas al desarrollo colectivo en agendas frecuentemente relacionadas con derechos específicos, entre los que se encuentran el derecho de asociación y las libertades relacionadas que frecuentemente son restringidas a partir de medidas CT/CFT. La existencia de las organizaciones sombrilla, representa también ventajas para tomadores de decisión, como las autoridades reguladoras, o para las instituciones financieras.

La autorregulación de las organizaciones sin fines de lucro incluye varios modelos e iniciativas que tienen como objetivo promover la buena gobernanza interna, la transparencia y la rendición de cuentas. En algunos casos, los estándares establecidos por la autorregulación pueden contener medidas CFT específicas, mientras que otras medidas que apuntan a lograr otros objetivos (por ejemplo, buena gobernanza o rendición de cuentas) aún pueden tener relevancia CFT.¹²

¹⁰ www.gafilat.org/index.php/es/noticias/232-principales-conclusiones-del-xlvi-pleno-de-representantes-del-gafilat

¹¹ Best Practices – Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations Recommendation 8, Pág.29.

¹² Op. cit. Pág. 30

Entre los tipos de medidas de autorregulación enfatizados en el BPP se encuentran:

- Normas voluntarias del sector
- Códigos sectoriales con verificación independiente de cumplimiento, certificación o acreditación
- Autorregulación impuesta por los donantes
- Instrumentos basados en el mercado:
- Corregulación/autorregulación aliada del gobierno

MEDIDAS DE CONTROL INTERNO Y BUEN GOBIERNO A NIVEL DE OSFL INDIVIDUAL

Una estrategia efectiva para disminuir los riesgos de las OSFL se encuentra en su propia capacidad de adoptar y desarrollar buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por medio de controles internos y financieros así como medidas preventivas de aquellos riesgos identificados.

Este grupo de medidas se encuentran identificadas como parte de la gobernanza debido a que por su relevancia estratégica involucra la toma de decisiones de alto nivel – consejos directivos – así como la adopción de políticas de procedimientos.

Algunas medidas descritas en el BPP:- **Integridad organizacional** Las OSFL se establecen y operan de acuerdo con un documento rector, por ejemplo, artículos de constitución, una constitución o estatutos.

En particular en el ámbito de América Latina las OSFL han implementado medidas para efectos de prevención de actividades como fraude, evasión fiscal, la malversación de fondos, o el lavado de activos. Las diversas estrategias se han adoptado, de forma voluntaria o por medio de obligaciones normativas, para efectos de CFT o bien por los compromisos contraídos con donantes o agencias de desarrollo.

Derivado de lo anterior las OSFL han desarrollado sistematización de procesos y herramientas para temas que fortalecen su gestión administrativa y financiera, entre otros:

- Relaciones con socios y donantes
- Transparencia financiera y rendición de cuentas
- Planificación y seguimiento del programa

Ejemplos de buenas prácticas en relación con la adopción de un enfoque basado en riesgo identificados por el GAFI

- Análisis regional y divulgación sobre riesgos y mitigación del FT por parte de OSFL

Bajo la coordinación de una organización internacional, expertos regionales realizaron procesos de construcción de capacidades a miembros de OSFL en varios países de la región sobre la R.8 y su Nota Interpretativa, incluyendo ejemplos de buenas prácticas en la participación del sector en la implementación del enfoque basado en riesgos y evaluaciones mutuas. Las personas participantes replicaron el conocimiento en sus países de origen, lo cual favoreció la identificación de indicadores de riesgo de FT propios del sector.

Posteriormente, se realizó una evaluación sobre las percepciones de las OSFL sobre el riesgo y el cumplimiento del país con la R.8 que incluyó la participación de 725 OSFL de 17 países en la región de América Latina. Entre las conclusiones más relevantes se señaló repetidamente la relevancia (y muchas veces ausencia) del enfoque basado en riesgo para combatir el abuso de FT de las OSFL y la necesidad de

participación de las OSFL Las recomendaciones han sido de utilidad para procesos de incidencia de algunas organizaciones en sus procesos de incidencia ante las autoridades reguladoras.¹³

Enfoque participativo en la evaluación de riesgos sectoriales de las OSFL en Honduras

Una coalición de OSFL hondureñas y funcionarios de la UIF han establecido una relación constructiva en la realización de una evaluación de riesgos sectoriales de las OSFL. La baja calificación de R.8 y la determinación de las autoridades de mejorarla les permitieron ser receptivos a un enfoque inicial de las OSFL.

Otro factor clave fue la participación de funcionarios de la UIF en un taller de GAFILAT, donde expertos de una organización coordinadora de OSFL actuaron como panelistas. Estas condiciones permitieron a un grupo de OSFL, previamente capacitados por la misma organización coordinadora de OSFL, acercarse a los representantes de la UIF y compartir información sectorial relevante para la evaluación de riesgos.

De manera similar, este grupo informó a los funcionarios sobre los esfuerzos de autorregulación que estaban llevando a cabo para mejorar sus prácticas de rendición de cuentas y transparencia. Como resultado, los expertos de las OSFL y los representantes de la UIF y otras agencias de supervisión han establecido una relación continua que ha durado aproximadamente cinco años, superando cambios en la administración y los funcionarios principales.

Ejemplos de buenas prácticas en relación con la adopción de medidas de autoregulación identificados por el GAFI

Esquemas de autorregulación en Honduras

Con financiamiento de la cooperación internacional y asistencia técnica de una organización coordinadora de OSFL, una coalición de OSFL hondureñas diseñó un sistema de autorregulación que se implementó en 2017. Este sistema se inspira en el modelo de certificación entre pares y abarca seis áreas en las que las organizaciones participantes deben demostrar avances en su desempeño: a) gobernanza interna sólida; b) gestión financiera; c) rendición de cuentas y transparencia; d) relaciones y comunicaciones; e) calidad y servicios; y f) gestión de recursos humanos. Se han establecido estándares de desempeño específicos para cada área, contra los cuales las organizaciones participantes deben ser evaluadas cada dos años para lograr la "certificación" de sus pares sobre su nivel de cumplimiento.

Códigos sectoriales con verificación independiente del cumplimiento, certificación y acreditación

Se han adoptado numerosos códigos de ética y conducta que están sujetos a verificación independiente de cumplimiento, certificación y acreditación entre pares. Como parte de las OSFL que los han impulsado se menciona el caso de Uruguay.

La iniciativa se denomina "Rendir cuentas" y abarca un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que unieron fuerzas para promover la transparencia instaurando prácticas sistemáticas de autorregulación, a través del aprendizaje mutuo, de la transferencia y adopción de estándares voluntarios y comunes.

Otros ejemplos que son fruto de la iniciativa de las OSFL en la región y hace falta visibilizar

Las experiencias mexicanas:

- Acreditación en Institucionalidad y Transparencia (AIT)
La AIT es un proceso de evaluación para OSFL, realizada por el Centro Mexicano para la Filantropía desde hace más de una década. Su objetivo es que aquellas organizaciones que cuenten con la acreditación incrementen la confianza de sus grupos de interés y utilicen los resultados para poder incidir de forma progresiva en su fortalecimiento institucional.

¹³ Para mayor abundamiento sobre la experiencia en América Latina consultar:
<https://www.icnl.org/post/news/materiales-de-referencia-proyecto-regional-de-mapeo-de-riesgo-osfl>

La AIT “Es una herramienta que, a través de diez indicadores permite evaluar el nivel de formalidad de una OSC y los instrumentos institucionales con los que cuenta para garantizar la transparencia de sus actividades”. Esto les permite a su vez, mejorar su construcción de alianzas y posibilidades en el acceso a recursos.¹⁴

- Appleaseed es una organización enfocada en la vinculación de servicios profesionales legales y contables pro bono a OSFL. En alianza con ICNL y Unidosc (colectivo para los derechos de las OSFL), realizaron un diagnóstico de la exclusión de las OSFL de los servicios financieros formales en 2023. Entre otros hallazgos se reveló que un amplio porcentaje de organizaciones han sufrido ya sea de completa exclusión (negación de servicios), cancelación de cuentas o servicios (transferencias entre ellos) y/o obstáculos o requisitos mucho más complejos que para la apertura de cuentas de entidades lucrativas o personas.

Tomando como base el diagnóstico, y con la participación de despachos especializados en temas de cumplimiento bancarios, se elaboró una guía de inclusión a OSFL destinada a los corporativos bancarios. El documento está en vías de presentación y se espera también sea de utilidad para establecer espacios de diálogo con bancos y autoridades reguladoras.

La experiencia peruana

Como iniciativa complementaria al proceso de fortalecimiento de capacidades en materia ALA/CFT, organizaciones peruanas lideradas por ANC y COPEME incursionaron en un esquema para reconocer de forma mutua prácticas en transparencia y rendición de cuentas. Los indicadores de cumplimiento tomaron en cuenta buenas prácticas en la materia ya existentes en el país y algunas otras de la región, así como algunas recomendadas por el propio GAFI. La experiencia contó con el apoyo financiero de GIZ y el acompañamiento de expertos de HSC.¹⁵

Como principales desafíos a futuro para la maduración de las iniciativas impulsadas y/o lideradas por OSFL en materia de CFT se considera relevante el que las organizaciones puedan desarrollar una adecuada comprensión y adaptación efectiva de medidas que disminuyan su exposición al riesgo.

Así mismo, profundizar en estrategias de transparencia y rendición de cuentas permitiría que las OSFL favorezcan, sus relaciones con financiadores, corporativos bancarios y entidades reguladoras. De forma que las organizaciones se encuentren en mejores condiciones para incidir en la mejora de los marcos regulatorios y las prácticas de los diferentes sectores, en relación con el sector sin fines de lucro.

Finalmente, uno de los mayores retos para disminuir las consecuencias no intencionadas de las normas y políticas nacionales, relacionadas con las recomendaciones del GAFI, es el establecimiento de espacios de diálogo entre las OSFL, los corporativos bancarios y los reguladores gubernamentales. Estos espacios, - sumados a la participación de las OSFL en los procesos de evaluación mutua y las evaluaciones de riesgo-, favorecen el conocimiento entre sectores en temas de interés mutuo.

Uno de los más recurrentes en las evaluaciones mutuas es la exigencia del GAFI por la inclusión financiera de las OSFL. Situación indispensable para el acceso de financiamiento de las OSFL, a la vez que les protege de ser abusadas para efectos de FT.

¹⁴ Para mayor abundamiento sobre como funciona la AIT ver: www.cemefi.org/wp-content/uploads/2023/05/Convocatoria-AIT-final.pdf

¹⁵ El proceso fue documentado por ANC y está disponible en You Tube: <https://www.youtube.com/watch?v=wb1aRMeQuLk>

2.3 Tercera sección: ¿Qué IF, si las hay, están implementando medidas para facilitar el acceso de las OSFL a los servicios financieros? ¿Cómo? Perspectivas a futuro.

De acuerdo con el estándar los países deben exhortar a las OSFL a que realicen las transacciones a través de canales financieros y de pago regulados, siempre que sea factible, manteniendo presente las distintas capacidades de los sectores financieros en los diferentes países y áreas de los riesgos de utilizar efectivo.

El BPP señala que: "... en la práctica, al evaluar el riesgo potencial de una OSFL en particular, las instituciones financieras deben tener en cuenta cualquier requisito regulatorio, medidas de autorregulación u otras medidas de mitigación de riesgos y procedimientos de diligencia debida que la OSFL tenga implementados para gestionar el riesgo en sus organizaciones y operaciones. Esto debería incluir aquellas medidas que no están específicamente dirigidas al CFT, pero que, sin embargo, ayudan a mitigar el riesgo de FT, como la buena gobernanza, medidas de diligencia debida y requisitos de presentación de informes sobre sus actividades para fines fiscales u otros fines".¹⁶

Entre las iniciativas impulsadas por las instituciones financieras que el GAFI cita como buenos ejemplos para asegurar que las OSFL legítimas accedan a los servicios financieros se encuentran las siguientes:

- Orientación transparente y sensibilización para las OSFL
- Debido cuidado en los procesos de toma de decisiones de Debida Diligencia del Cliente
- Trabajar con estándares autorreguladores del sector OSFL
- Aprovechar la tecnología para reducir los riesgos de CFT

De la lectura de las experiencias aludidas en el BPP no se identificaron iniciativas impulsadas por instituciones financieras en los países del GAFILAT que se traduzcan en algún tipo de esfuerzo para que las OSFL accedan u operen a través de canales financieros regulados.

Si se adiciona al análisis las evidencias recabadas por expertos de la Global NPO Coalition on FATF en el documento "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" en relación con el fenómeno de-risking se resalta:

"...aproximadamente la mitad de las OSFL encuestadas -729- conocen casos de exclusión financiera de OSFL – negación de servicios financieros o demoras excesivas y onerosas en trámites bancarios -, y a su vez, la mitad de ellas consideran que la situación 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."¹⁷

En consonancia con los datos relevados hasta aquí, el GAFILAT en su Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT señala:

"...la mayoría de los países participantes de la encuesta comentaron que no tienen conocimiento sobre la exclusión de las OSFL del sistema financiero formal. Sin embargo, es posible preguntarse si la falta de conocimiento sobre dicha circunstancia se debe a que este fenómeno no se presenta en la región, o a que los países no tienen los mecanismos implementados para obtener reportes sobre este tema."¹⁸

¹⁶ Best Practices – Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations Recommendation 8, Pág. 39, párrafo 125.

¹⁷ www.icnl.org/wp-content/uploads/Regional-Report-for-Final-09.24.2021.pdf, pág. 10

¹⁸ www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file, pág. 35, párrafo 130.

Los desafíos a futuro parecen ser importantes en los países del GAFILAT en relación con el desarrollo de mecanismos que incentiven el involucramiento de las instituciones financieras en facilitar el acceso de las OSFL a los servicios financieros. Para tomar medidas concretas y focalizadas se requerirá tomar en cuenta las experiencias exitosas mapeadas por el GAFI en otras latitudes. Algunos consejos clave se enfocan en:

- a) Relevar los efectos del de-risking y su magnitud en cada país.
- b) Impulsar mesas de trabajo multisectoriales para discutir cómo es el panorama de esta clase de consecuencias inintencionadas y proponer un plan de medidas para mitigarlas.
- c) Concientizar a las partes interesadas, en especial a las instituciones financieras, sobre como asimilar los resultados de las evaluaciones nacionales/sectoriales con relación a los riesgos que enfrenta el sector y como establecer medidas de DDC en consonancia con las prácticas de transparencia y rendición de cuentas que aplican las OSFL.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La toma de conciencia por parte de la red internacional que integra el GAFI sobre la necesaria recalibración en el abordaje de la Recomendación 8 y los nuevos lineamientos para apoyar a los países en una correcta implementación del estándar apuntan en dirección a la auto regulación y la apertura de mecanismos de interlocución público-privados como estrategia para conseguir resultados superadores.

A través del análisis de la evidencia sobre buenos ejemplos y prácticas recopiladas en el BPP, así como de la documentación relevante revisada, el presente estudio exploró qué países que forman parte del GAFILAT fueron considerados en el documento de buenas prácticas de GAFI y en qué medida las prácticas aludidas se están o podrían a futuro traducirse en una mejor protección del sector frente al FT.

Hasta ahora los ejemplos en relación con gobiernos que estén adoptando medidas en sintonía con lo que el estándar modificado requiere y las buenas prácticas identificadas por el GAFI proponen no son la regla en la región del GAFILAT. Las experiencias descritas en el apartado 2.1 parecen indicar que un número reducido de países – Perú, México y Paraguay- han dado pasos auspiciosos pero que necesitan profundizarse para traducirse en resultados efectivos.

En relación con las iniciativas que las OSFL ya están adoptando en materia de prácticas de auto regulación que podrían ser efectivas para mitigar los riesgos de sus organizaciones frente al abuso para FT el panorama resulta bastante alentador. Tal como se describió en el apartado 2.2 existen en la región numerosas experiencias de coaliciones y OSFL que ha invertido esfuerzos y están dispuestos a sostenerlos en aras de promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSFL. Parece que esta meta podría convertirse en una avenida de encuentro entre reguladores/supervisores en materia ALA/CFT y las organizaciones que por distintos motivos aspiran a profesionalizar sus prácticas internas de buena gobernanza.

El accionar de las instituciones financieras muestra escaso o nulo interés por involucrarse en la facilitación de las OSFL a los servicios financieros. Más bien estas entidades han tomado medidas en contrario motivadas en un marcado desconocimiento sobre las reglas del juego que rigen en el campo no lucrativo combinado con un deficiente compromiso con la protección de las OSFL frente a potenciales usos indebidos ligados al FT.

Un debate urgente se impone en América Latina en relación con ¿Cómo alentar las avenidas apropiadas para cuidar la integridad financiera de los países sin causar daño a actores centrales como son las OSFL?

Los enfoques relevados a los fines de este estudio indican que en la región prima una lógica que pone por delante esquemas de cumplimiento que no se condicen con los riesgos de FT identificados. Sobre regulación, medidas de DDC intensificadas para todas las OSFL y estructuras de cumplimiento disfuncionales basadas en el miedo a entrar a una lista y/o exponerse a sanciones -reputacionales, financieras- han dado lugar a que se pierda de vista cuales son los problemas reales que enfrentan los países en relación con la prevención y el combate del FT.

En este escenario se divisan algunas iniciativas propicias para que reflexionen quienes tienen la responsabilidad de formular políticas en conjunto con las instituciones financieras y los representantes del sector no lucrativo. En los últimos años numerosas redes de OSFL en la región han mejorado sus competencias en relación con el conocimiento del estándar GAFI y han procurado fortalecer sus organizaciones en lo que a gestión financiera y buena gobernanza se refiere.

Retomando la pregunta que enmarca este estudio ¿es viable la apuesta hacia esquemas de auto regulación que den respuesta a los riesgos de uso indebido de las OSFL frente al FT? A la luz de las experiencias identificadas por el GAFI y otras tantas relevadas en este estudio no cabe duda de que la auto regulación se presenta como una alternativa que podría beneficiar ampliamente a las partes interesadas.

Sin embargo, existe una serie de precondiciones que debería favorecerse a fin de que se consoliden, repliquen y se profundice el camino hacia la auto regulación. A saber:

Para los organismos internacionales como las NNUU, el GAFI y el GAFILAT

- I. Incorporar como componente clave para evaluar el cumplimiento y efectividad de los países a la hora de proteger el sector no lucrativo de riesgos de FT, la identificación de efectos no deseados que pudieran desalentar y/u obstaculizar el funcionamiento de las OSFL.
- II. Producir estudios y tipologías regionales y subregionales que favorezcan la comprensión de las amenazas en materia de FT que los gobiernos, instituciones financieras y OSFL enfrentan.

Para los gobiernos y agencias de cooperación internacional

- I. Desarrollar programas multisectoriales específicos sobre transparencia y rendición de cuentas dirigido al sector no lucrativo que incluyan el desarrollo de las capacidades de OSFL, funcionarios públicos y representantes de instituciones financieras para concientizar sobre los efectos de mitigación de dichas prácticas en el ámbito de la prevención del FT.
- II. Proporcionar los recursos técnicos y financieros adecuados para hacer sostenibles tales programas.

Para las OSFL

- I. Profundizar en la adopción y desarrollo de estrategias de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el cumplimiento con normas y regulaciones CT/CFT, así como las posibilidades de inclusión financiera y relaciones sólidas con financiadores y otros grupos de interés.
- II. Documentar buenas prácticas en la materia con la finalidad de generar y compartir aprendizajes de forma horizontal con otras OSFL, redes y público interesado
- III. Informarse a cerca de las actualizaciones del GAFI, los documentos producidos por GAFILAT, así como los resultados de las evaluaciones mutuas a los países respectivos, para conocer el estado que guarda el marco normativo con respecto a la perspectiva actual del GAFI, los retos, así como las prácticas deseadas y aquellas señaladas como incompatibles con las recomendaciones del organismo.
- IV. Conocer los diferentes requisitos que la banca requiere para la prestación de servicios y, en caso de detectarse faltantes, subsanar aquellos aspectos de gobernanza de la OSFL que le sea requerido. En caso de detectar requisitos excesivos de acuerdo al propio marco normativo, informar del caso a las autoridades competentes.
- V. Generar espacios de diálogo intersectoriales, donde tengan cabida los corporativo bancarios, las autoridades reguladoras, expertos en la materia y las propias OSFL para poder encontrar vías de colaboración que permitan continuar protegiendo a las OSFL de ser abusadas, así como para permitir sus actividades legítimas.
- VI. Profundizar en la conformación de redes nacionales y regionales con los propósitos de generar una agenda de incidencia común, basada en la adquisición y actualización de conocimientos en la materia, la difusión y formación de otras organizaciones y procesos de interlocución para la mejora de los marcos normativos de acuerdo a las más recientes actualizaciones del GAFI.
- VII. Procurar una participación activa en los procesos de evaluación mutua y/o sectorial, en los países donde dicha participación es factible. O bien, remitir información sobre consecuencias no intencionadas o abusos de las leyes y estrategias CT/CF para perseguir, criminalizar e inclusive disolver a las OSFL.
- VIII. Vincularse con redes internacionales y regionales que abordan los temas, a efecto de adquisición de capacidades y conocimientos, así como para participar de los procesos globales de diálogo para la defensa del espacio cívico ante restricciones derivadas de las estrategias CT/CFT