The background of the page features a stylized map of Latin America, including Mexico, Central America, and South America, rendered in a light blue color. This map is overlaid on a series of diagonal stripes that transition from a dark blue at the top to a teal at the bottom. The stripes are evenly spaced and run from the top-left towards the bottom-right.

**Informe sobre medidas
para mitigar el riesgo de
financiamiento del terrorismo
y de corrupción
en el sector de OSFL en
Argentina y México**

Octubre 2019

Contenidos

Capítulo 1. Presentación	2
Agradecimientos	4
Capítulo 2. Resumen ejecutivo	7
Capítulo 3. Recomendaciones	12
Capítulo 4. Antecedentes y contexto	16
Capítulo 5. GAFI en Argentina y México	21
Capítulo 6. Evaluación de la amenaza y el riesgo de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y corrupción para las OSFL	26
Capítulo 7. Mitigación del riesgo de TF, LA y corrupción – Medidas de la sociedad civil	44
Capítulo 8. Mitigación del riesgo de TF, LA y corrupción – Medidas del gobierno	50
Capítulo 9. Las fuentes de información	61
Capítulo 10. Conclusiones y aprendizajes para la región	63
Anexo 1: Recomendaciones del GAFI relevantes para las OSFL	66
Anexo 2: Preguntas de la encuesta a OSFL	72
Anexo 3: Cuestionario a miembros de la academia y referentes de la sociedad civil	87



Las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL) atraviesan numerosas dificultades en la región Latinoamericana para funcionar adecuadamente y alcanzar el cumplimiento de sus misiones. Las normativas vinculadas a la Prevención del Lavado de Activos (PLA) y el Financiamiento del Terrorismo (FT) se ha convertido en muchos casos en un factor que desalienta y/o obstaculiza el accionar de las entidades caritativas.

Ante la falta de acercamiento y compromiso continuo por parte de las autoridades con competencia en la temática y las crecientes exigencias en materia regulatoria, operativa y financiera que soportan las OSFL, un consorcio de expertos a nivel regional dio impulso a la “Iniciativa Latinoamericana frente a las restricciones legales y financieras a las organizaciones civiles sin fines de lucro”.

Como parte del proceso piloto que se inició en Argentina y México se llevaron adelante evaluaciones sectoriales de riesgos de FT & Corrupción paralelas y simultáneas en cada uno de los mencionados países. El ejercicio pretende ser comparable y replicable para otros países de la región y busca explorar las percepciones sobre los riesgos reales y eventuales mitigadores para poder compartir sus hallazgos con los gobiernos nacionales que conforman el GAFILAT (entidad regional del GAFI) y colaborar con el diseño de normas y mecanismos aplicables a las OSFL. El proyecto cuenta con apoyo de Open Society Foundations y organizaciones miembros de la Coalición Global de OSFL para GAFI (Global NPO Coalition on FATF).

El informe utiliza tres fuentes principales. Una encuesta a las OSFL online diseñada por Greenacre Group, adaptada, enriquecida e implementada por un equipo de expertos liderados por la Lic. Gabriela Pellón¹ en articulación con organizaciones paraguas de OSFL; una evaluación de escritorio del cumplimiento actual de Argentina y de México de los requisitos de la Recomendación 8 y del Resultado Inmediato 10; y una serie de entrevistas individuales y encuentros en mesas de trabajo con partes interesadas seleccionadas que tuvieron lugar entre octubre de 2018 y junio de 2019.

Las encuestas a las OSFL y cuestionarios a referentes del sector e instituciones académicas formularon preguntas sobre su percepción del riesgo de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y corrupción. Se formularon a las OSFL más preguntas sobre sus motivaciones para mitigar esos riesgos

¹ Gabriela Pellón es especialista en temas de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo. En 2017 fue elegida miembro del Centro de Expertos sobre ALA/CFT creado por líderes de la Coalición Global de OSFL sobre el GAFI y conduce proyectos de investigación y esfuerzos de incidencia en política pública a nivel nacional y regional para mejorar la implementación de la Recomendación 8. Gabriela ha sido funcionaria gubernamental en la Unidad de Información Financiera de Argentina entre 2010 y 2016. Durante ese período ha formado parte del equipo técnico responsable del cumplimiento del Plan de Acción para GAFI que permitió que el país lograra ser removido de la Lista Gris en octubre de 2014. Fue representante argentina en numerosos foros y grupos de trabajo relacionados con GAFI, OEA y ONU. Es Evaluadora en Estándares Internacionales para la Cuarta Ronda certificada por GAFILAT (gabrielpellon@gmail.com).

y la efectividad de las medidas adoptadas con este propósito, tanto por el gobierno como por las OSFL; y detalles sobre la organización encuestada.² La evaluación de escritorio del cumplimiento con el GAFI se basó en datos de código abierto. Puede encontrar más detalles sobre las tres fuentes de información en el capítulo 9 de este informe.

Esperamos que las experiencias y conocimientos reunidos a lo largo de 2 años de vida de la “Iniciativa Latinoamericana frente a las restricciones legales y financieras a las organizaciones civiles sin fines de lucro” y consolidados en este informe técnico ayuden a concientizar sobre las cuestiones, preocupaciones y posibles soluciones, tanto a la sociedad civil como al gobierno, y sirva de catalizador para una mayor participación entre todas las partes interesadas en pos de contribuir al fortalecimiento de las entidades caritativas.

GABRIELA PELLÓN

Miembro del Expert Hub on AML/CFT-Argentina

MIGUEL DE LA VEGA³

Miembro del Expert Hub on AML/CFT-México

² Si bien la encuesta fue anónima, se solicitó a los encuestados que proporcionaran detalles sobre su organización para permitir el análisis, tanto ahora como a la luz de una futura evaluación del riesgo del gobierno, de cualquier diferencia significativa en las respuestas entre las diferentes partes del sector.

³ Miguel de la Vega es Secretario Ejecutivo de UnidOSC México, colectivo de organizaciones y académicos para la defensa de los derechos de las organizaciones civiles. Es profesor en la Universidad ORT sobre temas relacionados las OSFL. Ha participado en diversas investigaciones y acciones de incidencia para el desarrollo de la sociedad civil organizada (migdelavega@gmail.com).

Agradecimientos

Apoyos y Socios en México

Andrea Ledezma Solís y Teresa Jiménez Blanco

Sociedad Mexicana Pro-Derechos de la Mujer, A.C (Fondo Semillas)

Universidad ORT, México

UnidOSC, México

Gracias a las organizaciones civiles mexicanas por su participación en la encuesta, sus datos son sumamente valiosos para un mayor conocimiento y fortalecimiento de la sociedad civil organizada. Reconocemos la relevancia de su labor y sus esfuerzos por construir procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Apoyos y Socios en Argentina

Sociedad Civil en Red

Foro del Sector Social

Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI)

Federación de Fundaciones Argentinas (FEDEFA)

Red Banco de Alimentos Argentina

Red Encuentro

Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE)

Universidad Austral

Universidad de San Andrés

Comisiones de Entidades sin Fines de Lucro de los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de: CABA; Chaco, Jujuy; Neuquén; Misiones y Salta

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación

Autoridades de la Unidad de Información Financiera y la Coordinación Nacional para el combate contra el lavado de activos

Un especial agradecimiento a las 172 Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina que trabajan cotidianamente para mejorar la situación de las comunidades más vulnerables y que participaron activamente en el proceso de recolección de datos. Esperamos representar sus voces y honrar sus valiosos aportes en los resultados del proyecto en marcha.

Finalmente, queremos destacar el valioso aporte del Dr. Pedro Gecik, por su activa participación en las actividades del equipo de investigación, así como también, por su interés, tiempo y compromiso invertido en el proyecto.

Apoyos externos

Expert Hub on AML/CFT

Global NPO Coalition on FATF

Greenacre Group

The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)

The European Center for Not-for-Profit Law (ECNL)

Human Security Collective (HSC)

Open Society Foundations (OSF)

Asesor experto

Ben Evans es cofundador y asesor principal de Greenacre Group.

Desde 2004, Ben ha sido experto y asesor de gobiernos de todo el mundo en las mejores prácticas en la regulación de las OSFL, con un enfoque particular en el riesgo de financiamiento del terrorismo y extremismo violento. Ha asesorado a gobiernos y a la sociedad civil de Europa, Asia, Oriente Medio, África y América Latina en el cumplimiento de la R.8 del GAFI, así como ha realizado presentaciones especializadas al GAFI, Banco Mundial, APG, Centro Europeo del Derecho No Lucrativo (ECNL) y otros.

Ben es miembro del Consejo Consultivo de *Portal Indonesia NGO*, una OSFL que promueve la transparencia en el sector de las OSFL indonesias; y miembro de la Coalición Global de OSFL sobre el GAFI. Es ex Miembro del Grupo de Revisión de Expertos de Evaluación Mutua de APG y fue Copresidente del Grupo de Trabajo sobre Tipologías de OSFL de APG.

Declaración sobre derechos de autor y citas.

Todo el material incluido en la presente publicación -sin restricción espacial ni temporal- puede ser reproducido o citado en su totalidad o en parte con las siguientes advertencias:

- Que Gabriela Pellón sea acreditada como autora del informe;
- Que Greenacre conserve el derecho de autor sobre cualquiera de sus propiedades intelectuales preexistentes utilizadas o adaptadas para su uso en el informe (por ejemplo, las preguntas y la metodología de la encuesta secciones 1 a 5);
- Miguel de la Vega es autor para la parte de análisis correspondiente a México.
- El reporte es de distribución gratuita, está prohibida su venta.

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero otorgado por Open Society Foundations (OSF). Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista de OSF.



ARGENTINA

Este informe ofrece un análisis crítico basado en las percepciones del sector sin fines de lucro y partes interesadas en relación con el nivel de cumplimiento de la Recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) tanto en los aspectos técnicos como en el nivel de efectividad. Asimismo, proporciona recomendaciones acerca de cómo se pueden fortalecer las capacidades de las OSFL para protegerlas del uso indebido para fines delictivos evitando desincentivar sus actividades en el contexto de la República Argentina.

HALLAZGOS PRINCIPALES

- La comprensión en Argentina del riesgo de FT, lavado de activos (LA) y corrupción con relación al sector de OSFL es muy limitada. Argentina tiene un sector de OSFL amplio y diverso, compuesto de una variedad significativa de entidades que son reguladas y fiscalizadas por distintas agencias gubernamentales, con bajo nivel de articulación entre sí, lo que genera una *excesiva carga para el funcionamiento* de las OSFL.
- Al momento de la redacción del informe las autoridades competentes no habían realizado un examen del sector de OSFL para identificar al subconjunto de organizaciones que entran en la definición del GAFI ni habían reconocido las características y tipos de OSFL que tienen probabilidades de estar en riesgo específico de uso indebido para el FT. Aunque las autoridades de gobierno han sido perceptivas de las demandas de las OSFL en este ámbito, no han impulsado a la actualidad estudios estratégicos y sectoriales fundados en evidencias orientados a comprender la realidad del sector y brindar información y lineamientos relevantes sobre los riesgos de FT/LA y corrupción.
- Argentina no revisó la adecuación de las normas, medidas y mecanismos ALA/CFT para las OSFL. Esto le impide al país aplicar medidas efectivas, focalizadas y proporcionales al segmento de OSFL vulnerables al uso indebido para fines delictivos, conforme al enfoque basado en riesgos. En su lugar todavía está vigente una norma de talla única, establecida en 2011, que considera al sector como “particularmente vulnerable”, le impone elevadas exigencias que están fuera del alcance de la mayor parte de las OSFL y en evidente contraposición a lo requerido por la R.8. Asimismo, si bien las autoridades tienen facultades legales adecuadas para recabar información relevante de las OSFL, no se adoptaron aún medidas tendientes a ajustar los procedimientos de supervisión y monitoreo con un enfoque basado en riesgo como se ha probado en el desarrollo de los casos testigo.

- La falta de acercamiento e interacción sostenida con el sector de OSFL para comprender y mitigar en forma eficaz los riesgos que podrían enfrentar ha afectado *negativamente el acceso de las entidades a los servicios financieros*. Los bancos se apegan al cumplimiento formal de la norma y ante la carencia de lineamientos específicos para abordar al sector lo consideran como un conjunto homogéneo y “particularmente vulnerable” a los riesgos de FT, LA y corrupción y rechazan y/o dificultan las transacciones de las OSFL. Las restricciones y obstáculos que enfrentan las OSFL -en especial las más pequeñas - para operar con las instituciones financieras las ha empujado a usar canales menos regulados e incrementar el uso de efectivo para poder llevar a cabo sus misiones en desmedro de la trazabilidad y la transparencia en la gestión de los fondos.

RIESGOS Y SITUACIÓN GENERAL DE LAS OSFL

Las autoridades competentes califican al sector sin fines de lucro como de “riesgo medio”⁴. Dicha calificación no se sustenta en evidencias – a la fecha no se conocen antecedentes de reportes de operaciones sospechosas de FT, investigaciones y/o sentencias judiciales que involucren a OSFL- sino más bien en la prevalencia asignada a la amenaza global. Tampoco se conocen estudios y/o investigaciones que señalen una vinculación entre grupos y/o individuos terroristas radicados en el país que interactúen de alguna manera con entidades caritativas. No se ha proporcionado información fiable (fuentes de datos, cálculos y/o suposiciones en los algoritmos) e incluso las autoridades han admitido problemas para la obtención de datos que permitan explicar la probabilidad de que la amenaza global incida y aproveche las vulnerabilidades de las OSFL locales con fines delictivos.⁵

Aunque las autoridades consideran el riesgo de FT como medio y buena parte de las instituciones financieras alto, la comprensión de los riesgos de FT como de LA y corrupción resulta aún insuficiente y las medidas y regulaciones en vigor para prevenir y mitigar los riesgos no son focalizadas, proporcionadas ni efectivas.

Por ende, la suma de los hallazgos identificados en este reporte permite sostener que Argentina presenta serias deficiencias en el cumplimiento de la Recomendación 8.

Por su parte, del análisis de las tipologías del GAFI “Riesgo de abuso terrorista en organizaciones sin fines de lucro” y las percepciones de las partes interesadas recogidas a lo largo del proyecto se identificó un subsector compuesto por organizaciones con mayor riesgo de abuso terrorista y otros fines delictivos – corrupción y lavado de activos- que reúnen las siguientes características:

- ✓ entidades de beneficencia dedicadas a “actividades de servicio”, lo que significa programas enfocados a brindar alojamiento, servicios sociales, educación o cuidado de la salud.⁶ Asimismo existe un alto grado de coincidencia sobre un segmento de OSFL que podría enfrentar riesgos asociados con la corrupción o la criminalidad, aunque no necesariamente con el financiamiento del terrorismo compuesto por fundaciones vinculadas con el

⁴ Como se explicará con mayor detalle en el desarrollo del informe, la Evaluación Nacional de Riesgos de FT está en su fase final de ejecución sin embargo las autoridades han anticipado parte de los resultados de la evaluación a referentes de sociedad civil.

⁵ El riesgo se puede definir como la capacidad de que una amenaza explote una vulnerabilidad.

⁶ Distintas de entidades que gestionan programas enfocados a los deportes y la recreación, artes y cultura agrupadas en lo que para GAFI se definen como “actividades expresivas”.

financiamiento de partidos políticos y campañas electorales y/o OSFL con actividades desplegadas en la zona de la Triple Frontera⁷.

- ✓ entidades que controlan una parte significativa de los recursos financieros del sector y gestionan un amplio volumen de programas a través de diversas fuentes de financiamiento. Dentro de este subgrupo se perciben como más vulnerables aquellas entidades que no aplican o lo hacen en forma deficiente prácticas de buen gobierno y rendición de cuentas.
- ✓ entidades con participación sustancial en las actividades internacionales del sector, en especial aquellas que transfieren fondos a beneficiarios fuera del territorio nacional ya sea en forma directa o en forma asociada con otras entidades. El grado de mayor exposición al riesgo podría estar concentrado en aquellas OSFL que usan canales de alto riesgo como, por ejemplo: mensajeros en efectivo, remesas alternativas, hawala y/o efectúan transferencias al extranjero a países/regiones de alto riesgo por corrupción, lavado de dinero, financiamiento del terrorismo como paraísos fiscales o jurisdicciones identificadas por GAFI como no cooperantes⁸.

La comprensión obtenida a partir de la revisión sectorial realizada permite focalizarse en un segmento reducido de entidades de beneficencia que comparten las características mencionadas arriba⁹ y resulta imprescindible para emprender una contundente modificación del enfoque regulatorio que se aplica a las entidades sin fines de lucro. En simultáneo cabe esperar que UIF, BCRA y OSFL discutan y establezcan lineamientos concretos dirigidos a las entidades financieras para mejorar el entendimiento sobre las características y funcionamiento de las OSFL más vulnerables en pos de mejorar la inclusión financiera.

⁷ Estas afirmaciones se sustentan fundamentalmente en las percepciones de los referentes de OSFL y funcionarios de gobierno que se involucraron en este proyecto.

⁸ [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

⁹ Resulta oportuno enfatizar que la presencia de alguna/s de las características mencionadas no hace a una OSFL pertenecer al segmento más vulnerable. Será preciso ponderar a través de alguna herramienta de medición de riesgo la concurrencia de varios elementos para determinar el nivel de exposición al riesgo (bajo – medio -alto – muy alto).

Para México, un total de ciento cincuenta y nueve organizaciones sin fines de lucro (OSFL) respondieron la encuesta. En su aplicación procuramos integrar a organizaciones pequeñas y grandes, algunas con décadas de antigüedad y otras con pocos años de creación. Del mismo modo, fueron invitadas e responder organizaciones de todas las regiones del país y no solo de las entidades con mayor presencia. Así mismo, está reflejada la opinión de organizaciones que atienden diferentes causas, con la intención de reflejar la pluralidad del sector de las organizaciones civiles.

A efecto de tener un marco de análisis completo, fue revisada la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) publicada por el Gobierno de México en 2016 así como el Informe de la Evaluación Mutua (IEM) cuya publicación por el GAFI corresponde al 2018.

Finalmente fue incluido el análisis de las normas relacionadas con la temática, tanto la propia perspectiva derivada de la encuesta como algunas referencias de parte de algunos autores de la academia y la propia sociedad civil organizada.

HALLAZGOS PRINCIPALES

- Las OSFL en México no cuentan aún con un conocimiento amplio y preciso sobre las normas en contra del financiamiento al terrorismo (FT) y lavado de activos (LA). Para el caso de las organizaciones con ingresos que superan los umbrales requeridos por la autoridad para reportar información el conocimiento es mayor. No obstante, el conocimiento se centra en las obligaciones y disminuye significativamente cuando se habla del origen y el impacto que las normas pueden provocar en ellas, a pesar de sufrir efectos negativos. Existe poca comprensión de las razones para encontrarse bajo una sobre regulación, aun cuando las organizaciones ya se encuentran supervisadas por la autoridad hacendaria con una fuerte carga administrativa, en especial las que cuentan con el estatus de donataria autorizada.
- Durante el ejercicio de la ENR la autoridad no realizó un acercamiento real a las OSFL, ya que reportó solo haber tenido consultas con dos organizaciones. Este hecho resta mucho a la validez de la evaluación gubernamental con respecto a las organizaciones civiles, misma que identificó como riesgo bajo/medio a los donativos en su relación con LA y no encontró evidencia de riesgo para FT (ENR, 2018). Al momento de realizar esta publicación se tenía conocimiento, mas no copia, del proceso de realización de la segunda ENR, la cual en apariencia realizó consultas a un número mas amplio de organizaciones. Es de esperar que tome en cuenta varias de las recomendaciones realizadas por la IEM, en particular en la participación de las OSFL. Es igualmente importante basarse en la interpretación actualizada por el GAFI de la Recomendación 8 (R8) específica para las OSFL, misma en la cual se basará el futuro ejercicio de evaluación mutua.
- Las autoridades no han habían identificado criterios que permitan identificar organizaciones que pudieran encontrarse bajo mayor riesgo y si lo han hecho no han publicado aún sus hallazgos. Es preciso generar un enfoque diferenciado del riesgo dentro del mismo sector de las OSFL ya que, por ejemplo, las organizaciones con mayores ingresos, mismas que en apariencia pudieran presentar un mayor grado de vulnerabilidad, son también algunas de las que poseen buenas prácticas de control financiero que actúan como mitigadores.
- No se ha revisado la adecuación de las normas, medidas y mecanismos contra el FT y LA para las OSFL. Por lo tanto, la legislación actual no está diseñada con medidas específicas para la protección de las organizaciones civiles y si para ejercer un control que no se encuentra diferenciado de otros sujetos obligados, estos de naturaleza lucrativa. Esta situación impone

obligaciones indiscriminadas sin emplear un enfoque de riesgo diferenciado y basa toda su estrategia en establecer obligaciones con sanciones que pueden poner en riesgo la existencia de las organizaciones en lugar de protegerlas. Desafortunadamente, la iniciativa de reforma generada en 2019 para la denominada Ley antilavado (principal instrumento normativo en el tema) mantiene la misma perspectiva. No está basada en una evaluación específica del riesgo para el sector de las OSFL, repite los esquemas de obligaciones generales sin diferenciar niveles de riesgo e inclusive impone nuevas obligaciones. Era un procedimiento mucho más efectivo el haber esperado a los resultados de una segunda ENR antes de realizar cualquier propuesta de reforma.

- Dentro de la publicación (en 2019) de la Guía para la Evaluación del Riesgo de FT elaborada por el GAFI, y realizada bajo consultas con representantes de OSFL a nivel global, se realiza un especial énfasis a los gobiernos para no considerar a las OSFL, en general, bajo riesgo de abuso de FT o LA de forma inherente, y considerar la importancia de las prácticas de administración financiera y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas ya implementadas por las propias organizaciones. La mayoría de estos procesos están dirigidos a generar transparencia y rendición de cuentas con donantes, consejos directivos, autoridades diversas y público en general, mismas que disminuyen su exposición al riesgo.
- Se ha enfatizado a los gobiernos la necesidad de incentivar el uso de canales financieros regulados en un contexto global en el que diversos estudios han demostrado una exclusión progresiva de las OSFL del sector bancario. Tendencia que se repite en diversos países de América Latina y que está confirmada para los países incluidos en este estudio. Tenemos conocimiento de casos de diversas organizaciones a las que se les ha negado la apertura de cuentas, se les ha obstaculizado el servicio o inclusive se les han cancelado cuentas sin que medie una causal al respecto. Consideramos que una inadecuada interpretación de la antigua R8, aunado a un desconocimiento de los procesos de debida diligencia a OSFL y la falta de consideración a la importancia económica del sector no lucrativo en México, han facilitado que los corporativos bancarios hayan decidido – en una política no explícita – excluir parcial o totalmente a las OSFL. Esta exclusión no ha distinguido entre nuevas organizaciones y antiguas ya que incluso organizaciones con cuentas activas han experimentado dificultades inusuales para la apertura de cuentas y el acceso a servicios bancarios por lo menos desde 2017.



ARGENTINA

ACCIONES PRIORITARIAS

Un abordaje efectivo para proteger el sector de OSFL del abuso según lo expresa la Recomendación 8 (R8) implica el uso de un enfoque proporcionado y basado en el riesgo. Esto es coherente con la Recomendación 1 (R1) que requiere que los países garanticen que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo sean acordes a los riesgos identificados. Esto significa que las medidas intensificadas deben aplicarse donde los riesgos sean mayores y, consecuentemente, en el caso de riesgos menores se pueden permitir medidas simplificadas, menores.

Asimismo, el GAFI señala en el documento de mejores prácticas para OSFL que, si bien es vital proteger a las OSFL del abuso terrorista, también es importante que las medidas adoptadas para protegerlas no interrumpan o desalienten las actividades legítimas de beneficencia, y no deben restringir de manera indebida o involuntaria la capacidad de las OSFL de acceder a los recursos, incluyendo los recursos financieros, para llevar a cabo sus actividades legítimas. Más bien, estas medidas deben promover la transparencia y fomentar una mayor confianza en el sector, tanto en toda la comunidad donante como entre el público en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende.

En base a los hallazgos fundamentados en el presente informe cabe señalar que Argentina presenta serias deficiencias en el cumplimiento del estándar internacional – Recomendación 8 – del GAFI y requerirá tomar acciones inmediatas para subsanarlas de cara a la próxima evaluación mutua del país.

Por todo lo expuesto se recomienda a las autoridades competentes instrumentar las siguientes líneas de acción con la consideración y la celeridad que el asunto merece.

- i. Conformar una mesa de trabajo multisectorial coordinada por la UIF que involucre necesariamente al BCRA, la IGJ y representantes y expertos del sector de OSFL (composición mínima) como mecanismo que apunte a converger en la **revisión y modificación de la regulación que afecta al sector sin fines de lucro**. Dicho cometido deberá propender a construir y fortalecer las capacidades de las OSFL más vulnerables en lugar de adoptar medidas represivas de probada ineficacia.

- ii. Analizar y evaluar la información obrante en este reporte sectorial como insumo y punto de partida ineludible para la identificación del subsector de OSFL con mayor riesgo de abuso con el objetivo de establecer medidas de mitigación adecuadas al EBR.
- iii. Instar a las agencias y organismos de gobierno en ejercicio del rol de colaboración en el sistema preventivo ALA/CFT: BCRA, IGJ, AFIP, registros de personas jurídicas y Consejos Profesionales de Ciencias Económicas a trabajar en red con el objetivo de evitar una carga duplicada, excesiva y onerosa de obligaciones a las OSFL en materia ALA/CFT.
- iv. Implementar jornadas de capacitación destinadas a desarrollar y robustecer las capacidades técnicas de las OSFL en materia de PLA/CFT, políticas de transparencia y lucha contra la corrupción en el entendimiento de que gran parte de las entidades disponen de limitados recursos y no cuentan con apoyo de expertos en esta temática.
- v. Impulsar las medidas conducentes a producir estudios e información estadística confiable y actualizada en articulación con referentes de un amplio abanico de OSFL con el objetivo de entender la dinámica de las actividades y características del sector que es completamente distinta a las de sus homólogas con fines de lucro. Brindar retroalimentación a las OSFL en forma continua.

La lucha contra el crimen organizado y el respeto de la ley y la gobernanza efectiva es un reto que Argentina ha asumido con el compromiso de las más altas esferas del gobierno. La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad conforman una contraparte con gran capacidad para contribuir con las autoridades con diagnósticos y propuestas concretas. Sirva este reporte como precedente en ese sentido.

ACCIONES PRIORITARIAS

El diálogo que el GAFI ha sostenido durante varios años con la Coalición Global de ONG para el GAFI¹⁰ de la cual UnidOSC México¹¹ forma parte, ha sido muy útil para difundir las actualizaciones y evaluaciones del organismo en los diferentes países. Sin embargo, también ha sido muy relevante la participación de las OSFL en las audiencias sostenidas cada año con el sector privado en las que UnidOSC ha participado en 2017 y 2019. En estas, se han señalado claramente cuáles han sido las inconsistencias realizadas voluntaria o involuntariamente por autoridades de varios países con respecto a la R8 y aún con la R1, ante la carencia de medidas reguladoras basadas en evaluaciones sectoriales y de un efectivo acercamiento y comprensión de los sectores a los que se pretende regular.

Así mismo, las organizaciones de la coalición han emitido sugerencias para la evaluación de riesgos de FT para las OSFL, mismas que fueron retomadas por el GAFI para su guía más reciente. Este tipo de interlocución es un modelo de colaboración entre autoridades y organizaciones civiles que constituye un genuino acercamiento para generar aprendizajes comunes ante un mismo objetivo: generar estrategias efectivas de protección a las OSFL de riesgos financieros, en equilibrio con la libertad de acceso a financiamiento para la realización de actividades de asistencia social, desarrollo, protección y fomento a derechos, entre muchas otras realizadas por las organizaciones civiles que suman miles de contribuciones al desarrollo, el empleo y la economía nacional, como es el caso de México.

A partir de la realización del presente estudio se desprenden las siguientes recomendaciones:

- i. Procurar la apertura de espacios formales y permanentes que permitan un acercamiento entre autoridades y OSFL – con conocimiento en la temática – a efecto de generar evaluaciones sectoriales periódicas e identificar criterios adecuados que permitan diferenciar aquellas organizaciones que pudieran presentar una mayor vulnerabilidad. Así mismo, permitiría dialogar sobre medidas efectivas de protección en las normas y las reglas de carácter general que faciliten el cumplimiento de obligaciones a la vez que disminuyan las restricciones financieras y la sobrecarga administrativa
- ii. Generar esquemas de colaboración para difundir no solo las obligaciones y las sanciones asociadas a ellas. Es importante que las organizaciones conozcan el origen de estas normas, que se familiaricen con la R8 actualizada y que sean conscientes del impacto que implican los riesgos financieros. Así mismo, el trabajo conjunto sociedad civil gobierno puede servir para enfatizar y favorecer la replicabilidad de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones civiles, lo que en última instancia genera beneficios para ambos sectores. Por lo cual, procesos de profesionalización para la mejora de la administración y métodos de control financiero podrían traducirse en esquemas formativos intersectoriales.
- iii. Debe considerarse una incorporación más amplia de las OSFL en futuros ejercicios de evaluación mutua encabezados por el GAFI. No es aceptable ni refleja acertadamente la situación de este sector que las consultas se limiten a un par de organizaciones de forma simbólica, lo cual tampoco contribuye para la obtención del grado de cumplimiento en la evaluación.
- iv. La exclusión bancaria de las OSFL es una preocupación que debe ser compartida por el sector gubernamental y el de las organizaciones civiles ya que atenta contra la seguridad

¹⁰ Global NPO coalition on FATF <http://fatfplatform.org/>

¹¹ Unidos por los derechos de las OSC, UnidOSC <http://derechososc.org.mx/>

que brindan los canales financieros regulados e impiden la recepción de donativos de parte de las OSFL. Es imperativo generar un diálogo con los corporativos bancarios, la Asociación de Bancos de México, el Banco de México y la Comisión de usuarios de servicios financieros (Condusef), con miras a generar esquemas que permitan difundir una correcta interpretación del concepto de riesgo para los donativos del GAFI en la actual R8; procesos que coadyuven a la debida diligencia de las organizaciones; y poder reintegrar financieramente a un sector que en su conjunto contribuye a poco menos del 3% del PIB y genera más de un millón de empleos.

- v. Finalmente, cualquier iniciativa de reforma a las leyes contra el FT y LA debe de estar basada bajo una perspectiva de riesgos diferenciados, que permita establecer obligaciones adecuadas para el sector e idealmente contar con la participación de organizaciones con conocimiento en el tema y buena experiencia con prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Las normas que imponen obligaciones sin considerar las diferencias sectoriales no cuentan con la misma efectividad y pueden actuar como un obstáculo financiero a las actividades de la sociedad civil organizada.



Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional, o *GAFI*¹², fue establecido en 1989 como una escisión de las reuniones del G7 (parte de la OCDE), inicialmente para fortalecer la cooperación internacional en la Guerra contra las Drogas. En su primer informe de 1990, formuló 40 recomendaciones sobre la lucha contra el lavado de activos y el desarrollo de la arquitectura básica de la organización.

Tras los fatídicos acontecimientos de septiembre de 2001, el mandato del GAFI se amplió para abarcar al financiamiento del terrorismo. En las seis semanas siguientes al 11 de septiembre, se elaboraron ocho nuevas Recomendaciones Especiales sobre financiamiento del terrorismo, incluida la Recomendación Especial 8 sobre Organizaciones sin fines de lucro (GAFI utiliza el término Organizaciones sin fines de lucro, u OSFL, para referirse a OSFL, organizaciones benéficas u otras organizaciones de la sociedad civil centradas en otros beneficios públicos).

Entre 2012 y 2018, el GAFI introdujo una serie de reformas significativas. Hubo un nuevo abordaje en el “enfoque basado en el riesgo”; se introdujo una prueba de “efectividad” medida a través de 11 nuevos estándares llamados *Resultados Inmediatos*; y las 49 Recomendaciones y Recomendaciones Especiales se reorganizaron en 40 Recomendaciones.

El proceso del GAFI

El GAFI está compuesto por 37 países y 2 organizaciones miembros, incluyendo México y Argentina. El GAFI cuenta con 9 organismos regionales (conocidos como “FSRB”)¹³, a través de los cuales su membresía se extiende a 205 “jurisdicciones” en todo el mundo. El organismo regional para América Latina es el Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT). México y Argentina son ambos miembros de GAFILAT.¹⁴

El GAFI es el órgano de formulación de políticas y el evaluador del cumplimiento de las recomendaciones sobre el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La política y las recomendaciones del GAFI se formulan en las reuniones plenarias de sus 38 miembros. Cada una de las jurisdicciones miembros se compromete a nivel ministerial a aplicar las recomendaciones del GAFI.

Las recomendaciones sobre el lavado de activos abarcan cuestiones tales como la correcta aplicación de los convenios internacionales, la tipificación de determinadas actividades, la debida diligencia y la verificación (KYC), el establecimiento de una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la recopilación, conservación e intercambio de datos. Las Recomendaciones sobre financiamiento del terrorismo siguen un modelo similar, pero añaden recomendaciones relativas a las APNFD (actividades y profesiones no financieras designadas), remesas alternativas, transferencias bancarias y OSFL.

El cumplimiento se evalúa a través de un proceso de Evaluaciones Mutuas. Se envían cuestionarios de autoevaluación al estado que se está evaluando y, luego, los equipos de inspección realizan un seguimiento. Estos equipos están formados por pares (otros funcionarios gubernamentales), personal

¹² En inglés *Financial Action Task Force (FATF)*

¹³ *Organismos Regionales Estilo GAFI*

¹⁴ México y Argentina detentan doble membresía, de GAFI y de GAFILAT.

del GAFI o del FSRB y organismos intergubernamentales como el Banco Mundial, el FMI o las Naciones Unidas (véase *Anexo 1* para obtener un mapa del proceso de evaluación).

Las evaluaciones se realizan en un cronograma continuo. La Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas¹⁵ comenzó en 2015 y está programada para continuar hasta 2022. Debido al tiempo necesario para que los países recopilen la información y para que los evaluadores la revisen, cualquier reforma destinada a mejorar el cumplimiento debe completarse muchos meses antes de la fecha de evaluación mutua programada. Cada país recibe un informe de evaluación, que califica el Cumplimiento Técnico y la Efectividad en una escala de 4 puntos.¹⁶

Los informes de evaluación son presentados y aprobados por el GAFI o el FSRB en sesiones plenarias a puerta cerrada. Los países que tienen deficiencias significativas pueden ser remitidos al Grupo Revisor de Cooperación Internacional (ICRG). Esto proporciona un marco para la acción en curso, la revisión, la presentación de informes y la asistencia a los países para abordar las áreas de debilidad. Los países que no aborden las debilidades pueden ser sometidos a presiones diplomáticas; pueden encontrar que su acceso a los mercados financieros internacionales es más caro o restringido;¹⁷ o, en el peor de los casos, pueden enfrentarse a sanciones.¹⁸

GAFI y OSFL

Hay dos recomendaciones del GAFI que se refieren directamente a las OSFL. Estas son la Recomendación 8 y el Resultado Inmediato 10. Otras recomendaciones se aplican incidentalmente a las OSFL.

La Recomendación 8 (“R.8”) se refiere exclusivamente al riesgo de financiamiento del terrorismo (“TF”) para las OSFL. El Resultado Inmediato 10 (“RI.10”) es más amplio en su alcance. Además del riesgo de TF para las OSFL, abarca las sanciones financieras dirigidas y las medidas de congelamiento de activos.

Se pueden encontrar los extractos pertinentes completos en el *Anexo 1*.

Desde 2001, el GAFI designó a las OSFL como “particularmente vulnerables” al financiamiento del terrorismo. En 2014, el GAFI publicó un *Informe de Tipologías* que marcó el intento más serio de examinar esa afirmación. El informe fue seguido por una amplia consulta con el sector, dando como resultado un nuevo *Documento de Mejores Prácticas* en 2015, seguido en 2016 por una nueva versión de la Recomendación 8 y una nueva *Nota Interpretativa*, que proporciona orientación vinculante sobre la aplicación de la R.8.

Aunque el número de cambios fue pequeño en comparación con otras reformas del GAFI, los cambios fueron significativos. El nuevo enfoque reflejaba el cambio del GAFI a un enfoque “basado en el riesgo” de la supervisión (como se refleja en la Recomendación 1) y un enfoque en la Efectividad (que debía evaluarse en función de 11 “Resultados Inmediatos”).

El resultado es un enfoque más coherente de la cuestión. Ya no se supone que las OSFL sean “particularmente vulnerables”. Los países deben demostrar ahora que entienden cuál es el riesgo de

¹⁵ No todos los países han participado en todas las rondas, por lo que es posible que un país sea evaluado solo por segunda o tercera vez en la Cuarta Ronda.

¹⁶ Las calificaciones de las recomendaciones son “Cumplida, Mayoritariamente Cumplida, Parcialmente Cumplida y No Cumplida”; y para los resultados inmediatos son “Alto, Sustancial, Moderado y Bajo”.

¹⁷ El cumplimiento deficiente de las recomendaciones del GAFI puede llevar a países o instituciones financieras a calificar a ese país como de mayor riesgo, con el consiguiente aumento de la prima de riesgo y/o el retiro de ciertas facilidades financieras.

¹⁸ Tanto Irán como Corea del Norte han sido objeto de sanciones por incumplimiento con el GAFI y con el proceso del ICRG.

financiamiento del terrorismo para su sector de OSFL: específicamente, si determinadas actividades o características ponen en riesgo a determinadas OSFL; y cuál es la naturaleza de ese riesgo.

Un segundo cambio significativo se encuentra en el alcance de la revisión. Una vez establecida la naturaleza del riesgo, los países deben examinar la efectividad de sus medidas de mitigación para hacer frente al riesgo identificado. La *Metodología del GAFI* establece que los evaluadores buscarán la revisión de “medidas, incluidas las leyes y normas”. Una lectura minuciosa de la documentación del GAFI y los debates con el GAFI y los FSRB sugiere que el término “medidas” abarca cualquier medida que pueda ayudar a reducir la amenaza de TF, que podría incluir la autorregulación, los enfoques políticos y el acercamiento. De hecho, los documentos que dan sustento a la R.8 (principalmente la *Nota Interpretativa de la Recomendación 8 (NIR.8)*, el *Documento de Mejores Prácticas (BPP)* y el informe de *Tipologías*) todos comentan la importancia de la autorregulación y de otras medidas políticas.

Documentos clave

Cuatro documentos proporcionan orientación, asesoramiento y asistencia en la aplicación de la Recomendación 8 y el Resultado Inmediato 10. Estos son:

1. La *Nota Interpretativa de la Recomendación 8* [Interpretative Note to Recommendation 8] (véase *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación – Recomendaciones del GAFI* (2012, actualizadas en 2016) [International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – the FATF Recommendations]). Técnicamente, esto forma parte de la R.8 y es vinculante. Esto se conoce normalmente como *Nota Interpretativa*, o *NIR.8*.
2. La *Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT* (GAFI, 2013) [Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems]. Esta proporciona orientación a los evaluadores sobre cómo evaluar el cumplimiento de la R.8. Se conoce normalmente como *la Metodología del GAFI*.
3. Las *Mejores Prácticas Internacionales: lucha contra el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro* (GAFI, 2015) [International Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations]. Se trata de un documento consultivo complementario sobre las mejores prácticas en la aplicación de la R.8. Generalmente se lo conoce como el “*Documento de Mejores Prácticas*” o “*BPP*”.
4. El *Riesgo de Uso Indebido de Organizaciones sin Fines de Lucro con Fines Terroristas*, (GAFI, 2014) [Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations]. Este documento proporciona antecedentes y orientación sobre los casos observados de utilización indebida de OSFL con fines de financiamiento del terrorismo. Generalmente, se lo conoce como el “*Documento de Tipologías*” o “*Tipologías*”.

La NIR.8 incluye un glosario sobre términos clave y cómo se utilizan:

Autoridades apropiadas	Se refiere a las autoridades competentes, incluidos los reguladores, las autoridades fiscales, las UIF, las autoridades de orden público, las autoridades de inteligencia, las instituciones acreditadoras y las organizaciones potencialmente de autorregulación en algunas jurisdicciones.
OSFL Asociadas	Incluye sucursales extranjeras de OSFL internacionales y OSFL con las que se han concertado asociaciones.
Beneficiarios	Se refiere a las personas naturales, o grupos de personas naturales que reciben asistencia benéfica, humanitaria u otros tipos de asistencia a través de los servicios de la OSFL.
Organización sin fines de lucro u OSFL	Se refiere a la persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.
Utilización indebida para el financiamiento del terrorismo	Se refiere a la explotación por parte de terroristas y organizaciones terroristas de OSFL para recaudar o mover fondos, proporcionar apoyo logístico, alentar o facilitar el reclutamiento de terroristas, o apoyar de otro modo a terroristas u organizaciones y operaciones terroristas.

Extracto de la *Nota interpretativa de la Recomendación 8* (GAFI, 2012).

El Rol de las Entidades sin Fines de Lucro en el combate a la Corrupción

El GAFI otorga una gran importancia a la lucha contra la corrupción: la corrupción tiene el potencial de causar daños catastróficos al desarrollo económico, la lucha contra el crimen organizado y el respeto de la ley y la gobernanza efectiva. El G20 instó al GAFI a abordar el problema de la corrupción en el marco de su trabajo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La corrupción y el lavado de dinero están vinculados intrínsecamente. Los delitos de corrupción, como el soborno o el robo de fondos públicos, generalmente se cometen con el propósito de obtener ganancias privadas. El lavado de dinero es el proceso de ocultar ganancias ilícitas que se generaron a partir de actividades delictivas.

Las entidades sin fines de lucro al igual que sus homólogas con fines de lucro pueden enfrentar numerosos riesgos relacionados con lavado de activos y corrupción. Aunque la Recomendación 8 solamente aborda la vulnerabilidad particular de las OSFL ante el abuso terrorista, el GAFI reconoce que la implementación de prácticas robustas de buena gobernabilidad interna y rendición de cuentas pueden ser útiles para salvaguardar a las organizaciones contra la amenaza de otros delitos económicos como lavado de activos y corrupción.¹⁹

¹⁹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por el Congreso de la Nación en 2006, los Estados deben: "...fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción...".²⁰

En ese sentido, un abordaje efectivo de las políticas anticorrupción supone un posicionamiento estratégico de las organizaciones de la sociedad civil en dos niveles. Por un parte, asegurando que las OSFL colaboren con las autoridades en la persecución de la corrupción, contribuyendo a mejorar el diseño y la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información pública. Por otra parte, estableciendo un diálogo constructivo -OSFL y gobierno- que aliente y promueva mecanismos de transparencia, integridad y confianza del público que protejan al sector sin desalentar -mucho menos interrumpir- las prácticas caritativas legítimas.

En ese marco, la última sección de la encuesta ha indagado específicamente en la perspectiva del sector en relación con su vinculación con la agenda anticorrupción conducida por las autoridades de gobierno.

²⁰ http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleg*Internet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm



GAFI en Argentina

El último Informe de Evaluación Mutua de la República Argentina fue publicado por GAFI el 22 de noviembre de 2010. La calificación obtenida respecto del cumplimiento de la Recomendación Especial VIII que afecta las OSFL fue No Cumplida. Entre las principales conclusiones se pueden citar: “... Argentina no ha revisado la adecuación de sus leyes y reglamentos nacionales que se relacionan con organizaciones sin fines de lucro; No hay reevaluaciones periódicas; Las autoridades argentinas no tienen la capacidad de obtener información oportuna sobre las actividades, el tamaño y otras características relevantes de su sector sin fines de lucro para propósito de identificar las características y tipos de organizaciones sin fines de lucro que corren el riesgo de ser mal utilizados para el financiamiento del terrorismo en virtud de sus actividades o características; Las autoridades argentinas no han realizado actividades de divulgación general a la OSFL con miras a proteger el sector del abuso del financiamiento del terrorismo; No hay información adecuada sobre los fundadores de las asociaciones, o información sobre quienes controlan o dirigen las actividades de fundaciones y asociaciones, incluidos altos funcionarios, miembros de la junta y fideicomisarios ...”.²¹

Como consecuencia de las negativas calificaciones obtenidas en 2010 Argentina fue incluida en la lista de países con deficiencias estratégicas de GAFI y sometida a un doble proceso de seguimiento por parte del plenario y del grupo de monitoreo intensivo en junio de 2011. A partir de allí el país impulsó grandes esfuerzos para subsanar las debilidades detectadas en su sistema PLA y FT que fueron reconocidos por el organismo internacional en octubre de 2014, fecha a partir de la cual Argentina consiguió normalizar su situación y ser removida de la lista gris.²²

Durante la citada etapa de revisión y fortalecimiento del régimen PLA/FT (2011-2014) las autoridades locales llevaron a cabo una amplia adecuación normativa en un período muy corto de tiempo. En ese marco fue aprobada la Resolución 30/2011 que rige las obligaciones de las OSFL que reciben donaciones y/o aportes superando el umbral establecido en la norma.

En febrero de 2012 GAFI efectuó una revisión global de sus estándares, incorporando el Enfoque Basado en Riesgo (EBR) y reemplazó la antigua Recomendación Especial VIII por un nuevo texto incorporado en la Recomendación 8.

En la actualidad Argentina tiene pendiente llevar a cabo la Evaluación Nacional de Riesgos de LA y FT. Asimismo, las autoridades aún no han avanzado en la revisión del marco regulatorio y operativo que afecta a las entidades caritativas a la luz del EBR.

²¹ Para mayor abundamiento ver:

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Argentina%20ES.pdf>

²² <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/statements/Compliance-24-October-2014.pdf>

A partir de julio de 2018 el consorcio de expertos integrado por Pedro Gecik y Gabriela Pellón en articulación con reconocidas y prestigiosas organizaciones paraguas han promovido numerosos esfuerzos de acercamiento con las autoridades de la UIF, la Coordinación Nacional para el Combate del LA y FT para concientizar a las partes interesadas sobre la importancia del trabajo colaborativo para identificar y evaluar los riesgos de FT & Corrupción dentro del sector sin fines de lucro.

Las autoridades competentes han reconocido y valorado el canal de diálogo abierto con este grupo de trabajo para intercambiar puntos de vista y escuchar las necesidades y propuestas del sector sin fines de lucro. Asimismo, el consorcio Gecik-Pellón ha proporcionado a las autoridades antecedentes, estudios e informes producidos desde 2017 respecto del impacto negativo de la normativa relativa a PLA y FT y las prácticas bancarias que afectan esencialmente a las OSFL de pequeña y mediana envergadura.

GAFI en México

La nueva Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita o Ley antilavado, fue promulgada en 2012 como resultado de los compromisos de México con el Grupo de acción financiera internacional (GAFI), en este fueron incluidas las OSFL en concordancia con la Recomendación ocho (R8) del mismo organismo que incluía a las mencionadas organizaciones como sujetos vulnerables. La ley antilavado privilegió un trato similar que, a otros actores de naturaleza lucrativa, mucho menos regulados por otras normas.

Como fue señalado en el apartado 4, dicha recomendación ha sido actualizada y modificada (en el periodo de 2014 a 2016) donde se descarta la vulnerabilidad de las OSFL de facto e incentiva a los gobiernos al trabajo con la sociedad civil organizada para la identificación de tipos de organizaciones vulnerables y no a la estigmatización del sector como un todo.

El último informe de Evaluación Mutua para México fue publicado en enero de 2018, es importante señalar que este se basó en las recomendaciones del GAFI para 2012 por lo que no era esperable resultados de la actualización del R8 hasta ese momento. El informe señala entre sus principales hallazgos que el país cuenta con un marco legal e institucional maduro y consecuente, en términos generales, con las recomendaciones del organismo. Así mismo, confirma el alto riesgo que implican actividades “más generalmente asociadas con la delincuencia organizada”, es el caso de los carteles de drogas, las actividades de extorsión, corrupción y evasión fiscal.

Cada una de las cuarenta recomendaciones del GAFI reciben una calificación dentro del proceso de evaluación. Para la R8, la calificación resultó ser “cumplida parcialmente”. Derivado de las recomendaciones hay algunos señalamientos particulares que preocupan a las OSFL, entre ellos la carencia de un enfoque particular, basado en la identificación real del riesgo que pudiera representar algún tipo de organizaciones, “... de forma que sea consistente con recientes cambios para la recomendación 8”, que si bien no era exigible en ese momento ya consideraba necesario una actualización de la norma. A este respecto “... las autoridades señalaron que existen planes para revisar las regulaciones para las OSFL [...] y han tomado medidas hacia su implementación, incluida la realización de una evaluación sectorial de riesgos en orden a identificar aquellas organizaciones que se encuentren en mayor riesgo” (IEM, 2018).

Una de las razones para la realización del presente estudio es la carencia, hasta septiembre 2019 por lo menos, de una evaluación específica gubernamental para las OSFL bajo criterios GAFI. Evaluación que idealmente debería ser realizada en cuanto a su diseño, ejecución y evaluación, en conjunto con diversas organizaciones. La ENR da cuenta de dos esfuerzos de evaluaciones sectoriales que la alimentaron. En particular, para clasificar el grado de riesgo de las OSFL tomó en cuenta aquella realizada en 2013, misma que estuvo basada en los avisos obligatorios de actividades vulnerables, al

portal de la UIF, de parte de los sujetos obligados, incluyendo las OSFL. Por lo tanto, no sería un ejercicio que cumple con los criterios señalados por el GAFI para evaluaciones sectoriales de riesgos además de no encontrarse disponible públicamente (ENR, 2016).

Tenemos conocimiento de una nueva iniciativa de evaluación realizada en la presente administración para actualizar la ENR, esta no se ha hecho pública aún por lo que desconocemos su estatus, la metodología utilizada y si incluso se desagregó a las OSFL lo que pudiera ser un referente para impulsar adecuaciones en las normas y políticas públicas.²³

Desafortunadamente la propuesta de reforma más reciente a la Ley antilavado, formulada en el mes de febrero de 2019 por el grupo legislativo del partido gobernante no habría podido alimentarse de este nuevo ejercicio de evaluación, por lo que continúa con un enfoque de uniformidad en cuanto a las obligaciones y sanciones para las OSFL y aquellas de otros actores lucrativos. La iniciativa norma a las OSFL de forma muy similar a como lo venía haciendo en el pasado y solo determina que se emitirán algunas reglas particulares para este sector sin mencionar criterios de diferenciación. Estas reglas deberían, de acuerdo con la R8, basarse en una evaluación sectorial previa que identifique tipos de riesgo en las OSFL y permita hacer una diferenciación entre las obligaciones para aquellas y la gran mayoría de las organizaciones que, en nuestra opinión y de acuerdo con lo que se señalará en el presente estudio, presentan bajos riesgos financieros.

Uno de los temas novedosos impulsados por GAFI y retomados por la UIF en la iniciativa de reforma es la identificación del beneficiario final de las personas morales. Para el caso de las OSFL el concepto es contradictorio con la naturaleza no lucrativa de las organizaciones de la sociedad civil ya que se determina que el “beneficiario final” es “en última instancia, la persona que goza del disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio”. Los representantes de las OSC están impedidos legalmente de sacar provecho, disfrute o disponer de los fondos de una organización. Este es un ejemplo de una disposición que no debería aplicar a las OSFL o bien debería de ser adaptada de acuerdo con su naturaleza que claramente las diferencia de los demás sujetos obligados (Iniciativa de reforma a Ley antilavado, Art. 18 Fracc. III. 2019).

La propuesta incluida en el artículo 51 Quinquies continúa demostrando un tratamiento discrecional uniforme del riesgo de las OSFL, previo a tipificar cuales tipos de organizaciones son aquellas vulnerables, y en su lugar obliga a todas las organizaciones a cumplir con las mismas medidas, a pesar de que considere la posibilidad de existencia de reglas generales: “Las Asociaciones y sociedades sin fines de lucro estarán obligadas a cumplir con las medidas que se emitan conforme al artículo 51 Quáter de la Ley en los términos y condiciones previstos en las Reglas de carácter general que para tal efecto expida la Secretaría, *con independencia de que sean consideradas como Actividad Vulnerable* en términos del artículo 17 de la Ley.

Finalmente, en el artículo 54. Los montos de sanciones por incumplimiento resultan desproporcionados a la omisión administrativa que pudiera presentarse y pudieran representar una multa que pondría en riesgo la existencia de las OSFL y por lo tanto vulnera el derecho de asociación consagrado en el Art. 9 constitucional. Como ejemplo una violación al artículo 53 puede significar hasta 10,000 Unidades de Medida y Actualización (UMA)²⁴, poco más de \$800,00 pesos.²⁵

²³ El Economista “UIF en apuros por segunda evaluación nacional de riesgos” <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/UIF-en-apuros-por-segunda-evaluacion-nacional-de-riesgos-20190516-0111.html> Fecha de consulta 3 de septiembre de 2019.

²⁴ INEGI “La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.” <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/> Fecha de consulta 3 de septiembre de 2019

²⁵ 41,177.04 dólares a un tipo de cambio de 1 USD = 19.4283 MXN con fecha 12 de septiembre de 2019.

A esta medida se adiciona la propuesta de suspender temporalmente actividades consideradas vulnerables lo cual limita la capacidad de acción de las OSC, afecta a beneficiarios sociales y contradice abiertamente el espíritu de la R8.

UnidOSC como colectivo de OSFL, activistas y académicos para la promoción y defensa de los derechos de las organizaciones civiles, tuvo acercamientos con funcionarios de la UIF en la pasada administración a quienes se les compartió preocupaciones sobre impactos negativos de la normatividad y la falta de concordancia de la normatividad vigente con las actualizaciones a las R8. Desafortunadamente los procesos electorales de 2018 y el cambio de administración interrumpieron cualquier proceso de diálogo.

Es la intención de UnidOSC de construir una nueva interlocución ahora con la actual UIF y autoridades hacendarias en general, así como legisladores para colaborar en la construcción de normas y políticas públicas que ayuden de forma efectiva a proteger a las OSFL de riesgos financieros pero en equilibrio con el respeto a su libertad de asociación y derechos relacionados, en particular con el principio internacional de acceso a financiamiento tal como se ha formulado por la oficina del Relator especial para libertad de asociación de la ONU.

Un tema adicional de alta relevancia que deberá abordarse de forma conjunta es la exclusión progresiva del sistema financiero de las OSFL de parte de diversos corporativos bancarios. Este fenómeno ha sido investigado y documentado por UnidOSC desde 2017 y podría constituir un ejemplo de colaboración de sociedad civil gobierno en torno a un interés público en común ya que la exclusión bancaria representa una restricción grave a las actividades de las organizaciones y las coloca en un riesgo financiero que no es inherente a su labor no lucrativa y que actúa directamente en contra de los esfuerzos comunes por protegerlas de riesgos financieros.

Cuestiones fuera del ámbito de este informe

Este informe no está diseñado para reemplazar a la Evaluación de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo del Sector de OSFL requerida por el GAFI. Es responsabilidad de los gobiernos completar la Evaluación de Riesgo del GAFI. Además, los autores no tuvieron acceso a la información confidencial en la que se basaría una Evaluación de Riesgo. Sin embargo, se espera que este informe pueda contribuir positivamente a la comprensión del riesgo esencialmente de FT, pero también de lavado de activos y corrupción y a la efectividad de las medidas atenuantes en Argentina y México, destacando la percepción del sector sobre el riesgo y la efectividad de las medidas de mitigación, y proporcionando un análisis externo crítico de las medidas actuales.

Este informe se refiere a todos los requisitos de la Recomendación 8 y del Resultado Inmediato 10. Ofrece una visión sobre el cumplimiento actual de Argentina y México con aspectos de los requisitos relacionados con las evaluaciones de riesgo, acercamiento, supervisión y mejores prácticas y autorregulación dentro del sector de la sociedad civil. No tiene acceso a información que permita una evaluación en otros ámbitos y, por lo tanto, no ofrece ninguna opinión aquí. Concretamente, este documento se refiere a los requisitos establecidos en las Secciones 8.6 y 8.7 de la Metodología del GAFI, que abarca el acceso a la información, la capacidad de investigación, las sanciones y el intercambio de información interinstitucional e internacional.



Requisitos del GAFI para una Evaluación de Riesgo

La Recomendación 8 establece que:

“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y normas relativas a las organizaciones sin fines de lucro que el país identificó como vulnerables a la utilización indebida para el financiamiento del terrorismo”.

La *Metodología del GAFI* para la evaluación de la Recomendación 8 del GAFI proporciona detalles sobre qué buscarán los evaluadores al completar las Evaluaciones Mutuas de un país. La *Metodología del GAFI* establece que:

“8.1 Los países deben:

a) Sin perjuicio de los requisitos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son de riesgo inherentemente alto (y algunas pueden representar poco o ningún riesgo en absoluto), identificar qué subconjunto de organizaciones entran dentro de la definición de OSFL del GAFI y utilizar todas las fuentes de información relevantes a fin de identificar las características y los tipos de OSFL que, en virtud de sus actividades o características, pueden estar en riesgo de uso indebido para el financiamiento del terrorismo;

b) identificar la naturaleza de las amenazas que plantean las entidades terroristas a las OSFL que están en riesgo, así como la forma en que los actores terroristas utilizan indebidamente a esas OSFL;

c) revisar la adecuación de las medidas, incluidas las leyes y normas, que se relacionen con el subconjunto del sector de OSFL que puede ser objeto de abuso para apoyar el financiamiento del terrorismo, a fin de poder tomar medidas proporcionadas y efectivas para abordar los riesgos identificados; y

d) reevaluar periódicamente el sector, revisando la nueva información sobre las posibles vulnerabilidades del sector a las actividades terroristas para garantizar la aplicación efectiva de las medidas”.

El Resultado Inmediato 10 dice:

Cuestiones Fundamentales a considerar para determinar si el Resultado se está alcanzando.

10.2. ¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de un uso indebido por el terrorismo?

Análisis del requisito de Evaluación de Riesgo

En los últimos años se ha observado un cambio significativo en el enfoque de la política del GAFI. En esencia, hay dos cosas: un mayor énfasis en el “enfoque basado en el riesgo” (como se refleja en la Recomendación 1 revisada); y la introducción de una evaluación de la Efectividad a través de 11 *Resultados Inmediatos* nuevos. La Cuarta Ronda de Evaluaciones del GAFI que comenzó en 2015 ha adoptado este nuevo enfoque.

Tras las reformas, el primer requisito era determinar qué categorías de OSFL (si las hubiera) están “en riesgo” de financiamiento del terrorismo. Luego, un país está obligado a llevar a cabo una revisión de las medidas de mitigación que se aplican a las OSFL que han sido identificadas como “vulnerables al financiamiento del terrorismo”.

En otras palabras, los países deben demostrar que existen medidas efectivas dirigidas a las OSFL que se han identificado como “en riesgo” de financiamiento del terrorismo. La identificación de las OSFL de alto riesgo es una condición previa fundamental y necesaria de una buena calificación de la R.8. Ya no basta con aplicar medidas contra el financiamiento del terrorismo (CFT) a todas las OSFL. De hecho, tal acción puede dar lugar a una calificación más baja si no se puede demostrar que ha sido dirigida a las OSFL de alto riesgo.

Este enfoque de política teórico se apoya en la práctica. En el *Foro Consultivo del Sector Público* en 2017,²⁶ el GAFI reafirmó la importancia de la evaluación de riesgo para un buen resultado en la Evaluación Mutua. El análisis de las Evaluaciones Mutuas publicado en el marco de la Cuarta Ronda muestra una clara correlación entre la realización de una evaluación y revisión del riesgo y una buena evaluación de la R.8.

Necesidad de reevaluación periódica

La *Metodología del GAFI* deja claro que es posible que se espere que los países realicen otras evaluaciones.

“Los países deben... (d) reevaluar periódicamente el sector revisando la nueva información sobre las posibles vulnerabilidades del sector a las actividades terroristas para garantizar la aplicación efectiva de las medidas”.

Párrafo 8.1 d), *Metodología del GAFI*

Esto se repite en otros documentos, que reiteran la necesidad de una nueva evaluación para tener en cuenta la nueva información, las vulnerabilidades recién identificadas o la forma en que la amenaza ha evolucionado o cambiado con el tiempo (véase el párrafo 4 b) de la *NIR.8* y el párrafo 19 del *BPP*).

²⁶ Viena, 22 de marzo, 2017. El evento se realizó bajo las *normas de Chatham House*, y esta declaración es un resumen de las notas de Ben Evans sobre las contribuciones en el evento de funcionarios del GAFI y otros.

Percepción oficial del riesgo de financiamiento del terrorismo y corrupción de las OSFL en Argentina

La realización de la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo (ENR) fue dispuesta por la UIF mediante la Resolución N°473 publicada en el Boletín Oficial el 5 de noviembre de 2014. A la fecha de redacción de este informe la Coordinación Nacional contra el LA/FT (CN) ha emprendido el proceso de evaluación específicamente en lo atinente al FT. Si bien aún no se ha finalizado dicha evaluación, durante las instancias de intercambio impulsadas por sociedad civil, las autoridades competentes hicieron distintas apreciaciones respecto de las amenazas y vulnerabilidades que enfrenta el sector que se recogen a continuación.²⁷

La diversidad, heterogeneidad del sector y su despliegue a lo largo de todo el territorio nacional, sumado a la falta de un regulador específico natural o institución que las aglutine o represente plantea desafíos ciertos para que el Estado Nacional dialogue, coopere y conozca la realidad y necesidades del sector en materia de PLA/FT. Todo ello atenta contra el cumplimiento de algunas de las acciones que contribuyen a un Sistema Preventivo efectivo.

No se ha podido identificar concretamente que tipo de OSFL son aquellas vulnerables al abuso para el FT y por ende abarcadas por la definición del GAFI, de acuerdo con un enfoque basado en el riesgo; - por ende, no se han podido realizar actividades de acercamiento y supervisión o monitoreo focalizado basados en el riesgo de las OSFL que el país ha identificado;- como consecuencia, las OSFL no tienen un entendimiento cabal de sus vulnerabilidades y tienen dificultades para aplicar medidas apropiadas para mitigar los riesgos de FT.

El “De-Risking” de las entidades financieras aplicado al sector, que se evidencia a nivel global, pero sobre todo local y regionalmente, acrecienta la situación de exclusión financiera de las OSFL y su informalidad, sobre todo de aquellas de estructura más pequeña, lo que impacta negativamente en la posibilidad de contralor de sus flujos financieros.

Por otro lado, el régimen federal de gobierno hace que el sistema de autorización, registro, contralor y sanción de las personas jurídicas, y entre ellas las OSFL, sea facultad de las jurisdicciones provinciales. Por ende, existen tantos registros como jurisdicciones, y conviven distintos Sistemas Registrales, que se encuentran a su vez a cargo de distintas autoridades, en algunas el Sistema se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo y en otras del Poder Judicial. Esta realidad abona al desafío que implica un cabal conocimiento del sector y, por ende, su situación real de exposición al riesgo.

Cabe resaltar que la República Argentina ha contribuido recientemente con GAFI en el documento “Guía para la evaluación de riesgo de FT” publicado en julio de 2019. Allí Argentina ha manifestado lo siguiente: “Debido a que el país no tiene suficiente información o evidencia de casos de FT a nivel nacional para puntuar la probabilidad de riesgos, pero teniendo mucha más información a nivel mundial, la Coordinación Nacional ha desarrollado el concepto de probabilidad global que combina una subpuntuación de incidencia local con una subpuntuación de prominencia mundial”. En esa línea agrega “Teniendo en cuenta también que los daños o las consecuencias de los riesgos de terrorismo y FT son siempre altos (heridos y pérdidas de vidas e infraestructura vital) y que plantean desafíos para construir y trabajar con diferentes niveles de riesgos, la CN ha desarrollado el concepto de daño

²⁷ Las siguientes notas fueron recogidas por la autora durante las reuniones de partes interesadas que tuvieron lugar entre 2018 y 2019.

*marginal (es decir, daño más allá del nivel base común de daño físico).*²⁸ Durante el plenario de GAFILAT llevado a cabo en Asunción, Paraguay durante el mes de julio de 2019, las autoridades argentinas sostuvieron que el sector de OSFL enfrenta un “riesgo medio” en materia de FT. Dicha calificación no se sustenta en evidencias – a la fecha no existen antecedentes de reportes de operaciones sospechosas de FT, investigaciones y/o sentencias judiciales que involucren a OSFL - sino más bien se apoya en la decisión del gobierno de otorgar especial relevancia a la probabilidad global que este tipo de delitos impacten en el territorio. En este sentido resulta pertinente destacar el contraste en cuanto a las percepciones de funcionarios que se desempeñan en el ámbito provincial y municipal quienes observan como un fenómeno completamente ajeno el terrorismo y su financiamiento en relación con las OSFL. Este segmento de funcionarios con presencia en el territorio coincide en señalar que los delitos de mayor incidencia, en especial en la zona de la triple frontera, son el tráfico de drogas, el contrabando de mercancías diversas y de productos falsificados, la evasión fiscal y otros fraudes y delitos vinculados con la corrupción pública. En relación con las OSFL ellos manifiestan que en todo caso este tipo de estructuras jurídicas pueden ser vulnerables al uso indebido para actos de corrupción y el lavado de las ganancias que ellos originan y como ejemplo más citado aparece el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

Tomando como referencia la Metodología del GAFI para la evaluación de la Recomendación 8 en cuanto a la adopción de un Enfoque Basado en Riesgos²⁹ y la posición arriba resumida de las autoridades argentinas son oportunas las siguientes consideraciones:

A la fecha la ENR de FT se encuentra en proceso de ejecución, por lo tanto, Argentina aún no ha aplicado un EBR al sector sin fines de lucro que comprenda al sector e identifique el subsector incluido en la definición de GAFI y los segmentos más expuestos al riesgo de FT. Tampoco ha logrado identificar la naturaleza de las amenazas que suponen las entidades terroristas para las OSFL que están en riesgo, así como las formas en que los actores terroristas podrían abusar de las OSFL en Argentina.

Respecto de la regulación vigente en materia de LA/FT que impacta en las OSFL es pertinente mencionar las normas más relevantes: la **Ley 25.246** (Ley de Prevención de Lavado de Activos) que establece en el Art. 20 que las personas jurídicas que reciben donaciones y/o aportes de terceros son Sujetos Obligados ante la UIF. Se encuentran obligados a cumplir con la debida diligencia del cliente y a reportar operaciones sospechosas de LA/FT. El incumplimiento de las obligaciones establecidas acarrea sanciones pecuniarias (multas de \$10.000 a \$100.000 por cada incumplimiento detectado o multa de 1 a 10 veces el valor de los bienes a los que se refiera la operación no reportada); la **Resolución UIF N°30/2011**, comprende exclusivamente a todas las personas jurídicas que reciben aportes y/o donaciones por encima de un umbral monetario (\$140.000). Se encuentran obligados a implementar políticas de prevención LA/FT, identificación y conocimiento de clientes y reportes de operaciones sospechosas de LA/FT. Se prevé la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley 25.246; la **Resolución UIF N°29/2013**, las OSFL que revisten carácter de Sujetos Obligados deberán reportar, sin demora alguna, como Operación Sospechosa de Financiación del Terrorismo las operaciones realizadas o tentadas por personas humanas o jurídicas designadas por CSNU y/o bienes o dinero propiedad directa o indirecta de estas personas y/o el beneficiario sea una persona designada y/o que pudiesen estar vinculados con la Financiación del Terrorismo o con actos ilícitos cometidos con finalidad terrorista según Art. 41 quinquies del Código Penal Argentino asimismo las OSFL que reciban la notificación de la Resolución de la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA que dispone el

²⁸ Cuadro 3.7. ENR FT-P Argentina 2017-2019 – Puntuación de riesgos de FT. <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html>

²⁹ Se hace referencia al punto 8.1 apartados a, b, c y d.

congelamiento administrativo de bienes o dinero, deberán: a) Identificar y llevar registros de sus beneficiarios, b) Congelar todo bien, dinero o crédito que fuese propiedad de las personas físicas o jurídicas o entidades sobre las cuales se ha dictado el congelamiento administrativo, o cuyo destinatario o beneficiario sea una de las mencionadas personas, c) Informar los resultados de la aplicación de la resolución que dispuso el congelamiento administrativo, dentro de las 24 horas de notificada, sólo en los casos en que se hayan congelado bienes, dinero o créditos, d) Cotejar sus bases de clientes a los efectos de informar si las personas físicas o jurídicas o entidades sobre las que hubiera recaído la medida de congelamiento administrativo ha sido beneficiaria de bienes o dinero; **Resolución IGI N°7/2015**, la Inspección General de Justicia es el ente regulador de las Asociaciones Civiles y Fundaciones constituidas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (jurisdicción donde tienen asiento la mayor parte de las OSFL). La mencionada Resolución incorpora normas sobre “debidamente diligencia del cliente” en relación con las entidades sujetas a fiscalización de la IGJ y exige a las OSFL: declaración jurada anual en relación con el cumplimiento de la normativa sobre prevención de LA/FT, en el artículo 517, se incorpora el régimen de declaración jurada sobre licitud y origen de fondos aplicable a asociaciones civiles y fundaciones y establece específicamente la documentación respaldatoria a ser presentada (el régimen de información debe cumplirse al momento de solicitarse la autorización para funcionar y con cada presentación de estados contables), declaración sobre condición de Persona Expuesta Políticamente a ser presentada por administradores y miembros de órganos de fiscalización. Asimismo, cabe mencionar que la citada norma prevé sanciones para el caso de incumplimientos. Art. 516/517.

Por último, resulta relevante resaltar la adopción de dos normas que entraron en vigor durante 2018 con impacto directo en las OSFL.

Resolución UIF N°134/2018, conocida como la norma que actualiza las obligaciones de los Sujetos Obligados respecto de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), esta resolución amplía la lista de PEP alcanzando a: “las personas humanas con capacidad de decisión, administración, control o disposición del patrimonio de personas jurídicas privadas en los términos del 148 del Código Civil y Comercial de la Nación, que reciban fondos públicos destinados a terceros y cuenten con poder de control y disposición respecto del destino de dichos fondos”³⁰ y agrega a la obligación existente de exigir una declaración jurada a los donantes y/o aportantes una obligación adicional y problemática: “los sujetos obligados deberán verificar en todos los casos, y con un enfoque basado en riesgo, la condición de Persona Expuesta Políticamente respecto de sus Clientes y sus Beneficiarios Finales y guardar las evidencias correspondientes de la verificación realizada”.³¹

Ley 27.401 y Decreto 277/2018 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas por delitos de corrupción: si bien es de “carácter optativo” para las entidades (con prescindencia que persigan -o no- un fin de lucro) la adopción de una serie de políticas y procedimientos internos tendientes a la prevención, detección y remediación de irregularidades y posibles prácticas corruptas en las que aquellas hubieran tomado intervención se determina claramente la eximición de toda sanción para aquellas entidades que cumplan adecuadamente con un programa de integridad en los términos de los artículos 22 y 23 de la citada norma.³²

En particular se considera oportuno destacar un patrón que vincula a las regulaciones establecidas por las agencias en el último período, todas ellas fueron diseñadas para entidades con fines de lucro sin estimar el impacto que dichas medidas pueden ocasionar en las OSFL.

³⁰ ARTÍCULO 4º.- OTRAS PERSONAS EXPUESTAS POLITICAMENTE, Inc. d

³¹ ARTÍCULO 8º.- VERIFICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE PEP.

³² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/295000-299999/296846/norma.htm>

Por todo lo expuesto queda en claro que la revisión del carácter adecuado de las medidas, incluidas las leyes y regulaciones, relativas al subgrupo del sector OSFL que podrían ser abusadas para el apoyo al financiamiento del terrorismo, a fin de poder realizar acciones efectivas y proporcionales para abordar los riesgos identificados es a la fecha una materia pendiente a desarrollar por las autoridades argentinas.

Percepción de la sociedad civil del riesgo de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y corrupción en Argentina

En la primera sección de la encuesta se invita a los participantes a evaluar su nivel de conocimiento sobre (1) cuestiones de financiamiento del terrorismo y (2) cuestiones relativas a la sociedad civil.

De los 172 que respondieron el cuestionario aproximadamente el 60% se consideran muy bien o bien informados acerca de las regulaciones, leyes y políticas que afectan al sector de OSFL en Argentina en general, mientras que cuando se indaga sobre su conocimiento acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en Argentina el 60% de los encuestados contestaron que se consideran muy mal, mal informados o no saben del tema.

Se ha observado un patrón en las percepciones de quienes se califican como conocedores diferente de quienes carecen de conocimientos acerca de riesgo de FT, lavado de activos y corrupción.

El segmento que se considera mejor informado percibe como poco probable (bajo/ningún riesgo) que una OSFL en Argentina sea utilizada en forma indebida para el financiamiento del terrorismo, lavar activos y corrupción. En comparación el segmento que se considera mal informado percibe con mayor probabilidad que una OSFL sea abusada con los fines delictivos anteriormente mencionados.

PERCEPCIÓN DEL SEGMENTO CON MAYOR CONOCIMIENTO	EL SECTOR ENFRENTA BAJO/NINGÚN RIESGO
FT	57.14%
LA	95.24%
CORRUPCIÓN	85.71%

PERCEPCIÓN DEL SEGMENTO CON MENOR CONOCIMIENTO	EL SECTOR ENFRENTA BAJO/NINGÚN RIESGO
FT	20.00%
LA	76.76%
CORRUPCIÓN	79.70%

Idéntica tendencia se verifica cuando se pregunta acerca de ¿Cómo calificaría el riesgo de que su OSFL pueda ser utilizada en forma indebida para el financiamiento del terrorismo?

Mientras el segmento que se caracteriza con mayores conocimientos coincide en un 85.71% en que su propia OSFL comporta un riesgo bajo o ningún riesgo de ser usada indebidamente para FT, ese porcentaje disminuye al 57% en el segmento con menor nivel de conocimientos en la temática.

Sin embargo, los mencionados segmentos han coincidido ampliamente cuando se les preguntó ¿Conoce casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a

organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en Argentina en los últimos cinco años? El 97% de los encuestados manifestó no tener conocimiento acerca de la consulta.

Análisis de las vulnerabilidades y las fortalezas del sector sin fines de lucro

Como se señaló anteriormente, el GAFI requiere que los países "identifiquen qué subconjunto de organizaciones" están en riesgo de financiamiento del terrorismo. La comprensión completa de las características, la naturaleza y las actividades del sector es un requisito previo y clave para entender los riesgos que enfrentan las OSFL y actuar en consecuencia mediante medidas proporcionadas y efectivas que no interrumpan ni desalienten las actividades sin fines de lucro legítimas. Hasta ahora eso no ha ocurrido en Argentina ni como parte de una evaluación nacional y mucho menos sectorial. Incluso las autoridades competentes han reconocido la disponibilidad extremadamente limitada de información cuantitativa y casos pertinentes.

Por ello este estudio se ha centrado en su sección 5 en recopilar datos sobre los encuestados que permitan obtener un conocimiento más realista acerca de sus características, actividades, tamaño y operatoria. De ese modo el sector de OSFL estará en condiciones de colaborar como un socio informado con las autoridades en la identificación de subgrupos de OSFL con mayor exposición al riesgo tanto para FT como para corrupción y de otros con baja o ninguna probabilidad de ser abusado con los fines delictivos arriba mencionados. Cabe resaltar que las autoridades están obligadas a utilizar todas las fuentes de información disponibles incluidas las autoevaluaciones de riesgo sectoriales y organizacionales que aporten las partes interesadas, en este caso sociedad civil.

Para profundizar acerca de dónde está el riesgo, se indagó a las OSFL respecto de características tales como: I. magnitud, tipo y alcance de las OSFL; II. actividades; III. base de donantes, aportantes, beneficiarios y ubicación de las operaciones y IV. medios de pago utilizados e identificación del beneficiario final. A partir de la información reunida se comparó aquellas características con los elementos de la definición del GAFI de una OSFL. También se tomó en cuenta los hallazgos del documento de tipologías del GAFI "Riesgo de abuso terrorista en organizaciones sin fines de lucro" para identificar las características que ponen a las organizaciones en mayor riesgo en el contexto argentino.³³

I. OSFL que controlan una parte significativa de los recursos financieros del sector

Los terroristas y las organizaciones terroristas pueden explotar a algunas OSFL en el sector para recaudar y mover fondos, brindar asistencia logística, alentar al reclutamiento de terroristas, o apoyar de otras formas a las organizaciones terroristas y sus operaciones. Si bien existe el riesgo de abusar de OSFL de distinta magnitud, las OSFL de mayor envergadura en cuanto al volumen de fondos que administran representan mayor atractivo para que los terroristas y sus organizaciones intenten infiltrar fondos y/o desviar recursos para apoyar sus actividades delictivas. Considerando la localización geográfica, el limitado nivel de inserción internacional de nuestro país y el bajo grado de amenaza terrorista activa en el territorio y/o países limítrofes, se estima como muy poco probable que terroristas intenten abusar de OSFL de pequeño y mediano tamaño con un alcance acotado a su

³³ Resulta oportuno enfatizar que la presencia de alguna/s de las características mencionadas no hace a una OSFL pertenecer al segmento más vulnerable. Será preciso ponderar a través de alguna herramienta de medición de riesgo la concurrencia de varios elementos para determinar el nivel de exposición al riesgo (bajo – medio -alto – muy alto).

localidad y/o región ya que resultaría altamente complejo disimular y/o ocultar sus maniobras a través de este segmento de OSFL.

Del total de los encuestados menos de una cuarta parte clasificó los ingresos anuales de su entidad superando el umbral de los \$10.000.000³⁴ anuales clasificados como OSFL de gran envergadura.

II. OSFL orientadas predominantemente a brindar servicios

Según criterio de GAFI las OSFL con mayor riesgo de abuso para financiamiento del terrorismo están involucradas en “actividades de servicio”, lo que significa programas enfocados a brindar alojamiento, servicios sociales, educación o cuidados de la salud. Esto es consistente con la definición del GAFI de organización sin fines de lucro. De hecho, ninguna de las OSFL en los estudios de caso analizados por GAFI estuvieron involucradas en “actividades expresivas”, lo que significa programas enfocados a los deportes y la recreación, artes y cultura, representación de intereses o defensa, tal como partidos políticos, grupos de expertos y grupos de presión.

Del total de los encuestados aproximadamente el 60% se identificaron con programas orientados a brindar servicios y el 40% con actividades expresivas. Solo el 23% manifestó brindar ayuda humanitaria en respuesta a catástrofes naturales. Respecto de la figura legal elegida por las OSFL que brindan servicios se observa que el 56% son fundaciones y el 44% asociaciones civiles. El 95% expresaron que son entidades inscriptas legalmente en la dirección de personas jurídica pertinente. Por último, las $\frac{3}{4}$ partes cuenta con beneficio de estatus impositivo otorgado previa evaluación efectuada por la autoridad fiscal.

III. Base de donantes, aportantes, beneficiarios y ubicación de las operaciones

De acuerdo con los estudios de tipologías y buenas prácticas de GAFI la *desviación de fondos* es un método significativo de abuso, con actores dentro de la OSFL o actores externos (como socios extranjeros o recaudadores de fondos externos) responsables de la desviación para apoyar a entidades terroristas en algún punto a través de los procesos operativos o financieros de las OSFL. Asimismo, el abuso de la *programación* en el cual el flujo de recursos es legítimo, pero se abusa de los programas de las OSFL en el punto de entrega (para dar apoyo logístico general y/o dar ayuda a esfuerzos de reclutamiento de terroristas) es otro método sobre el cual GAFI llama la atención.

Por ello, se recomienda a las OSFL que monitoreen no solo su base de donantes y/o aportantes sino también la población beneficiaria de sus programas de caridad. Por otra parte, se alienta a que las OSFL que participan en actividades internacionales activamente tomen los recaudos necesarios tanto en la instancia de recaudación y movimientos de fondos como en la instancia de desembolso de fondos para cumplir con sus propósitos benéficos.

En la sección 5 de la encuesta se indagó respecto del área de operaciones de las OSFL. Del total de las respuestas recopiladas menos del 15% de las OSFL manifestó tener actividades a nivel internacional. Este porcentaje disminuye a un 10% en los segmentos con menores ingresos anuales y alcanza un 20% entre las OSFL que manejan mayores recursos (entre 5 y 10 millones y más de 10 millones anuales).

³⁴ Al tipo de cambio vigente al momento de responder la encuesta -u\$s1=\$40 – implicaría ingresos superiores a u\$s 250.000 al año y u\$s 20.833 al mes.

Para mayor abundamiento acerca del tipo de vínculos que las OSFL establecen internacionalmente se puede agregar que: las OSFL manifiestan que el flujo es fundamentalmente en la instancia de recepción de fondos siendo apenas 1,7% quienes declararon haber enviado alguna vez dinero o bienes a personas necesitadas en otros países y el 8% manifestó que su OSFL trabajó en sociedad con OSFL en otros países, para ayudarlos a financiar su trabajo, o para ayudarlos a llevar a cabo sus proyectos o a brindar servicios. Por último, pero no menos importante, se ha solicitado a las OSFL que declaren operatoria internacional que especifiquen los países con los que tienen o han tenido transacciones financieras. Se corroboró que los fondos han sido provistos por particulares y/o entidades radicadas en un total de 19 países, los cuales forman parte de GAFI ya sea como miembros del organismo o de alguno de sus grupos regionales y cuyos regímenes tributarios son considerados cooperadores a los fines de la transparencia fiscal. Entre los más mencionados se pueden citar: Estados Unidos, Alemania y España.

IV. Medios de pago utilizados e identificación del beneficiario final ³⁵

En la actualidad, el sector presenta dificultades para operar a través de canales financieros regulados, debido a una serie de restricciones impuestas por el sector financiero. Esta situación ha abierto un flanco de vulnerabilidad frente al LA/FT, debido al incremento en la utilización de efectivo en el sector en especial en los segmentos de OSFL que administran bajos volúmenes de recursos y no cuentan con profesionales en su staff.³⁶

En este contexto se indagó acerca del origen de los fondos recibidos en relación con el canal utilizado para receptor los recursos. Existe un subgrupo numeroso de OSFL de pequeña envergadura con operaciones acotadas a su localidad/región que recibe principalmente su financiamiento de instituciones estatales (nacional/provincial/municipal) y solo un pequeño porcentaje de filantropía nacional y/o extranjera. En este caso, dado que el componente de financiamiento estatal es predominante, se utilizan canales bancarios formales para recibir los fondos que son de identidad siempre conocida. En lo que se refiere a la recaudación de fondos de origen filantrópico nacional, las entidades incluidas en este segmento han manifestado que casi el 40% de las donaciones y/o aportes se reciben en efectivo y el 20% los beneficiarios finales son de identidad desconocida.

En cuanto a las OSFL de mediana o gran envergadura se ha corroborado que son más frecuentemente receptores de fondos provenientes de donantes privados, sean estas entidades y/o personas dedicadas a la filantropía a nivel nacional o internacional. Respecto de los medios de pago utilizados, las OSFL de mediana y mayor envergadura utilizan predominantemente canales bancarios para la recepción de fondos. Sólo una quinta parte de los encuestados dentro de este segmento manifestó haber recibido donaciones de entidades filantrópicas y/o particulares nacionales y/o extranjeros en

³⁵ Se entiende por beneficiario final a las personas humanas que tengan como mínimo el veinte por ciento (20%) del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica.

³⁶ El fenómeno conocido como De-Risking ha sido objeto de estudio no sólo a nivel global y regional sino también doméstico. En Argentina se han llevado a cabo proyectos de investigación apoyados por ICNL y la Coalición Global de NPO con el objetivo de recopilar evidencias sobre el impacto de la regulación relativa a la PLA/CFT en el sector sin fines de lucro. Los expertos y los referentes de OSFL en conjunto con las autoridades de gobierno y representantes del GAFI y GAFILAT han dado profundos debates al respecto. <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/12/COMUNICADO-DE-PRENSA-EVENTO-29-DE-NOV-UNIV.-AUSTRAL.pdf> Las conclusiones han nutrido parte de los reclamos de la Global NPO Coalition on FATF dirigidas a los miembros del G-20 que fueron recogidas por GAFI en el comunicado de la Cumbre de Buenos Aires en Noviembre de 2018. Ver especialmente párrafos 32-35 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report-G20-Leaders-Summit-Nov-2018.pdf>

efectivo. Por otra parte, se constató un marcado conocimiento de la identidad de los donantes/aportantes que ceden fondos a favor de las OSFL nucleadas en este subgrupo.

Como excepción al comportamiento descrito arriba se puede mencionar el subgrupo conformado por iglesias y entidades religiosas distintas de la Iglesia Católica que participaron de la encuesta. El mencionado subgrupo reconocido por el Código Civil y Comercial Argentino como personas jurídicas privadas manifiestan como habitual recibir contribuciones financieras y en especie de forma voluntaria en efectivo y anónima provenientes fundamentalmente de particulares nacionales y/o extranjeros. El tratamiento de este subgrupo de entidades bien podría instar a una revisión pormenorizada de la problemática como parte de un estudio específico.

Conclusiones

Las percepciones reunidas a través del contacto con autoridades competentes y la recopilación de datos a partir de las encuestas y cuestionarios respecto de las vulnerabilidades de FT y delitos de lavado de activos y corrupción pueden ser agrupadas en 4 categorías principales para facilitar su comprensión.

1. **Medidas Preventivas:** la comprensión de los riesgos varía significativamente en todo el sector. Las OSFL grandes, con disponibilidad de recursos financieros y técnicos generalmente comprenden mejor sus riesgos y pueden emplear medidas y mecanismos de mitigación de riesgos más sólidos, especialmente cuando operan internacionalmente. Por otro lado, las organizaciones pequeñas y medianas no disponen de tiempo, recursos humanos y financieros orientados a detectar comportamientos sospechosos de sus donantes y/o aportantes. La mayoría de las OSFL llevan a cabo cierto nivel de debida diligencia entre donantes y beneficiarios. Sin embargo, pocas OSFL realizan verificaciones y controles en materia de debida diligencia impulsadas por un entendimiento cabal de su rol dentro del sistema preventivo ALA/CFT. En todo el sector, pero más acentuadamente entre las pequeñas y medianas entidades hay una marcada confianza en las relaciones con sus donantes/aportantes y perciben como contraproducente exigir información respaldatoria sobre origen de fondos que pueda desincentivar la recaudación. Las agencias reguladoras han impuesto demasiadas exigencias a las OSFL que no fueron acompañadas por esfuerzos de concientización sobre la importancia de la prevención y el combate del LA/FT.
2. **Marco regulatorio doméstico y Coordinación entre agencias:** el panorama regulatorio para OSFL que reciben donaciones y/o aportes que aplican en buenas obras opera a través de una serie de regulaciones establecidas por la UIF. Colaboran en su implementación la IGJ, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y las entidades financieras bajo su órbita, los registros de personas jurídicas de las 24 provincias y la autoridad fiscal. Se ha detectado que los funcionarios competentes encargados de la supervisión y control de las operaciones de las OSFL tanto a nivel nacional y más acentuadamente a nivel provincial reciben escasa capacitación sobre cómo abordar al sector sin fines de lucro. Asimismo, existe una manifiesta y onerosa duplicación de imposiciones en materia ALA/CFT a las OSFL de parte de la UIF, la IGJ, entidades financieras y otras agencias de gobierno lo que tiende a dificultar la implementación de una efectiva política de ALA/CFT. Los efectos del de-risking que afecta a buena parte de las OSFL pequeñas y medianas pone de relieve políticas gubernamentales que persiguen objetivos contrapuestos: por un lado, el estímulo hacia el uso de canales regulados y por otro la discriminación de las OSFL en el acceso a los servicios financieros.

3. Vínculos con el exterior: un porcentaje muy pequeño de las OSFL registradas que participaron de la encuesta mantienen relaciones con donantes y/o aportantes fuera de las fronteras nacionales y es ínfimo el volumen de OSFL que envían dinero para sostener programas o acciones en beneficio de comunidades e individuos extranjeros. Las OSFL gozan por ley de beneficios fiscales. Para el otorgamiento de la exención en el Impuesto a las Ganancias la Administración Fiscal de Ingresos Públicos (AFIP) verifica que la OSFL solicitante posea un objeto social de bien público y no sea utilizada con finalidad de lucro, además esta exención no opera en caso de que se realice una transferencia de ingresos hacia fiscos extranjeros.³⁷ Por último, las organizaciones benéficas radicadas en Argentina no operan en países de alto riesgo en materia ALA/CFT o no cooperantes con GAFI³⁸ ni con países considerados no cooperadores a los fines de la transparencia fiscal.³⁹
4. Transparencia y Rendición de cuentas: como se ha mencionado el GAFI reconoce el vínculo entre la corrupción, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, en cuanto reconoce que las medidas para prevenir el LA y el FT ayudan a combatir la corrupción⁴⁰. La naturaleza heterogénea del sector de OSFL, los obstáculos en el acceso a los servicios financieros y los débiles esfuerzos para dotar al sector de herramientas prácticas y efectivas orientadas a la transparencia del ciclo financiero de los fondos que gestionan exponen a las entidades a un gran desafío que cada una resuelve con los recursos que tiene a su alcance.

³⁷ ARTÍCULO 21 de la LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44911/texact.htm>

³⁸ [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

³⁹ <http://www.afip.gob.ar/jurisdiccionesCooperantes/#ver>

⁴⁰ Como expresión de dicha relación la UIF y la Oficina Anticorrupción han firmado recientemente un acuerdo marco de colaboración que establece canales de comunicación y acciones de cooperación, a fin de prevenir y detectar la comisión de delitos vinculados al Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, y la elaboración de programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

Percepción oficial del riesgo de financiamiento del terrorismo de OSFL en México

La primera Evaluación nacional de riesgos de lavado de dinero (LD) y financiamiento al terrorismo (FT) en México fue realizada en 2016 y fue coordinada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en colaboración con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y la Procuraduría General de la República. Su metodología implicó una cobertura de carácter nacional e integró en un único ejercicio la evaluación de riesgos para financiamiento al terrorismo (FT) y lavado de dinero (LD).

La evaluación se ejecutó bajo los conceptos de riesgo determinados por el GAFI en 2013, *amenazas, vulnerabilidades y consecuencias*, lo que abre la posibilidad de considerar tanto los riesgos inherentes a la actividad vulnerable, como las posibles acciones de los sujetos obligados con potencial de disminución o aumento el riesgo y su posible impacto.

Para el caso de FT la evaluación considera diversos tipos de amenazas y vulnerabilidades, siendo los aspectos más vulnerables para México su posición geográfica y la porosidad de las fronteras internacionales. Las OSFL con consideradas dentro de las vulnerabilidades, sin embargo en la graduación del nivel de riesgo se encuentran en el umbral más bajo a pesar de que dicho riesgo es completamente descartado para el sector: “Derivado de diversos procesos de monitoreo y detección instaurados por la UIF para prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento, no se ha identificado hasta el momento algún factor de riesgo dentro del sector de las organizaciones sin fines de lucro. A pesar de lo antes señalado, el continuo monitoreo de dichos sujetos para identificar las características y el perfil de riesgo de FT es de vital relevancia. En conclusión, se considera que ésta vulnerabilidad es de nivel BAJO” (ENR, 2016: 26).

La concepción del riesgo que toma en cuenta la UIF es importante ya que lo entiende no como la posibilidad de que los sujetos obligados realicen acciones de FT o LD por si mismas, sino que busca identificar su vulnerabilidad de ser usadas para dichos fines. Del mismo modo, se espera que las obligaciones derivadas de la normatividad “... los obliga a desarrollar medidas para mitigar dichos riesgos, asignando sus recursos a la mitigación de los que mayor probabilidad e impacto les generen”. (ENR, 2016: p.33).

Esta es la clasificación de actividades vulnerables, al estar basada en los avisos que recibe la UIF consideramos que este solo considera las posibles amenazas sin considerar las posibilidades de reducción de vulnerabilidades basados en las buenas prácticas existentes en el sector.

Sector ¹⁴	Riesgo Final
Compra y Venta de Vehículos	Riesgo ALTO
Mutuo, Préstamo o Crédito	
Transmisión de Derechos Sobre Inmuebles	
Juegos y Sorteos	Riesgo MEDIO
Tarjetas de Servicio y Crédito	
Metales, Piedras, Joyas y Relojes	
Obras de Arte	Riesgo BAJO-MEDIO
Fe Pública	
Arrendamiento de Inmuebles	
Tarjetas Prepagadas	
Traslado y Custodia de Valores	
Recepción de Donativos	
Servicios Profesionales	
Tarjetas de Devolución y Recompensas	
Servicios de Blindaje	

Fuente: Evaluación Nacional de Riesgos (p. 37)

La ENR y la evaluación de riesgos del Sector de OSFL en el IEM

La ENR fue evaluada con resultados mixtos por el IEM, uno de los aspectos señalados aborda la corrupción ya que la evaluación está enfocada en cuanto a la percepción de corrupción sin evaluar la importancia de la misma y la posible relación que esta pueda tener con riesgos de LA.

Con respecto a las OSFL en la ENR se hizo del conocimiento las obligaciones legales y contables que tienen que cumplir las organizaciones, mismas que cuentan con un elevado grado de reducción de la vulnerabilidad, al grado que el IEM reconoce que exceden los requerimientos del GAFI y se enfatiza el tratamiento equitativo con otros sujetos obligados mismo que no está acorde a su riesgo: “La 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 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 AV, como así también las OSFL que reciben donaciones por encima del umbral de USD 6.500 y, por lo tanto, están sujetas a los mismos requisitos que las APNFD” (IEM, 2016: 79)

La conclusión anterior es una de las más notables para las OSFL quienes, en foros diversos, han manifestado su inconformidad por tener tratadas del mismo modo que otros sectores que cuentan con las mismas obligaciones, aun cuando sus prácticas de transparencia derivadas de obligaciones o por interés propio en rendición de cuentas, favorece una disminución significativa de su vulnerabilidad a riesgos financieros.

La sobrecarga de obligaciones ya implica una carga administrativa muy alta para las OSFL, quienes ya cuentan con múltiples procesos para prevenir fenómenos como la corrupción o el LA. Esta realidad debería ser tomada en cuenta por la autoridad al momento de actualizar la ENR (ya que existe el compromiso de hacerlo cada tres años) y en especial cuando se realicen actualizaciones a las normas AL y FT.

“El GAFI enfatiza en su Guía para la Evaluación del Riesgo de FT recientemente publicada⁴¹, a la cual contribuyeron los miembros de la Global NPO Coalition [de la cual el representante para México es UnidOSC], a los gobiernos a no ver a las OSFL como inherentemente en riesgo de abuso de FT sino a

⁴¹ GAFI (2019). Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html>

valorar y validar las medidas financieras y administrativas que ya han tomado las OSFL para prevenir el riesgo” (HSC, 2019).

Desafortunadamente esto no ha ocurrido, la iniciativa de reforma a la Ley antilavado genera mayores obligaciones para las OSFL y se siguen presentando varias de las omisiones señaladas por el IEM para la R8 entre estas, un acercamiento muy limitado a la diversidad de organizaciones del sector, nulo o escaso contacto con la comunidad de donantes, quienes también son afectados de manera directa por las disposiciones normativas y sobre todo, no se ha logrado desarrollar un trabajo conjunto entre las autoridades y las organizaciones para el desarrollo de buenas prácticas (IEM, 2018: 217).

Finalmente, uno de los temas que no es señalado por ningún documento es la ya manifestada exclusión de las OSFL de parte de la mayoría de los corporativos bancarios. Fenómeno que no es exclusivo de México y que ya constituye una muy preocupante tendencia que incrementa el riesgo de las organizaciones tal y como lo ha demostrado la organización holandesa Human Security Collective (HSC), para los casos de Brasil, Irlanda y México (HSC, 2018).

Si bien no se ha confirmado la raíz de este fenómeno es probable que se derive de una inadecuada interpretación de la R8 original donde los grupos financieros han tomado la decisión extrema de eliminar por completo a un sector en vez de entender su riesgo y vulnerabilidad: “Los representantes de un grupo financiero indicaron que se supervisa a cada miembro del grupo como una entidad individual en relación con el cumplimiento con los requerimientos ALA/CFT, pero las políticas ALA/CFT también se desarrollaron a nivel grupal. Los miembros individuales tienen sus propias políticas y procedimientos conforme a las políticas del grupo y adaptadas a sus actividades respectivas. Por ejemplo, los encuadres de categorización de riesgo de los clientes y los sistemas de alerta se establecen en las políticas grupales” (ENR, 2018: 97).

Si este esquema de trabajo es utilizado también a nivel global, puede suponerse entonces que, de manera colectiva, grandes corporativos han definido políticas de exclusión a las OSFL en una práctica definida como “de-risking” (HSC, 2019). Para México el impacto es muy grave ya que, sin mencionar el impacto social, estas organizaciones representan casi el 3% del PIB y representan la fuente de un millón de empleos formales (Chávez, 2018: 80). Básicamente los bancos están excluyendo progresivamente a un sector económico de los servicios financieros lo que actúa en contra del trabajo de la UIF y las recomendaciones del GAFI, puesto que ¿cómo se puede alentar a las OSFL a realizar operaciones a través de canales financieros regulados, cuando estos canales están obstaculizando la apertura de cuentas o bien cerrando cuentas existentes a organizaciones que no se encuentran bajo investigación ni sospecha de LA o FT?

Percepción de la sociedad civil del riesgo de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y corrupción en México

Comenzamos el ejercicio con una valoración de la percepción de los riesgos financieros para el sector en las dos dimensiones principales en las que se dividió la encuesta: FT, LA a los cuales adicionamos el elemento de corrupción al considerarlo como una variable de interés a tomar en cuenta, ya que de su modulación puede depender también el incrementar o disminuir los riesgos en las otras dos.

En general entre mayor sea el conocimiento de una OSFL de las normas, mayor es su conciencia acerca del riesgo que puede enfrentar la generalidad del sector de organizaciones no lucrativas. Cuando hablamos de aquellas organizaciones con alto conocimiento de las normas que las regulan estas mismas perciben que pueden existir riesgos potenciales para el sector. En comparación, aquellas cuyo conocimiento sobre los riesgos asociados al FT es menor, perciben también un menor riesgo. Es el caso de organizaciones que se encuentran al margen de un conocimiento adecuado de las normas que

las rigen con respecto a esta temática mismas que desconocen el tipo de riesgos o inclusive el impacto potencial, aspecto que se disminuye en la medida en que las organizaciones son sujetas a mayor información.

My bien o bien informados acerca de las regulaciones, leyes y políticas que afectan al sector de OSFL en México	49.7%
Mal informados acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en México	63.5%

Si bien representa un reto que poco más del 60% de las OSFL no cuenten con suficiente información acerca de los riesgos asociados al FT, es de llamar la atención que por lo menos la mitad de las organizaciones encuestadas cuenten con un buen nivel de conocimiento acerca de las normas en general que las regulan. Este aspecto es positivo ya que del conocimiento y cumplimiento de las reglas generales es factible procurar un conocimiento y práctica más especializada a la que también se encuentran obligados.

Recordemos que los riesgos son solo uno de los criterios señalados dentro de la evaluación ya que tenemos que adicionar las vulnerabilidades derivadas de las propias prácticas de las organizaciones, así como el impacto potencial.

SEGMENTO CON MAYOR CONOCIMIENTO	BAJO RIESGO PARA EL SECTOR
FT	22.6%
LA	21.3%
CORRUPCIÓN	17.6%

SEGMENTO CON MENOR CONOCIMIENTO	BAJO RIESGO PARA EL SECTOR
FT	38.4%
LA	31.8%
CORRUPCIÓN	34.6%

La tendencia se invierte de la observada en el caso argentino cuando nos referimos directamente a los riesgos asociados a su organización. Casi 40% de las organizaciones que se identifican como bien informadas acerca de los riesgos de FT consideran que no existe ningún riesgo de que sean utilizadas para estos fines. Adicionalmente, 33% asumen que su riesgo es medio/bajo, lo que coincidiría con la percepción gubernamental. Es relevante recordar que no existe, de acuerdo con el GAFI, un riesgo cero para ninguno de los sujetos obligados, pero si una disminución del riesgo que permita evaluarlo como de muy baja consideración. No obstante, es clara la tendencia a una percepción cada vez más reducida del riesgo propio en la medida que su acceso a la información es mayor.

Otro aspecto relevante de la encuesta es sobre el conocimiento de investigaciones realizadas a OSFL en cuanto al tema en cuestión, la gran mayoría, el 91% de los encuestados, no conoce ningún caso al respecto. Son coincidentes las tendencias que revelan una alta proporción de organizaciones que, sumadas, perciben bajos riesgos para sus propias OSFL. Proporción que se incrementa de forma muy alta al conocimiento, no a la percepción, de casos concretos sobre investigaciones en el sector. La

realidad es que si han existido investigaciones, su análisis podría revelar vulnerabilidades específicas para un sub grupo de OSFL cuyas características convendría ser identificadas para la protección de aquellas organizaciones más vulnerables y no para asociarse a la percepción de un riesgo inherente generalizado que no corresponde necesariamente a la realidad del sector.

Análisis de las vulnerabilidades y las fortalezas del sector sin fines de lucro

A efecto de abonar a la comparabilidad del estudio se efectuaron las mismas preguntas en los cuestionarios aplicados a las OSFL en Argentina y México a un número similar de organizaciones (159 para el segundo caso) y en temporalidades similares salvo las correspondientes adaptaciones de acuerdo con los tipos de constitución legal y aspectos delimitados por la normatividad de cada uno de los dos países. Por lo tanto, los temas de análisis de vulnerabilidad elegidos son I. magnitud, tipo y alcance de las OSFL; II. actividades; III. base de donantes, aportantes, beneficiarios y ubicación de las operaciones y IV. medios de pago utilizados e identificación del beneficiario final.

I. OSFL que controlan una parte significativa de los recursos financieros del sector

Las características del sector mexicano tienden a responder al centralismo que ha pervivido aún a esfuerzos de descentralización realizados tanto por instituciones públicas como empresas privadas. Diversos estudios han señalado no solo que un alto porcentaje de instituciones se encuentran constituidas en la Ciudad de México, sino que también organizaciones donantes, cuyas características les permiten allegarse mayores patrimonios en comparación con las organizaciones operativas, tradicionalmente se encuentran localizadas en aquellas ciudades con una actividad económica mayor que las del resto del país.

“Solo cuatro estados (Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Jalisco) representan el 51% de todas las donatarias autorizadas y (lo que es más impactante) el 76.7% de todas las donaciones en el país. Las desigualdades no son solo geográficas. Los primeros tres deciles de donatarias autorizadas (equivalente a 1,971 OSC) concentran el 97% de todos los ingresos” (Ablanedo, et al., 2018: 33).

Las donatarias autorizadas (DA) son un subgrupo de las OSFL para México que cuentan con un estatus especial que les permite emitir recibos deducibles para los donativos recibidos, además de encontrarse exentas del pago del Impuesto sobre la renta. Representan una minoría del total de organizaciones constituidas, aproximadamente 9,000 de un total de 60,000, (Chávez, et al, 2018: 57). La ventaja primordial de estas DA es que cuentan con mayores facilidades de acceso a donantes privados mexicanos (fundaciones, empresas y/o personas) lo que impulsa su sustentabilidad financiera, sin embargo, también cuentan con una carga normativa y administrativa mayor lo que incrementa sus demandas, y en un amplio número su capacidad, de transparencia y rendición de cuentas.

Para el caso de nuestro estudio, 10% de las OSFL mexicanas reportan contar con ingresos superiores a los \$10,000,000⁴² lo que las podría colocar con una característica significativa sobre su grado de riesgo, sin embargo el caso de las DA, como se ha mencionado sus altos requerimientos a partir de la regulación aplicable actúa para disminuir su vulnerabilidad, colocándolas entre el grupo de organizaciones más confiables.

II. OSFL orientadas predominantemente a brindar servicios

⁴² 10,000,000MXN equivale a 513,772.78 USD a un tipo de cambio de 1 USD = 19.4639 MXN con fecha 16 de septiembre de 2019. <https://www.xe.com/>

El estudio revela la participación de un 48% de organizaciones cuyas actividades se encuentran relacionadas con servicios, estas se desagregan en: 50 organizaciones realizan actividades de asistencia social, 12 de apoyo a la alimentación popular y 15 a la promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.

Si bien la vulnerabilidad señalada por el GAFI para FT en este tipo de organizaciones puede considerarse de especial importancia en contextos con presencia de actividades terroristas este no es el caso de acuerdo con lo señalado por la ENR para México. Para el caso de las organizaciones locales las vulnerabilidades tendrían que incluir algunos otros criterios más amplios ya sea del contexto, por ejemplo si la actividad de la organización toma lugar en entornos de alta presencia de crimen organizado, actividades de lavado de dinero o reportes de operaciones sospechosas (aspectos que se mencionarán en el siguiente punto); o bien de carácter interno, prácticas deficitarias de transparencia y rendición de cuentas u omisiones en informes u obligaciones normativas.

III. Base de donantes, aportantes, beneficiarios y ubicación de las operaciones

La Ley antilavado ya establece obligaciones de recopilación de información, así como de entrega de la misma a la plataforma electrónica establecida por la UIF. Esta es la obligación más conocida por las OSFL, una parte por los esfuerzos de difusión que se han hecho tanto desde las autoridades como desde múltiples organizaciones fortalecedoras, como por causa de las altas sanciones que se aplican en caso de incumplimiento. De este modo es fácil para la autoridad contar con un mapa de los financiamientos representativos en cuanto a montos definidos para los avisos obligatorios, ya sean estos de procedencia nacional o internacional.

Centramos la atención para el presente estudio en el segundo caso. El financiamiento internacional no representa la fuente principal de recursos de las organizaciones, de hecho, solo el 27% de las encuestadas reportaron haber recibido recursos externos. De los reportados, el mayor porcentaje provienen de los Estados Unidos 30%, de países pertenecientes a la Unión Europea el 20% y 6% de países europeos no pertenecientes a la UE.

Las transferencias de recursos no se realizan directamente a personas o asociados, sino que se trata de transferencias entre personas jurídicas sujetas de derechos y obligaciones. De esta forma. Aun cuando una OSFL se encuentre en un estado con un contexto complicado por razones del entorno buena parte de la disminución de la vulnerabilidad proviene del destino de los fondos en el caso de receptoras de donativos y en el caso del destino de los mismos para aquellas organizaciones donantes.

IV. Medios de pago utilizados e identificación del beneficiario final

Parte importante de la disminución del riesgo es la canalización de fondos a través de canales financieros formales, es de destacar que los financiamientos internacionales son transferidos casi exclusivamente a través de éstos (94%). La cifra no es de extrañar puesto que muchos de los donantes son también instituciones, ya sea agencias internacionales que transfieren fondos públicos o bien fundaciones extranjeras, donantes de fondos privados que son a su vez OSFL y que son supervisadas por sus propios gobiernos. Este doble proceso de monitoreo, el realizado por la OSFL donante en su país de origen, y las normas y obligaciones establecidas tanto por la autoridad hacendaria como por la UIF en México, garantiza que el riesgo financiero que pudiera existir sea en extremo bajo.

Conclusiones

De los aspectos mencionados en el presente apartado puede identificarse una tendencia de riesgos con sus consecuentes paliativos de forma que se genera un cierto equilibrio que quizá sea uno de los elementos que condujo a la autoridad a evaluar un riesgo bajo/medio para los donativos en la ENR.

Como ejemplos podemos mencionar que existen organizaciones que operan con volúmenes que se encuentran entre los porcentajes más altos del sector, sin embargo, muchas de esas mismas organizaciones han invertido en el desarrollo de sistemas de control y han implementado políticas y métodos de transparencia que aseguran una baja exposición ante fenómenos de LA y corrupción.

Así mismo, aquellas organizaciones que pudieran atraer una mirada de mayor control de parte de la autoridad por recibir fondos del extranjero realizan dicha recepción por canales financieros formales, lo que permite un fácil seguimiento. Adicionalmente, la mayoría de los donativos son recibidos de parte de instituciones formales, ya sean fondos públicos a través de agencias internacionales, o privados por medio de fundaciones constituidas y registradas, así como supervisadas en sus entornos locales.

Por lo tanto, una de las tendencias identificables es el proceso que ocurre entre organizaciones que en apariencia pudieran resultar con un cierto grado de riesgo mayor, para poder empoderarse a partir del desarrollo de capacidades y procesos que les permiten tener un control efectivo de los recursos financieros para efectos de la eficiencia en su administración. Con fines de cultivo a donantes, estas mismas OSFL conducen procesos de evaluación social y financiera que consolidan sus relaciones con las instituciones financiadoras. Estos procesos de profesionalización coinciden con el interés de la autoridad, de forma que más que buscar el control y la sobrecarga de obligaciones, es recomendable buscar procesos de difusión y adopción ya probados por diversas organizaciones. Así mismo, es importante observar y contrarrestar la tendencia de exclusión financiera a las OSFL ya que pudiera convertirse en un obstáculo a estos procesos, retrasando los esfuerzos gubernamentales y de la propia sociedad civil.



Política del GAFI sobre las medidas de mitigación por parte de las OSFL

Los requisitos del GAFI no se refieren directamente a las OSFL, sino a los gobiernos. Sin embargo, todos, incluido el GAFI, reconocen que muchas de las medidas más importantes para proteger o mitigar los riesgos de financiamiento del terrorismo son medidas adoptadas por las propias OSFL. Estas medidas pueden ser adoptadas por OSFL individuales o pueden ser producto de iniciativas de autorregulación más amplias del sector, o una parte del sector. Estas medidas pueden no ser específicas al financiamiento del terrorismo, pero, como se ha señalado anteriormente, las medidas generales de mejores prácticas a menudo tienen un impacto significativo también en la reducción de los riesgos y vulnerabilidades de financiamiento del terrorismo.

ARGENTINA

Medidas de mejores prácticas observadas en OSFL en Argentina

En la sección 4 de la encuesta se indagó acerca de las medidas de las OSFL para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo solicitando a los encuestados que califiquen su conocimiento y eficacia de las medidas de mitigación de FT adoptadas por las OSFL (tanto como instituciones individuales como sectoriales).

Los encuestados manifestaron que sus OSFL realizan principalmente las siguientes actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo:

ACCIONES IDENTIFICADAS

I.	APLICAR MEJORES PRÁCTICAS DE SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN FINANCIERA.	42,3%
II.	APLICAR MEJORES PRÁCTICAS DE SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS.	40.2%
III.	DEBIDA DILIGENCIA DE BENEFICIARIOS.	32.3%
IV.	DEBIDA DILIGENCIA DE DONANTES.	30.9%

En tanto la mayoría de los encuestados manifestaron que llevan a cabo las mencionadas acciones por considerarlas una mejor práctica, no alcanzan a percibir de qué modo ello comporta como una medida de mitigación para el FT.

Se observa una tendencia dispar cuando se focaliza en el comportamiento de segmentos de menores ingresos respecto del segmento de mayores ingresos, de modo que aquellos representantes de OSFL de menor envergadura aplican en menor medida las acciones identificadas arriba (entre un 12 y un 15% menos dependiendo de la actividad) y las OSFL de gran envergadura implementan en mayor medida las acciones señaladas (aproximadamente un 10% más).

Asimismo, entre las medidas que los encuestados perciben como las principales exigencias del gobierno para cubrir los riesgos de FT se mencionaron: Evaluación de riesgo de FT (48%), Debida diligencia de donantes (48.2%) y Capacitación del personal (46.6%).

En la última sección de la encuesta los participantes han identificado las medidas que implementa su organización en pos de la transparencia y rendición de cuentas, entre las opciones más elegidas se puede mencionar:

MEDIDAS IDENTIFICADAS

PUBLICACIÓN DE BALANCES Y/O INFORMES DE GESTIÓN.	80%
UTILIZACIÓN DE CANALES FINANCIEROS REGULADOS PARA MANEJO DE LOS FONDOS.	67.1%
POLÍTICAS DE IDENTIFICACIÓN Y CONOCIMIENTO DE DONANTES, APORTANTES, SOCIOS Y BENEFICIARIOS.	66.6%
PROCEDIMIENTOS Y/O MECANISMOS PARA RECIBIR Y GESTIONAR APORTES O DONACIONES (PÚBLICOS Y/O PRIVADOS)	61%

Sin embargo, la mayor parte de los encuestados no alcanza a vincular cómo las medidas identificadas podrían ayudar a prevenir el FT, la corrupción y el lavado de activos en su organización.

Finalmente consultados los referentes de OSFL y entidades académicas sobre “¿Considera que las entidades sin fines de lucro en Argentina cuentan con herramientas y/o prácticas (códigos de ética, prácticas de gestión interna, divulgación de memorias y balances, etc.) que contribuyen a prevenir ser utilizadas indebidamente para financiar terrorismo? 7 de los 10 participantes consideran que no, apenas una pequeña porción y los 3 referentes restantes creen que sí, pero no todos.

Conclusión

La implementación de medidas y procedimientos para la gestión efectiva y transparente de los fondos resulta una práctica ampliamente difundida entre las OSFL, aunque se trata más de una iniciativa individual de las organizaciones más que de programas instrumentados por las agencias de gobierno. Se constató un limitado nivel de conciencia respecto de cómo dichas medidas y procedimientos

podrían redundar en la protección de las entidades frente al abuso con fines delictivos. Asimismo, se corroboró un panorama disímil en cuanto a la disponibilidad de herramientas y sistemas aplicados a los circuitos de gestión financiera y de proyectos. Por una parte, las OSFL de mayor envergadura cuentan con recursos humanos, técnicos, softwares y asesoramiento especializado para llevar adelante prácticas de prevención de delitos y programas de integridad. Por otra parte, un amplio universo de OSFL pequeñas y medianas carecen de un staff profesional y herramientas informáticas que faciliten la gestión financiera de sus recursos y programas al tiempo que cuentan con menores recursos económicos para invertir en capacitación en temas relativos a PLA/CFT y lucha contra la corrupción.

Medidas de mejores prácticas observadas en OSFL en México

Como se ha comentado al inicio del apartado si bien la responsabilidad de mitigación del riesgo la asigna el GAFI a los gobiernos, existe un interés compartido entre sociedad civil y gobierno para favorecer buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Este no es un interés nuevo de parte de las OSFL, parte importante del desarrollo de capacidades ha sido a partir de las demandas de parte de donantes con respecto a la evaluación de iniciativas sociales financiadas, informes de uso de los recursos y análisis de su efectividad. Estas relaciones entre donantes y donatarias han dado como resultado que las organizaciones hayan tenido que desarrollar procesos internos de recopilación, análisis y sistematización de información que involucran a diferentes áreas. Con frecuencia son las áreas enfocadas en la procuración las que realizan los procesos de documentación con insumos provenientes de las áreas de intervención social y administrativas, para de este modo poder rendir cuentas a donantes.

Sin embargo, estos procesos de transparencia no se limitan solo a estos actores. Las demandas de información también son realizadas por los órganos de gobierno internos. Los consejos directivos, en la mayoría de los casos, para cumplir con su responsabilidad legal y sus obligaciones de guía estratégica y supervisión con la organización, revisan de manera periódica información financiera ya que son los primeros interesados en proteger a la organización de cualquier riesgo. La información se analiza de forma colegiada en cuanto a origen y aplicación de los fondos, así como los resultados de la inversión social y el cumplimiento con presupuestos.

Finalmente, existen otros ejercicios de rendición de cuentas dirigidos hacia la sociedad en general, entendida este como las comunidades donde las OSFL trabajan, voluntarios, miembros de los equipos de trabajo, otras organizaciones, donantes individuales, sin mencionar las obligaciones legales y fiscales con informes entregados a las autoridades correspondientes. De este modo, las organizaciones suelen emitir informes anuales públicos, que suelen ser acompañados de estados financieros e información del origen y aplicación de fondos⁴³; informes periódicos que dan cuenta del impacto social y otro tipo de expresiones mediáticas que actúan como ejes de diversificación de su transparencia.

La encuesta identificó una serie acciones que revelan buenas prácticas de las OSFL y que directamente inciden en la disminución de riesgos financieros. Es de destacar que aquellas organizaciones que pudiera suponerse estar en mayor riesgo por motivo de transferencias internacionales o los altos montos son OSFL que han desarrollado buenas prácticas de transparencia lo que disminuye directamente su vulnerabilidad. El cuadro de acciones identifica que la mayoría de estas realizan procesos de “due diligence” o debido proceso de identificación de beneficiarios, así como de donantes, prácticamente en la misma proporción.

El porcentaje también es alto cuanto se refiere a las prácticas de gestión de proyectos, pero disminuye cuando se trata de normas de terceros, aunque se mantiene aún sobre el umbral del 40%. Si bien los resultados reflejan que existen ya tendencias a la adopción de buenas prácticas también se identifican

⁴³ Para organizaciones que superan el umbral de los 4 millones de pesos en ingresos anuales se requiere la realización de una auditoría externa que valide la transparencia del ejercicio. Regularmente el informe generado por la firma de auditoría es anexo al informe anual.

áreas de oportunidad para incentivar e informar a un número amplio de organizaciones sobre las ventajas institucionales que representan y no solo por los riesgos a enfrentar. Esto es posible en esquemas compartidos de sociedad civil gobierno para difundir la información, pero también para contribuir a la formación de las organizaciones de forma que éstas conozcan que significa una buena práctica, cuáles son las estrategias más efectivas y el impacto positivo que estas representan.

ACCIONES IDENTIFICADAS

I.	DEBIDO PROCESO DE BENEFICIARIOS	54.95%
II.	DEBIDO PROCESO DE DONANTES	53.19%
III.	APLICAR MEJORES PRÁCTICAS DE SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS	48.31%
IV.	ADHERIR A NORMAS DE TERCEROS, O CUMPLIRLAS (EJ. CÓDIGOS DE CONDUCTA VOLUNTARIOS, ISO)	42.7%

Ahora bien, sobre las medidas identificadas al interior de la organización que reducen su vulnerabilidad estas suelen ser más frecuentes, revelando una base institucional ya existente producto de la profesionalización paulatina que se ha desarrollado en gran parte de las OSFL. En todos los casos de medidas identificadas como efectivas las organizaciones que las realizan superan el 70% llegando incluso casi hasta el 80% con respecto a los procedimientos de recepción y gestión de donativos.

MEDIDAS IDENTIFICADAS

PROCEDIMIENTOS Y/O MECANISMOS PARA RECIBIR Y GESTIONAR APORTES O DONACIONES (PÚBLICOS Y/O PRIVADOS)	79.69%
POLÍTICAS DE IDENTIFICACIÓN Y CONOCIMIENTO DE DONANTES, APORTANTES, SOCIOS Y BENEFICIARIOS	75.81%
CÓDIGO DE ÉTICA Y/O CONDUCTA APLICABLE TANTO A LA COMISIÓN DIRECTIVA COMO AL STAFF	74.19%

Conclusión

Muchas de las estrategias y acciones que pudieran identificarse como buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas de parte de las OSFL no surgieron por las obligaciones derivadas de las recomendaciones de GAFI ya que la norma es todavía reciente (2012) como para haber impactado procesos tan complejos dentro de organizaciones en diversas causas, tamaños y ubicación geográfica, sin embargo, muchas de estas coinciden en asumir medidas de transparencia.

Las buenas prácticas son resultado de diversos esfuerzos de profesionalización de las OSFL, algunos generados por organizaciones denominados como fortalecedoras quienes han ofrecido por años una

gama cada vez más amplia de procesos de desarrollo institucional; diferentes gobiernos también han estado detrás de los esfuerzos de profesionalización, el Instituto nacional de desarrollo social INDESOL fue por años una institución cercana a las OSFL que además de canalizar subsidios bajo un modelo reconocido por muchos actores como equitativo y transparente, ejecutó varias iniciativas de formación, entre ellas diplomados, talleres, foros, publicaciones, muchas de ellas en alianza con organizaciones civiles; finalmente, las propias instituciones donantes han contribuido directa o indirectamente al desarrollo de una cultura de rendición de cuentas puesto que ellas mismas han tenido que profundizar en el análisis de la efectividad de su inversión social, para esto es indispensable contar con información sistematizada de parte de las OSFL tanto en su dimensión social como financiera.

Este conjunto de factores incidió para que las organizaciones, sin necesidad de ser obligadas por una autoridad externa, fueran comprendiendo la utilidad de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, mismos que les ha servido para consolidar relaciones con donantes, han contribuido a generar confianza con públicos externos y con sus propios órganos de gobierno y finalmente coadyuvan al cumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, estos procesos están lejos de haber concluido. Aún está pendiente generar una comprensión más profunda de los riesgos financieros y la reducción de vulnerabilidades que representan las buenas prácticas. Adicionalmente, será de gran utilidad ampliar los procesos de profesionalización para llegar a organizaciones más pequeñas que no tienen un contacto cotidiano con donantes institucionales y que aún no han desarrollado prácticas institucionales. El desarrollo del sector de OSFL representa una salvaguarda contra los riesgos externos para cada organización que asume su desarrollo institucional de forma proactiva pero también beneficia al sector ya que cada vez serán menos y más fáciles de identificar los posibles focos remanentes de riesgo.



Recomendaciones del GAFI para mitigar los posibles riesgos de financiamiento del terrorismo & Corrupción

A: Acercamiento

El acercamiento es un elemento fundamental en las Recomendaciones del GAFI para combatir los riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de OSFL,⁴⁴ y una de las áreas de prioridad de las Evaluaciones Mutuas.

- La *Metodología* para las Evaluaciones Mutuas establece que los países serán evaluados sobre lo bien que demuestren “*El acercamiento sostenido relativo a temas de financiamiento del terrorismo*”.⁴⁵
- La Nota Interpretativa de la Recomendación 8 enumera “*El acercamiento sostenido relativo a temas de financiamiento del terrorismo*” como la primera de las cuatro “*Medidas*” que deben tomar los países.⁴⁶
- La medida en que un país ha “*realizado el acercamiento*” es una “*cuestión fundamental*” en la evaluación de la efectividad del Resultado Inmediato 10.⁴⁷
- El *Documento de Mejores Prácticas* tiene dos secciones sobre Acercamiento. La primera proporciona orientación general, la segunda, ejemplos de prácticas recomendadas específicas.⁴⁸

La gama de temas tratados en la sección Acercamiento de la Nota Interpretativa es más amplia que la gama de actividades que normalmente podrían entenderse que comprenden el “acercamiento”. Esto se refleja en la Metodología, que evalúa la práctica en cuatro áreas bajo el epígrafe “acercamiento” (párrafo 8.2 de la Metodología). Las cuatro áreas son:

⁴⁴ “La Nota Interpretativa de la Recomendación 8 indica que cualquier enfoque efectivo a la identificación, prevención y lucha contra la utilización indebida de OSFL con fines de financiamiento del terrorismo debe incluir un elemento de acercamiento al sector. Como demuestran los estudios de caso, este tipo de medidas pueden prevenir o interrumpir las actividades de alto riesgo antes de que escalen a instancias de utilización indebida”. 148, Tipologías. Véanse también los párrafos 11, 146 y 185 del Documento de Mejores Prácticas, párrafo 27, b).

⁴⁵ 8.2 La Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT. Véase el Anexo 2.

⁴⁶ C.6. (a), Nota interpretativa de la Recomendación 8.

⁴⁷ “10.2. ¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de una utilización indebida por el terrorismo?” RI. 10.2 Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT. Véase el Anexo 1.

⁴⁸ Párrafos 25-27 y Anexo 1, Recuadros 8-11 del Documento de Mejores Prácticas sobre la lucha contra la utilización indebida de organizaciones sin fines de lucro.

a) políticas claras para promover la transparencia, integridad y confianza pública en la administración y manejo de todas las OSFL

b) fomentar y emprender programas de acercamiento y educación para sensibilizar y profundizar la sensibilización de las OSFL, así como de la comunidad de donantes, sobre las posibles vulnerabilidades de las OSFL a los riesgos de utilización indebida para financiamiento del terrorismo y de financiamiento del terrorismo, así como las medidas que las OSFL pueden tomar para protegerse contra tales usos indebidos.

c) trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas para abordar el riesgo y las vulnerabilidades de financiamiento del terrorismo y así protegerlas de la utilización indebida para el financiamiento del terrorismo

d) alentar a las OSFL a realizar transacciones a través de canales financieros regulados, siempre que sea posible...

Párrafo 8.2, Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT (GAFI, 2016).

B: Regulación y supervisión

Tres de las seis categorías de evaluación de la Metodología de Evaluación de la R.8 se refieren a medidas regulatorias.⁴⁹ El Resultado Inmediato 10 también se centra en la necesidad de una supervisión eficaz.⁵⁰ En la Nota Interpretativa de la Recomendación 8 se exponen las siguientes sugerencias de supervisión:

6(b)(i): Puede requerirse que las OSFL tengan licencia o registro. Esta información debe estar a disposición de las autoridades competentes y alentarse a que esté disponible al público.

6(b)(ii): Las OSFL podrían estar obligadas a mantener información sobre: 1) el propósito y los objetivos de sus actividades declaradas; y 2) la identidad de la(s) persona(s) que posee(n) o dirige(n) sus actividades, incluidos funcionarios jerárquicos, miembros del directorio y síndicos. Esta información podría estar disponible públicamente directamente desde la OSFL o a través de las autoridades apropiadas.

6(b)(iii): Las OSFL podrían estar obligadas a emitir estados financieros anuales que proporcionen desgloses detallados de los ingresos y gastos.

6(b)(iv): Las OSFL podrían estar obligadas a disponer de controles adecuados para garantizar que todos los fondos estén plenamente contabilizados y se gasten de manera coherente con el propósito y los objetivos de las actividades declaradas de la OSFL.

6(b)(v): Las OSFL podrían estar obligadas a tomar medidas razonables para confirmar la identidad, las credenciales y la buena posición de los beneficiarios y las OSFL asociadas y que no están involucradas y/o utilizando los fondos de caridad para apoyar a terroristas u organizaciones terroristas. Sin embargo, no se debe exigir a las OSFL que lleven a cabo la debida diligencia del cliente. Las OSFL podrían estar obligadas a tomar medidas razonables para documentar la identidad de sus donantes significativos y respetar la confidencialidad de

⁴⁹ Véanse 8.3, 8.4a, 8.4b, 8.5b, 8.5c y 8.5d de la Metodología (Anexo 2).

⁵⁰ "10.2: Cuestiones Fundamentales a considerar para determinar si se está alcanzando el Resultado. ¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de una utilización indebida por el terrorismo?" Resultado Inmediato 10, véase el Anexo 1.

los donantes. El objetivo último de este requisito es evitar que los fondos caritativos se utilicen para financiar y apoyar a los terroristas y organizaciones terroristas.

6(b)(vi): Las OSFL podrían estar obligadas a mantener, por un período de al menos cinco años, registros de transacciones nacionales e internacionales que estén lo suficientemente detallados como para verificar que los fondos se han recibido y gastado de manera compatible con el propósito y los objetivos de organización, y podrían estar obligadas a ponerlas a disposición de las autoridades competentes con la autoridad apropiada. Esto también se aplica a la información mencionada en los párrafos ii) y iii) anteriores. En su caso, también podrían ponerse a disposición del público registros de actividades caritativas y operaciones financieras por parte de las OSFL.

La reforma de la R.8 del GAFI y la introducción del Resultado Inmediato 10 han producido un cambio significativo en la forma en que se evalúan las medidas contra el financiamiento del terrorismo del país en el sector de las OSFL. Sin embargo, las leyes y regulaciones siguen siendo fundamentales para la evaluación del GAFI. Este afirma que “la supervisión basada en el Estado y sus capacidades [son] un elemento necesario para detectar las amenazas terroristas más sofisticadas para el sector de las OSFL”.⁵¹ De hecho, las medidas regulatorias para mejorar la transparencia y la integridad del sector de OSFL desempeñan un papel importante, incluso cuando no se centran específicamente en mitigar el riesgo de financiamiento del terrorismo.⁵²

Sin embargo, este énfasis debe entenderse en el contexto del enfoque basado en el riesgo y dirigido que exige el Resultado Inmediato 10. En la práctica, esto significa que el requisito de supervisión solo se aplica en la medida en que ayuda a mitigar eficazmente un riesgo de financiamiento del terrorismo identificado.

Significativamente, los requisitos detallados en la Nota Interpretativa y copiados arriba comienzan con la frase “Las OSFL **podrían** estar obligadas a...”; y no con la frase “Las OSFL **deben** estar obligadas a” (nuestro énfasis).

Lo que está claro es que el GAFI esperaría ver implementada gran parte de la supervisión regulatoria elaborada en la Nota Interpretativa como parte de un sistema regulatorio general y no específico del TF para las OSFL; un sistema que, si es eficaz, cumplirá con todos los requisitos regulatorios necesarios para mitigar un riesgo de TF.

⁵¹ “Los engaños bien planificados por terroristas que utilizan en forma indebida al sector de OSFL son difíciles de penetrar con los recursos disponibles para los actores no gubernamentales, haciendo que la supervisión basada en el estado y sus capacidades [sean] un elemento necesario para detectar las amenazas terroristas más sofisticadas para el sector de OSFL... Las autoridades gubernamentales deben tener la capacidad de tomar medidas cuando se identifican amenazas de TF”. 5, Documento de Mejores Prácticas. Véase también 67, Tipologías.

⁵² Aunque muchas de las medidas mencionadas anteriormente pueden estar dirigidas principalmente a combatir el fraude, la evasión fiscal, la malversación, el lavado de dinero y otros delitos financieros en el sector de OSFL, también pueden ayudar a mitigar la utilización indebida terrorista mejorando la transparencia e integridad del sector de OSFL en sus operaciones y flujo de fondos. Lo mismo puede decirse de las iniciativas gubernamentales para mejorar la transparencia y la integridad del sector de OSFL, incluso si no están dirigidas principalmente a combatir la utilización indebida terrorista de las OSFL”. 63, Documento de Mejores Prácticas.

Cumplimiento de los requisitos del GAFI sobre la mitigación de los riesgos potenciales de financiamiento del terrorismo: Acercamiento, Regulación y Supervisión

En la Sección 3 de la encuesta se ha solicitado a los encuestados que califiquen su conocimiento y efectividad de las medidas de mitigación de FT emprendidas por el gobierno.

Para el análisis se hizo foco en las respuestas de los segmentos de encuestados que declaran estar muy bien y bien informados sobre la temática. Sólo 2/3 de encuestados - pertenecientes a los segmentos con mayor conocimiento- respondieron afirmativamente sobre ¿Conoce alguna medida o política adoptada por el gobierno para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo de las OSFL?

Las medidas de mitigación establecidas por las autoridades más elegidas por los encuestados – de mayor conocimiento en la temática- para reducir el riesgo de FT han sido:

I.	LEYES, REGULACIONES O POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA REDUCIR EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN OSFL.	52%
II.	LEYES, REGULACIONES O POLÍTICAS GENERALES PARA REDUCIR EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO QUE TAMBIÉN SE APLICAN A MI OSFL.	47%
III.	LEYES O REGULACIONES SOBRE FINANCIACIÓN O RECAUDACIÓN DE FONDOS DE MI OSFL QUE APUNTAN A REDUCIR EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO.	40%
IV.	REGLAS SOBRE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO PARA BANCOS O INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE AFECTAN A MI OSFL.	40%

Asimismo, un 31% de los encuestados coincide en que si bien las medidas seleccionadas podrían mitigar riesgos de FT desalientan y limitan la capacidad de las OSFL de hacer su trabajo de forma efectiva.

Por otra parte, los encuestados aludidos manifestaron no conocer o tener un bajo grado de conocimiento acerca de las siguientes medidas de mitigación implementadas por las autoridades:

I.	INVESTIGACIONES A OSFL O FUNCIONARIOS DE OSFL POR DELITOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO.	0%
II.	PROCESAMIENTOS A OSFL O FUNCIONARIOS DE OSFL POR DELITOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO.	0%
	CONDENAS A OSFL O FUNCIONARIOS DE OSFL POR DELITOS DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO.	0%

III. EL GOBIERNO NOS ADVIRTIÓ Y/O ASESORÓ ACERCA DEL RIESGO POTENCIAL DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN NUESTRA OSFL. 10%

En relación con las percepciones recabadas entre referentes de sociedad civil y academia que participaron a través de la respuesta al cuestionario se pueden hacer las siguientes afirmaciones.

De los 10 referentes solo 1 manifestó haber sido convocado por las autoridades a participar de la Evaluación Nacional de Riesgos de FT (lo hizo exclusivamente a través de una encuesta). 8 de 10 consideran que el actual entorno regulatorio establecido por la UIF no protege adecuadamente a las OSFL en materia de FT. Existe plena coincidencia entre los encuestados al afirmar que las entidades que representan no han accedido a programas, cursos o guías promovidos por las autoridades gubernamentales dirigidas a fortalecer las capacidades de las entidades sin fines de lucro en relación con la prevención del financiamiento del terrorismo.

De los 172 encuestados, 20 (11%) utilizaron voluntariamente el espacio brindado para volcar comentarios e inquietudes vinculadas con el planteo de la encuesta. A continuación, se citan aquellos más recurrentes.

“En comprensión de la importancia del desarrollo de acciones y legislación tendientes a la lucha contra el terrorismo y el lavado de activos, las organizaciones sin fines de lucro debemos cumplimentar procesos administrativos que resultan tediosos en términos operativos y dificultan la vinculación con los aportantes y posibles donantes. Sería importante que la legislación considere un procedimiento más simple de implementar para las organizaciones sin fines de lucro, en entendimiento que los recursos humanos administrativos disponibles son limitados” Encuestado el 14/05/2019

“En mi opinión hay que tener especial cuidado de no sobre exigir medidas que terminen afectando el financiamiento del sector. Si bien, la regulación es necesario para prevenir el FT, la sobrerregulación puede afectar negativamente la realidad del tercer sector en el país que ya se encuentra en una situación económica crítica. En mi opinión, sin ser un experto en el tema ni estar demasiado interiorizado, parece que hubiera una gran cantidad de regulaciones por parte de la AFIP, UIF, IGJ pero lo único que hacen es complicar el acceso a financiamiento y recursos debido a la gran cantidad de restricciones y requerimientos. Incluso más, cuando las regulaciones son tan variadas y requieren tantos recursos para su cumplimiento la tentación a no cumplirlas es aún mucho mayor produciéndose el efecto contrario del que se quería apuntar”, Encuestado el 24/05/2019

“Excelente trabajo, me interesa el tema porque trabajo para una OSFL y cuido los detalles de este tipo, pero no es fácil porque como pocos y son muchas las cosas a tener en cuenta. A mayor control, menor donantes o donaciones. Nos interesa recibir capacitación en el tema” Encuestado el 26/06/2019

En la última sección de la encuesta los participantes fueron indagados acerca de sus percepciones con relación a medidas mitigadoras de corrupción.

En primer lugar, cabe mencionar que solo el 23,8 % de quienes respondieron a: ¿En qué medida se considera Ud. informado sobre temas de corrupción y lavado de activos en Argentina? se consideran muy bien y bien informados sobre la temática planteada.

Tomando en cuenta los segmentos que se perciben como muy bien, bien y relativamente informados resulta válido hacer las siguientes afirmaciones.

El 61% de los encuestados declaran conocer alguna medida y/o acción tomada por las autoridades de gobierno para prevenir y/o combatir la corrupción y el lavado de activos.

Entre las medidas y/o acciones que conocen las más elegidas fueron: I. Leyes, regulaciones y/o políticas anticorrupción (72%), II. Lineamientos, pautas y/o guías dirigidas al sector privado y la sociedad civil relativas a la prevención de la corrupción (43%) y III. Canales efectivos para denunciar casos de corrupción (34%). Existe una amplia coincidencia en considerar dichas medidas y/o acciones como relevantes, pero aún poco efectivas para combatir los delitos de LA y corrupción al tiempo que son percibidas como limitando la capacidad de las OSFL para hacer su trabajo.

Respecto al grado de acercamiento de las autoridades al sector de OSFL, 9 de cada 10 consultados respondieron que el sector no fue convocado para participar en el diseño y/o implementación de medidas (regulatorias/operativas) anticorrupción/antilavado y casi la totalidad contestó que en particular la entidad a la que representa no participó de proyectos y/o iniciativas relacionados con la agenda anticorrupción/antilavado del gobierno.

Datos objetivos de gestión de la UIF 2018

Recientemente las autoridades de la UIF presentaron al Congreso Nacional los resultados de la labor del organismo en su tarea de análisis, tratamiento y transmisión de información financiera a efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo.⁵³

Si bien la UIF continuó revisando y modificando el marco normativo aplicable a los Sujetos Obligados del artículo 20 de la Ley N° 25.246, con el objeto de modernizarlo y adaptarlo a los estándares y mejores prácticas internacionales aún no se abordó la revisión y actualización de las normas que regulan a las OSFL a partir de un EBR.

La UIF ha observado un muy bajo cumplimiento de las normas de prevención de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo por parte de los Sujetos Obligados, en gran medida por falta de conocimiento específico en la materia motivo por el cual se propuso aumentar la difusión de las políticas de prevención y capacitar a los Sujetos Obligados. Sin embargo, hasta la fecha no se impulsaron programas educativos ni guías de buenas prácticas que asistan al sector de OSFL y la comunidad de donantes sobre las tendencias y medidas a adoptar para evitar ser abusadas con fines terroristas.

Durante 2018 el organismo ejecutó su Plan Anual de Supervisión con un Enfoque Basado en Riesgo. En función de los riesgos sectoriales analizados y detectados, las supervisiones se focalizaron en 7 sectores de Sujetos Obligados entre los cuales se incluyó a las Fundaciones. En ese contexto, desde la Dirección de Supervisión se aplicaron medidas correctivas en aquellos casos donde se constataron inobservancias parciales o incumplimientos defectuosos que, desde un Enfoque Basado en Riesgo, no implicaban una lesión o puesta en riesgo del sistema de prevención de LA/FT.

La Dirección del régimen administrativo sancionador contabilizó 24 sumarios iniciados durante 2018 ninguno de los cuales correspondieron a Fundaciones y/o Asociaciones Civiles.

⁵³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_v._digital.pdf

Casos testigo

Durante la implementación de las mesas de trabajo integradas por contrapartes interesadas se tomó conocimiento de dos casos en los cuales referentes de fundaciones narraron testimonios sobre procedimientos de supervisión instrumentados por la UIF y la IGJ entre 2017 y 2018.⁵⁴

La Fundación A – que es un organismo de derechos humanos establecido en 1979- recibió una inspección llevada a cabo por la UIF en abril de 2018. El procedimiento se inició a partir de una nota de requerimiento de información y documentación compuesta por 11 ítems que se atienden estrictamente a lo establecido en la Resolución UIF N°30/2011. El procedimiento de verificación de cumplimiento se extendió durante 2 días en la sede de la entidad. Dado el volumen de los legajos y la información faltante de los donantes se otorgó un plazo de 4 semanas para cumplimentar los aspectos observados y remitir la documentación a la UIF bajo pena de multa prevista en el Art. 24 de la Ley 25.246. Luego de receptor y evaluar la información obrante en el expediente de supervisión aportada por la Fundación A la UIF emitió una nota donde detalla las medidas correctivas que insta a adoptar. Entre ellas resulta pertinente destacar las referidas a la instrucción de regularizar la información faltante en los legajos vinculados a 2 donantes, a saber: la Comisión Europea dependiente de la Unión Europea y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Para mayor abundamiento se han agregado en anexo los documentos originales debidamente sanitizados-

Fundación B: el Departamento de Control Contable de Entidades Civiles y Fundaciones de la IGJ notifica a la Fundación B – que es una organización que lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia desde hace más de 30 años- para que presente en el plazo de 10 días la siguiente documentación: Actas de la Asamblea General Ordinaria correspondiente a los Estados Contables de numerosos ejercicios cerrados de larga data y fecha en las cuales fueron realizadas las donaciones, montos involucrados y/o detalle de los bienes entregados en especie debidamente valuado, datos de los donantes y/o aportantes conforme se establece en el artículo 517 Resolución General 7/2015 IGJ sustituido por Resol.02/2017. Todo ello bajo apercibimiento de aplicar las sanciones que establece el artículo 14 de la Ley 22.315. El área de administración de la Fundación B demoró 20 días, con solicitud de prórroga de por medio- en reunir la totalidad de la información y documentación solicitado debido al volumen y antigüedad de la misma.

Los casos testigo descriptos *ut supra* ilustran procedimientos de supervisión todavía apegados al cumplimiento hiperformalista que dista profundamente de la efectiva implementación del EBR promovido por el GAFI.

Percepción de la Corrupción – calificación para Argentina

Argentina alcanzó los 40 puntos sobre 100 posibles en el Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparencia Internacional. Los 40 puntos obtenidos por nuestro país lo mantienen por debajo de la media global (43 puntos) en materia de percepción de corrupción. En relación con los países de América, Argentina se ubica en el puesto 16 sobre 32 países, ranking que encabezan Canadá, Estados Unidos, Uruguay, Barbados, y Chile; y cierran México, Guatemala, Nicaragua, Haití, y Venezuela.

Del análisis de los resultados llevado a cabo por Poder Ciudadano – Capítulo Argentino de Transparencia Internacional se entiende que “el pequeño avance de Argentina se puede llegar a explicar a partir de ciertas normativas en materia de transparencia que se fueron sancionando durante

⁵⁴ Ver Anexo 3 para mayor abundamiento sobre este punto.

los últimos años como la ley de acceso a la información pública y la agencia de acceso a la información correspondiente; la ley del arrepentido y su aplicación en el caso de los cuadernos; y la ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas, entre otras”. Asimismo, resalta que los principales desafíos están vinculados con la reducción de la brecha entre las normas y las prácticas.⁵⁵

Conclusiones

A partir de la información reunida por medio de las encuestas, cuestionarios, mesas de trabajo con funcionarios de agencias de gobierno y referentes de sociedad civil, así como del análisis de documentos de código abierto relativos a la temática se consideran atinadas las siguientes observaciones.

Las autoridades han llevado a cabo esfuerzos para adecuar el marco preventivo de lucha contra el LA/FT y la Corrupción de acuerdo con las Recomendaciones de GAFI. No obstante, el avance en la revisión de las medidas y regulaciones se circunscribió fundamentalmente a los sujetos obligados del sistema financiero.

Por su parte el sector que agrupa a las OSFL no ha recibido acercamiento ni pautas claras de las agencias reguladoras con el horizonte de mejorar su comprensión respecto de riesgos y amenazas en materia de LA/FT y corrupción. En este sentido se evidenció que las OSFL manifiestan un conocimiento moderado a bajo de las normas y medidas del gobierno para combatir los delitos mencionados precedentemente. Asimismo, carecen de un nivel aceptable de conciencia sobre la efectividad de la regulación y la vinculación con su propia actividad.

Por último, las autoridades deberían procurar profundizar la retroalimentación con el sector sin fines de lucro para comprender mejor su composición y características y de ese modo alcanzar un conocimiento cabal de riesgos, amenazas y mitigadores. En la siguiente etapa será sumamente valioso avanzar en la articulación de las medidas con otras agencias vinculadas como BCRA, IGJ, registros de personas jurídicas, AFIP e instituciones financieras.

⁵⁵ <http://poderciudadano.org/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2018/>

Cumplimiento de los requisitos del GAFI sobre la mitigación de los riesgos potenciales de financiamiento del terrorismo: Acercamiento, Regulación y Supervisión

Toca el turno ahora en la encuesta para evaluar el grado de conocimiento de parte de las OSFL acerca de los esfuerzos gubernamentales. De la evaluación tomamos en cuenta los resultados de las organizaciones que manifestaron encontrarse bien informadas.

De las medidas de control implementadas por las autoridades destacan por su conocimiento más amplio las reglas que aplican a bancos o instituciones financieras. Ya se ha manifestado la preocupación por la poca accesibilidad con la que se cuenta para servicios bancarios y consideramos que las respuestas reflejan una desactualizada interpretación de los bancos acerca del riesgo de los donativos, lo que pudiera ser una de las razones de la progresiva exclusión de las OSFL. Las instituciones, aunque no conozcan a detalle el origen de estas medidas, acusan conocimiento de que este sector tienen reglas que los afectan.

Las siguiente son acerca de subsidios dada la sobre regulación que estos han tenido en años anteriores. Sin embargo, a raíz de la cancelación de los subsidios públicos para OSFL de parte del gobierno de López Obrador en 2019 este rubro pudiera ser menos relevante en futuras encuestas en lo que existen esfuerzos de colaboración y diálogo para recuperar subsidios que han demostrado transparencia y eficacia.⁵⁶

I.	REGLAS SOBRE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO PARA BANCOS O INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE AFECTAN A MI OSFL	68.8%
II.	REGLAS SOBRE FINANCIACIÓN GUBERNAMENTAL U OTRO APOYO A MI OSFL QUE INCLUYEN DISPOSICIONES PARA REDUCIR EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO	60%
III.	RESTRICCIÓN EN LA TRANSFERENCIA DE FONDOS O ACTIVOS AL EXTERIOR	53.8%
IV.	LEYES, REGULACIONES O POLÍTICAS GENERALES PARA REDUCIR EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO QUE TAMBIÉN SE APLICAN A MI OSFL	53.3%

Por otro lado, cuando se trata del conocimiento de las organizaciones acerca de investigaciones, procesos o condenas por motivos de financiamiento al terrorismo a algún funcionario o representante de alguna OSFL, ninguna organización reporta saber acerca de algún caso de la que estén enteradas . Esto se corresponde con los resultados de la ENR que si bien consideraba un riesgo bajo en temas relacionados con lavado de dinero para los donativos dirigidos a las organizaciones civiles, descartaba riesgos para el tema de FT.

⁵⁶ Reporte Índigo “OSC la incertidumbre” <https://www.reporteindigo.com/reporte/osc-la-incertidumbre-intencion-amlo-recorte-recursos-publicos-organizaciones-vacios-afectaciones/> Fecha de consulta 11 de septiembre de 2019.

Con respecto a la difusión de la información de parte de la autoridad solo un porcentaje minoritario de las respuestas consideraron que habían recibido información de parte de las autoridades gubernamentales acerca de los riesgos potenciales de FT. Esto puede ser indicativo de que la información es más efectivamente difundida por los canales que la están replicando. Dichos canales son muy diversos ya que han existido esfuerzos de las propias OSFL, a través de organizaciones fortalecedoras, redes de organizaciones, colegios de profesionales, etc.

Resultado de la percepción de la autoridad, así como de las OSFL surge una clara tendencia profundizar en la difusión de los riesgos, pero en particular en la información para replicabilidad y adaptabilidad de buenas prácticas que coadyuven a la disminución de riesgos. No es suficiente comunicar riesgos y obligaciones si no se actúa en favor de la profesionalización de aquellas organizaciones que aún no han adaptado o lo han hecho parcialmente, esquemas que aseguren la mayor transparencia y rendición de cuentas posibles. Aspecto que redundará en su beneficio, pero también en una disminución en cuanto a la percepción de riesgos financieros para el sector.

Percepción de la Corrupción – Calificación para México

El índice de percepción de la corrupción otorga a México 28 puntos de 100 posibles, lo que lo coloca en uno de los últimos lugares a nivel internacional, rankeado entre los países más corruptos del mundo, en el lugar 138 de 180⁵⁷. A nivel latinoamericano también se encuentra sumamente rezagado, solo superando a Guatemala, Haití, Nicaragua y Venezuela, los últimos tres con fuertes crisis institucionales.

No es de extrañar que la narrativa de la nueva administración del Presidente López Obrador busque posicionar un discurso anticorrupción como uno de sus ejes principales de gobierno. Este fue uno de los aspectos que claramente marcaron su campaña y que resulta en una aspiración popular, especialmente después del declive en las posiciones del índice, marcados por la impunidad en los casos de corrupción ocurridos bajo el mandato del presidente Peña Nieto. En cuyo periodo sexenal se descubrieron casos de corrupción de parte de gobernadores estatales, así como en la Secretaría de Desarrollo Social y hasta señalamientos al propio presidente.

La UIF en la presente administración ha cobrado una mayor relevancia persiguiendo casos relacionados con delincuencia organizada, los que inciden en varios escenarios relacionados con corrupción. Sin embargo, no se percibe aún un impulso a la construcción institucional contra la corrupción. Propuesta emanada desde la sociedad civil para la creación, en la pasada legislatura, del Sistema nacional anticorrupción. Está aún por verse si los esfuerzos del actual gobierno logran disminuir esta realidad aún sin contar con un andamiaje institucional suficiente, lamentablemente las experiencias internacionales no lo demuestran así.

Conclusiones

Hay un creciente interés por las OSFL acerca de las obligaciones relacionadas con los riesgos financieros, pero también por conocer las causas que originaron las normas correspondientes. Esto es, los riesgos asociados de FT y LA, con especial énfasis en conocer cómo protegerse de los segundos que se perciben como un riesgo, que aunque bajo, resulta más relevante en el contexto local que el FT.

⁵⁷ <https://www.transparency.org/cpi2018>

Ante esto, las experiencias de esfuerzos coordinados entre sociedad civil y el gobierno para la difusión y profesionalización de organizaciones civiles, son una combinación efectiva para incrementar los porcentajes de conocimiento, pero sobre todo de adopción de buenas prácticas.

La metodología derivada del GAFI es clara al señalar que no se puede considerar que para disminuir las vulnerabilidades solo se debe recurrir a las normas o a la percepción del riesgo. Es importante incidir para el desarrollo profesional de las organizaciones como una de las formas de acercamiento de la autoridad. Ésta, puede recurrir a ejemplos de colaboración exitosos en el pasado, en donde el interés común de mejora puede favorecer la construcción de capacidades en las OSFL para una efectiva disminución de su vulnerabilidad.



La encuesta a OSFL

La encuesta a OSFL se distribuyó a más de 1400 organizaciones en Argentina a través de las bases de datos de prestigiosas redes de OSFL como Sociedad Civil en Red y Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI). Hubo 172 respuestas que se completaron entre el 1° de junio y el 31 de julio de 2019 a través de la plataforma online Survey Monkey.

No se trata de una selección aleatoria, y los resultados de la encuesta deben considerarse en este contexto.

Puede encontrar una lista completa de las preguntas de la encuesta en el *Anexo 2*.

Evaluación del cumplimiento de la Recomendación 8 del GAFI y Resultado Inmediato 10

La evaluación de escritorio se basó en datos de fuente abierta, que por su naturaleza tienden a ser procesos y regulaciones legales formales. El análisis de documentos fue completado por expertos locales, con supervisión y comentarios proporcionados por Ben Evans.

La evaluación se completó utilizando una plantilla proporcionada por Greenacre Group que se basa en los requisitos del GAFI en la Recomendación 8 y el Resultado Inmediato 10 cuya traducción al español fue efectuada por traductor público con acreditada experiencia en la temática. Los requisitos del GAFI se establecen en su totalidad en el *Anexo 1*.

Encuesta a miembros de institutos académicos y referentes de OSFL

A los encuestados seleccionados de los institutos académicos y referentes de OSFL se les pidió que completaran un cuestionario sobre sus percepciones del riesgo de TF, LA y Corrupción para las OSFL. Los encuestados fueron seleccionados entre los participantes de las mesas de trabajo multisectoriales por la trayectoria propia y de sus organizaciones representado los intereses de la sociedad civil local.

Se recopilaron 10 respuestas entre el 1° de julio y el 15 de agosto de 2019.

Puede encontrar una lista completa de las preguntas del cuestionario en el *Anexo 3*.

Documentos consultados México

Ablanedo, Ireri. et al. (2018) The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations. USAID. CDMX. <http://appleseedmexico.org/the-legal-environment-for-civil-society-organizations-in-mexico-analysis-and-recommendations/>

Chávez, Carlos. et al. (2018) Las organizaciones de la sociedad civil en México. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. CDMX.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4157>

GAFI (2018) Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México: Informe de Evaluación Mutua <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Senadores (2019) Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita. CDMX. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-07-1/assets/documentos/Inic_MORENA_RPI.pdf

Human Security Collective (2018) At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organizations Illustrated by Case Studies from Brazil, Mexico and Ireland La Haya, Holanda. https://www.hscollective.org/assets/Uploads/Reports/8f051ee3cb/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf

Human Security Collective (2019) Derisking and Civil Society: Drivers, Impact and Solutions <https://www.hscollective.org/news/timeline/article-derisking-and-civil-society-drivers-impact-and-solutions/> La Haya, Holanda.

Unidad de Inteligencia Financiera (2016) Evaluación nacional de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. SHCP. CDMX. <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr.pdf>



Contexto general

La región latinoamericana está lidiando en estos días con una amplia gama de conflictos, algunos de larga duración, enfrenta riesgos de lavado de activos proveniente principalmente de las actividades asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico de drogas, corrupción y evasión y niveles de distribución de los ingresos y la riqueza cada vez más desiguales.

Sin embargo, el entorno regional -afortunadamente- no comparte los riesgos de extremismo violento global y de financiamiento del terrorismo que afecta gravemente a otras regiones como Norteamérica (anglosajona), Europa y Medio Oriente por mencionar algunas.

Los gobiernos de Latinoamérica perciben la actividad terrorista y su financiamiento como fenómenos que no se conectan con la realidad de sus territorios y sus comunidades. La mayoría de los países en línea con México y Argentina no están preocupados ni ocupados en este asunto. Se han promulgado marcos institucionales y legales para investigar y perseguir penalmente el FT e imponer sanciones financieras dirigidas en observancia de los estándares de GAFI aun cuando la carencia de estudios fiables de riesgo sobre el fenómeno de terrorismo y su financiamiento a nivel doméstico y/o regional y la falta de evidencia sobre actividades de células terroristas, viajes de combatientes terroristas extranjeros y casos de actores solitarios hace dudar sobre su aplicabilidad en nuestro contexto.

A medida que avanza la cuarta ronda de evaluaciones de GAFI/GAFILAT y se aprueban informes de evaluaciones mutuas se hace cada vez más evidente la necesidad de replantear el rol de las OSFL dentro del sistema preventivo LA/FT. Los resultados en el cumplimiento técnico y la efectividad de la Recomendación 8 han sido hasta ahora deficientes. Los gobiernos han tenido serios problemas para identificar el subsector de OSFL que cae en la definición funcional de GAFI y luego aquel subgrupo más vulnerable al riesgo de FT, tampoco han podido dar cuenta de revisiones regulatorias diferenciadas por riesgo y mucho menos han demostrado que las autoridades manejen herramientas adecuadas en cuanto a capacitación y experiencia a fin de que sean capaces de proteger a las OSFL del abuso de FT en forma efectiva.

Cada nuevo proceso de evaluación mutua tiene su correlato en el notable aumento de las medidas que se exigen a las OSFL. En aquellos países donde las OSFL tienen el deber de colaborar como contrapartes obligadas con la UIF, las autoridades incrementan la carga regulatoria y operativa - lo propio hacen las instituciones financieras - para demostrar sus facultades de control sobre las actividades caritativas. En otros países donde las OSFL no son parte del sistema preventivo LA/FT, las autoridades que se preparan para ser evaluadas deciden unilateralmente y sin una comprensión

profunda de la realidad del sector regularlas como sujetos obligados imponiéndoles un cúmulo de obligaciones ⁵⁸que van más allá de las exigencias del estándar internacional.

La Global NPO Coalition on FATF en colaboración con el Expert Hub on AML/CFT han conducido en los últimos años numerosos esfuerzos de incidencia con GAFI, GAFILAT y las autoridades del G20 y C20 con el objetivo de concientizar sobre los efectos negativos de la errónea aplicación del estándar internacional en la actividad caritativa.

La excesiva carga regulatoria, operativa y financiera que están soportando las OSFL junto a la creciente dificultad de acceder a los servicios financieros está desalentando gravemente el cumplimiento de las misiones de un gran número de OSFL en Latinoamérica lo cual constituye prueba flagrante de incumplimiento con la Recomendación 8.

El ambiente regulatorio y financiero para las OSFL en Argentina y México

Los estudios conducidos a lo largo de más de un año y medio de trabajo en Argentina y México reflejan la pluralidad en las perspectivas de numerosas entidades sin fines de lucro que atienden diferentes causas, gestionan distintas fuentes de recursos y a quienes el marco regulatorio contra el LA/FT les impacta de forma desigual.

Si bien en teoría las trayectorias de ambos países presentan una apariencia disímil: México ha superado el proceso de evaluación mutua en el marco de la cuarta ronda de evaluaciones, ha elaborado una estrategia nacional contra el LA/FT y ha revisado su marco regulatorio mientras Argentina se encuentra en una posición rezagada a nivel regional respecto de sus compromisos internacionales en la materia, resulta relevante poner el foco sobre los puntos de contacto entre las mencionadas jurisdicciones.

En primer lugar, cabe mencionar que la 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 enfoque basado en el riesgo según la definición en las revisiones de la R.8. En ambos casos se utiliza un umbral monetario como principal elemento para diferenciar a las OSFL. Las OSFL que reciben donaciones por encima del umbral de USD 6.500 en el caso mexicano y de USD 2.400 en el caso argentino están sujetas a los mismos requisitos que las APNFD. En la práctica reciben el mismo tratamiento por parte de la UIF que otras profesiones y actividades con fines de lucro que se desarrollan por fuera del sistema financiero⁵⁹.

En segundo lugar, las autoridades todavía no implementaron un abordaje dirigido al monitoreo de las OSFL con una lógica basada en riesgo. Tampoco han propiciado el acercamiento hacia el sector de OSFL ni han impulsado pautas y lineamientos enfocados en proteger al sector más vulnerable.

En tercer lugar, existe un alto grado de coincidencia entre las percepciones de las OSFL en ambos países que sostienen que el sector de OSFL tiene un bajo riesgo de FT, argumentado en que la gran mayoría de organizaciones caritativas que funcionan en México y Argentina son locales, aplican sus fondos dentro de las fronteras y solo una pequeña fracción realiza operaciones internacionales con países cooperantes en los términos de GAFI.

⁵⁸ Básicamente políticas, controles y procedimientos que les permitan administrar y mitigar con eficacia los riesgos de LA/FT que hayan identificado.

⁵⁹ A modo de ejemplo se pueden citar: juegos de azar; inmobiliarias/bienes raíces; concesionarias de automóviles; escribanos, etc.

En cuarto lugar, la corrupción es percibida como un factor contextual que puede influir significativamente en la efectividad de las medidas ALA/CFT de los regímenes de Argentina y México. Los esfuerzos de las autoridades para contrarrestar la corrupción y el lavado de los activos producidos no han reparado en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir en el diseño y la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información pública. Tampoco se ha invertido en procesos de profesionalización para mejorar la administración y gestión financiera de las OSFL aún cuando el GAFI reconoce que la implementación de prácticas robustas de buena gobernabilidad interna y rendición de cuentas pueden ser útiles para salvaguardar a las organizaciones contra la amenaza de delitos económicos como lavado de activos y corrupción.

En quinto lugar, aunque mejorar la meta de inclusión financiera sigue siendo una prioridad en la agenda de las autoridades de ambos países, aún es un gran reto para Argentina y México lograr el equilibrio entre la promoción de la inclusión financiera y la gestión de los riesgos de LA/FT.

En resumen, los esfuerzos para alcanzar un grado razonable de cumplimiento de la R8 en la región deberían centrarse en las siguientes prioridades:

- i. Revisión de las reglamentaciones que se aplican a las OSFL con énfasis en no replicar normas de talla única que han demostrado consecuencias negativas para el funcionamiento de las entidades caritativas.
- ii. Cooperación y diálogo sostenido entre las agencias reguladoras, las instituciones financieras y una amplia mesa de referentes de OSFL a través de mecanismos formales y permanentes.
- iii. Incorporación de una muestra representativa del sector a los ejercicios de evaluación mutua, evaluación nacional de riesgo y elaboración de la estrategia nacional ALA/CFT.
- iv. Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios que deben monitorear y aconsejar al segmento de OSFL de mayor riesgo en la implementación de mitigadores efectivos.
- v. Llevar a cabo estudios regionales sobre las amenazas y vulnerabilidades de FT que coadyuven a la comprensión de los riesgos que pueden afectar al sector de OSFL.



Recomendación 8 sobre organizaciones sin fines de lucro

Organizaciones sin fines de lucro

Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las organizaciones sin fines de lucro que el país identificó como vulnerables a la utilización indebida para el financiamiento del terrorismo. Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionales, en consonancia con el enfoque basado en el riesgo, a esas organizaciones sin fines de lucro para protegerlas de la utilización indebida para el financiamiento del terrorismo, incluyendo:

- a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;*
- b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y*
- c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas.*

Extracto de **Las Recomendaciones del GAFI: Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación** (GAFI, junio de 2016).

La *Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT* (GAFI, 2013) brinda una orientación a los evaluadores sobre la evaluación del cumplimiento de la R.8. Establece las preguntas que los evaluadores buscarán responder en el proceso de Evaluación Mutua. La metodología de la Recomendación 8 es la siguiente:

Adoptar un enfoque basado en el riesgo

8.1 Los países deben:

- a) sin perjuicio de los requisitos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son de riesgo inherentemente alto (y algunas pueden representar poco o ningún riesgo en absoluto), identificar qué subconjunto de organizaciones entran dentro de la definición de OSFL del GAFI y utilizar todas las fuentes de información relevantes a fin de identificar las características y los tipos de OSFL que, en virtud de sus actividades o características, pueden estar en riesgo de uso indebido para financiamiento del terrorismo;*
- b) identificar la naturaleza de las amenazas que plantean las entidades terroristas a las OSFL que están en riesgo, así como la forma en que los actores terroristas utilizan indebidamente a esas OSFL;*
- c) revisar la adecuación de las medidas, incluidas las leyes y normas, que se relacionen con el subconjunto del sector de OSFL que puede ser utilizado indebidamente para apoyar*

el financiamiento del terrorismo, a fin de poder tomar medidas proporcionales y efectivas para abordar los riesgos identificados; y

d) reevaluar periódicamente al sector revisando la nueva información sobre las posibles vulnerabilidades del sector a las actividades terroristas para garantizar la aplicación efectiva de las medidas.

Acercamiento sostenido relativo a temas de financiamiento del terrorismo

8.2 Los países deben:

a) tener políticas claras para promover la transparencia, la integridad y la confianza pública en la administración y manejo de las OSFL;

b) fomentar y emprender programas de acercamiento y educación para sensibilizar y profundizar la sensibilización de las OSFL, así como de la comunidad de donantes, sobre las posibles vulnerabilidades de las OSFL a los riesgos de utilización indebida para el financiamiento del terrorismo y de financiamiento del terrorismo, así como las medidas que las OSFL pueden tomar para protegerse contra tales utilizaciones indebidas;

c) trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas para abordar el riesgo y las vulnerabilidades de financiamiento del terrorismo y así protegerlas de la utilización indebida para el financiamiento del terrorismo; y

d) alentar a las OSFL a realizar transacciones a través de canales financieros regulados, siempre que sea posible, teniendo en cuenta las diferentes capacidades de los sectores financieros en diferentes países y en diferentes áreas de preocupaciones caritativas y humanitarias urgentes.

Supervisión o monitoreo de OSFL dirigido basado en el riesgo

8.3 Los países deben tomar medidas para promover una supervisión o un monitoreo eficaces, de manera que puedan demostrar que las medidas basadas en el riesgo se aplican a las OSFL en riesgo de utilización indebida para el financiamiento del terrorismo.

8.4. Las autoridades apropiadas deben:

a) supervisar el cumplimiento de las OSFL con los requisitos de la presente Recomendación, incluidas las medidas basadas en el riesgo que se les aplican en el criterio 8.3; y

b) ser capaces de aplicar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por violaciones cometidas por las OSFL o personas que actúen en nombre de estas OSFL.

Recopilación de información e investigación efectivas

8.5 Los países deben:

a) garantizar una cooperación, coordinación e intercambio de información eficaces en la medida de lo posible entre todos los niveles de autoridades apropiadas u organizaciones que posean información pertinente sobre las OSFL;

b) tener conocimientos especializados en investigación y capacidad para examinar a las OSFL sospechosas de ser explotadas por actividades terroristas, o de apoyar activamente actividades u organizaciones terroristas;

c) garantizar que se pueda obtener un pleno acceso a la información sobre la administración y el manejo de determinadas OSFL (incluida la información financiera y programática) durante el curso de una investigación; y

d) establecer mecanismos apropiados para garantizar que, cuando existan sospechas o motivos razonables para sospechar que una OSFL en particular: 1) está implicada en utilización indebida para el financiamiento del terrorismo y/o es un frente para la recaudación de fondos por parte de una organización terrorista; 2) está siendo explotada como un conducto para el financiamiento del terrorismo, incluso con el fin de escapar de medidas de congelamiento de activos u otras formas de apoyo terrorista; o 3) está ocultando o disimulando el desvío clandestino de fondos destinados a fines legítimos, pero redireccionados en beneficio de terroristas u organizaciones terroristas, esta información se comparta rápidamente con las autoridades competentes, con el fin de adoptar medidas preventivas o de investigación.

Capacidad efectiva para responder a las solicitudes internacionales de información sobre una OSFL de interés

8.6 Los países deben identificar los puntos de contacto y los procedimientos apropiados para responder a las solicitudes de información internacionales sobre determinadas OSFL sospechosas de financiamiento del terrorismo o participación en otras formas de apoyo terrorista”.

Extracto de la ***Metodología para Evaluar el Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT***, actualizada en febrero de 2019, GAFI, París, Francia.

Resultado Inmediato 10

“Resultado Inmediato 10: A los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo se les impide recaudar, trasladar y utilizar fondos, y utilizar indebidamente al sector de las OSFL.

Características de un sistema eficaz: Se identifican a los terroristas, las organizaciones terroristas y las redes de apoyo al terrorismo y se les priva de los recursos y medios para financiar o apoyar actividades y organizaciones terroristas. Ello incluye la ejecución adecuada de sanciones financieras dirigidas contra personas y entidades designadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y bajo regímenes aplicables de sanciones nacionales o regionales. El país entiende cabalmente los riesgos en materia de financiamiento del terrorismo y toma las medidas apropiadas y proporcionales para mitigar esos riesgos, incluidas medidas que impiden la recaudación y el movimiento de fondos a través de entidades o métodos que corren un mayor riesgo de ser utilizados indebidamente por terroristas. En última instancia, esto reduce los flujos de financiamiento del terrorismo, lo cual impediría actos terroristas. Este resultado se refiere principalmente a las Recomendaciones 1, 4, 6 y 8, y también a elementos de las Recomendaciones 14, 16, 30 a 32, 37, 38 y 40”.

Extracto de **La Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT (GAFI, 2013)**

El RI.10 proporciona ejemplos de información que podría fundamentar las conclusiones de los Evaluadores:

“a) Ejemplos de información que puede fundamentar las conclusiones sobre las Cuestiones Fundamentales

1. Experiencias de las fuerzas del orden público, la UIF y las autoridades de lucha contra el terrorismo (por ejemplo, tendencias que indiquen que los financiadores del terrorismo están investigando métodos alternativos para recaudar/transmitir fondos; reportes de inteligencia/otras fuentes que indiquen que las organizaciones terroristas están teniendo dificultades para recaudar fondos en el país).

2. Ejemplos de intervenciones y confiscación (por ejemplo; ... investigaciones e intervenciones a OSFL utilizadas indebidamente por terroristas).

4. Información sobre la supervisión y el monitoreo de las OSFL (por ejemplo, frecuencia de la revisión y el monitoreo del sector de OSFL (incluidas las evaluaciones de riesgo); frecuencia de la vinculación y el acercamiento (incluidas orientaciones) al sector de OSFL sobre las medidas y tendencias de CFT; medidas remediales y sanciones adoptadas contra las OSFL)”.

Extractos de **La Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT (GAFI, 2013)**

Además, proporciona ejemplos de factores específicos que podrían fundamentar las conclusiones de los Evaluadores.

“b) Ejemplos de Factores Específicos que pueden fundamentar las conclusiones sobre las Cuestiones Fundamentales

10. ¿Cuál es el nivel de otorgamiento de licencia o registro en el caso de las OSFL? ¿En qué medida se adopta un enfoque basado en el riesgo para supervisar o monitorear a las OSFL que corren el riesgo de un uso indebido por los terroristas y se usan acciones preventivas, investigativas, penales, civiles o administrativas apropiadas, así como mecanismos de cooperación?

11. *¿Cuán bien entienden las OSFL sus vulnerabilidades y cumplen con las medidas dirigidas a protegerse frente a la amenaza de uso indebido terrorista?”*

Extractos de **La Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT** (GAFI, 2013)

Tal vez lo más importante, la *Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico* proporciona “Notas a los Evaluadores” sobre cómo evaluar el RI.10. Las notas relevantes para las OSFL son las siguientes:

“Nota a los Evaluadores: Los evaluadores, al valorar este Resultado Inmediato, también deben considerar las conclusiones afines referidas al nivel de cooperación internacional que prestan las autoridades competentes.

Cuestiones Fundamentales a considerar para determinar si se está alcanzando el Resultado.

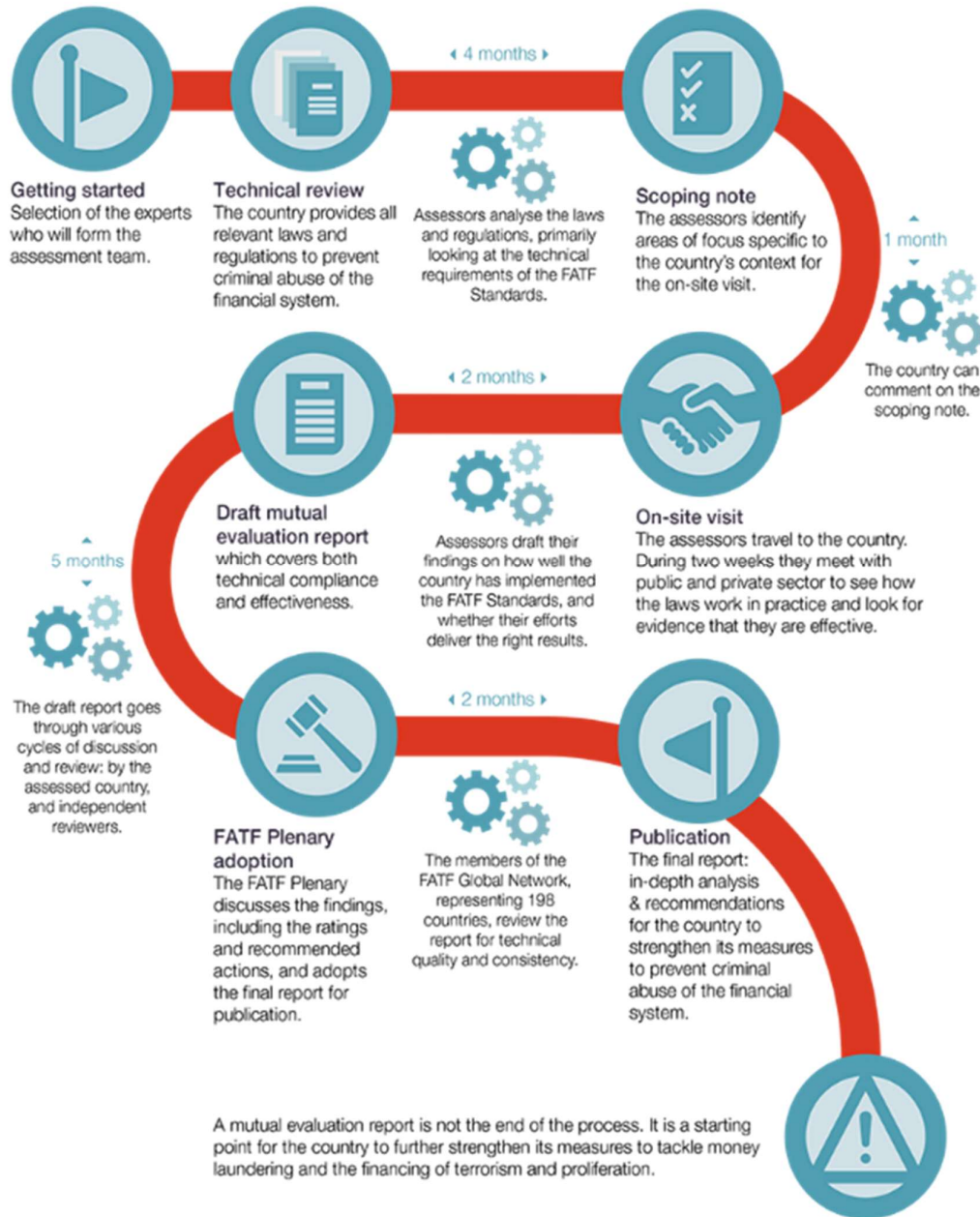
10.2. *¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de un uso indebido por el terrorismo?*

10.4. *¿Cuán bien las medidas anteriores corresponden con el perfil de riesgo general sobre el TF?”*

Extractos de **La Metodología para Evaluar el Cumplimiento Técnico de las Recomendaciones del GAFI y la Efectividad de los Sistemas ALA/CFT** (GAFI, 2013)

El Proceso de Evaluación Mutua

The Mutual Evaluation Process



© GAFI, París



Encuesta sobre Riesgos de Financiamiento de Terrorismo en el sector de Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL). El instrumento de recolección de datos se utilizó con mínimas variantes en los casos argentino y mexicano. A continuación, se reproduce la encuesta difundida en Argentina.

PRESENTACIÓN

Gracias por dedicar un momento para completar esta encuesta. Le tomará aproximadamente veinte minutos.

Esta es una encuesta sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo en el sector de OSFL y sobre la forma en la que usted y el gobierno responden a él. Sus respuestas son importantes, incluso si siente que no sabe nada sobre este tema.

Argentina es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁶⁰, un organismo intergubernamental que establece y evalúa el cumplimiento con los estándares (conocidos como «recomendaciones») sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En 2021, un equipo internacional de evaluación visitará Argentina y el gobierno actualmente está adoptando las medidas para garantizar el cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI.

La mayor parte de las Recomendaciones del GAFI se aplican al gobierno y a las instituciones financieras. Pero la Recomendación 8 del GAFI aborda el riesgo de uso indebido del sector de OSFL para financiamiento del terrorismo⁶¹.

No hay consenso internacional sobre la definición del terrorismo. Sin embargo, el GAFI define al financiamiento del terrorismo como el acto delictivo de brindar dinero u otro tipo de apoyo a un acto o grupo terrorista.⁶²

El GAFI completó un estudio global de financiamiento del terrorismo en el sector de OSFL⁶³ que descubrió un riesgo muy pequeño, pero real, de financiamiento del terrorismo. Descubrió que el

⁶⁰ <http://www.fatf-gafi.org>

⁶¹El GAFI se refiere únicamente a las OSFL que en tanto Persona jurídica u otra estructura u organización jurídica se involucra fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.

⁶² <http://www.fatf-gafi.org/glossary/s-t/>

⁶³ «*Risk of terrorist abuse in non-profit organisations*», [Riesgo de uso indebido de organizaciones sin fines de lucro con fines terroristas], GAFI, junio de 2014

apoyo puede no ser tangible: por ejemplo, podría incluir ofrecer una sede o recursos que permitan a un grupo terrorista difundir su ideología.

El GAFI exige que los países adopten un «enfoque basado en el riesgo» ante el financiamiento del terrorismo. En la práctica, esto significa que deben evaluar el nivel de riesgo de financiamiento del terrorismo y, luego, evaluar cómo las medidas efectivas mitigarán los riesgos identificados.

Este proceso puede resultar en recomendaciones para cambiar la forma en que se regula a las OSFL en Argentina, entonces, es importante escuchar la opinión y la perspectiva de la sociedad civil *argentina*. Ese es el propósito de esta encuesta. Utilizaremos los datos para brindar pruebas contundentes que nos permitan mantener debates informados con el gobierno sobre el financiamiento del terrorismo en el sector de OSFL, y cómo responder a él de la mejor manera.

La encuesta se está difundiendo con la colaboración de numerosas redes de ONGs en Argentina. Ud. puede compartirla también con ONGs asociadas a su entidad que puedan estar interesadas en participar del estudio. Sus respuestas están seguras y no brindaremos a terceros ninguna información que permita su identificación o la de su organización.

Si tiene alguna consulta, comuníquese con Gabriela Pellón (gabrielapellon@gmail.com)

Sección 1: Su comprensión del financiamiento del terrorismo en el sector de OSFL

P1: ¿Cuán informado está acerca de las regulaciones, leyes y políticas que afectan al sector de OSFL en Argentina en general?

Elija la respuesta que mejor lo representa.

1a: Estoy muy bien informado: tengo un enfoque profesional en este tema.

1b: Estoy bien informado: tengo interés personal en este tema

1c: Estoy mal informado, pero tengo interés en este tema

1d: Estoy mal informado y no tengo interés particular en este tema.

1e: ns/nc

P2: ¿Cómo calificaría su conocimiento acerca del riesgo de financiamiento del terrorismo en Argentina?

Escoja la respuesta que mejor lo representa.

2a: Estoy muy bien informado: tengo un enfoque profesional en este tema.

2b: Estoy bien informado: tengo interés personal en este tema

2c: Estoy mal informado, pero tengo interés en este tema

2d: Estoy mal informado y no tengo interés particular en este tema.

2e: ns/nc

P3: ¿Conoce casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en Argentina en los últimos cinco años?

Escoja una respuesta

3a: NO

3b: Sí

3c: ns/nc

(En caso afirmativo, brinde detalles que recuerde en el recuadro a continuación, por ej., nombre u organización(es) involucrada(s)).

Sección 2: Riesgo de financiamiento del terrorismo

El riesgo requiere de una amenaza (que alguien quiera financiar el terrorismo) y una vulnerabilidad (que la OSFL pueda ser utilizada para este propósito). Teniendo presente esta definición, responda las siguientes preguntas:

P4: ¿Cómo calificaría el riesgo de que una OSFL en *Argentina* sea utilizada en forma indebida para el financiamiento del terrorismo?

Escoja una respuesta

4a: Ningún riesgo

4b: Riesgo menor

4c: Riesgo medio

4d: Gran riesgo

4e: ns/nc

P5: ¿Cómo calificaría el riesgo de que su OSFL pueda ser utilizada en forma indebida para el financiamiento del terrorismo?

Escoja una respuesta

5a: Ningún riesgo

5b: Riesgo menor

5c: Riesgo medio

5d: Gran riesgo

4e: ns/nc

P6: Clasifique los siguientes riesgos que enfrenta su OSFL (bajo/moderado/alto)

6a: Lavado de activos

6b: Financiamiento del terrorismo

6c: Corrupción⁶⁴

⁶⁴ Según el Código Penal Argentino configuran hechos/actos de corrupción: enriquecimiento ilícito, omisión maliciosa, negociaciones incompatibles, exacciones legales, malversación de caudales públicos, peculado, cohecho, soborno trasnacional, tráfico de influencia, encubrimiento, administrador infiel, asociación ilícita y fraude en perjuicio de la administración pública.

Sección 3: Medidas gubernamentales para reducir los riesgos de financiamiento del terrorismo

Esta sección le pide que considere las medidas gubernamentales para reducir los riesgos de financiamiento del terrorismo. El alcance de las preguntas es el siguiente:

- *Gobierno* incluye los niveles de gobierno nacional/provincial/municipal;
- *Medidas* incluyen leyes, regulaciones, políticas, sanciones y otras acciones formales del gobierno;
- *Reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo* incluye las medidas del gobierno diseñadas para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo. Esto podría incluir medidas que estén diseñadas específicamente para este fin, u otras medidas que son más amplias en intención, pero que también ayudan a reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo.

P7: ¿Conoce alguna medida o política adoptada por el gobierno para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo de las OSFL?

Escoja una respuesta

7a: Sí

7b: NO

7c: ns/nc

P8: ¿Cuál de las siguientes medidas gubernamentales conoce que reduzcan el riesgo de financiamiento del terrorismo?

Seleccione todas las respuestas que correspondan

8a: Leyes, regulaciones o políticas específicas para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo en OSFL

8b: Leyes, regulaciones o políticas generales para reducir el financiamiento del terrorismo que también se aplican a mi OSFL

8c: Reglas sobre financiación gubernamental u otro apoyo a mi OSFL que incluyen disposiciones para reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo

8d: Leyes o regulaciones sobre financiación o recaudación de fondos de mi OSFL que apuntan a reducir el riesgo de financiamiento del terrorismo

8e: Reglas sobre financiamiento del terrorismo para bancos o instituciones financieras que afectan a mi OSFL

8f: Restricción en la transferencia de fondos o activos al exterior

8g: Sanciones administrativas, investigaciones, procesamientos y/o condenas a OSFL o funcionarios de OSFL investigados por delitos de financiamiento del terrorismo

8h: El gobierno nos advirtió y/o asesoró acerca del riesgo potencial de financiamiento del terrorismo en nuestra OSFL.

8i: ns/nc

P9: Pensando únicamente en las medidas que seleccionó en la P8: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones son verdaderas?

Marque la casilla de cada afirmación verdadera para las medidas seleccionadas (seleccione tantas como corresponda)

	Las medidas son relevantes para nosotros y los riesgos que enfrentamos	Las medidas son efectivas para reducir el riesgo potencial de financiamiento del terrorismo	Las medidas limitan nuestra capacidad de hacer nuestro trabajo en forma efectiva
Leyes, regulaciones o políticas específicas sobre riesgo de FT en OSFL			
Leyes, regulaciones o políticas generales sobre riesgo de FT			
Reglas sobre financiación o apoyo gubernamental para OSFL			
Leyes o regulaciones sobre recaudación de fondos			
Reglas para bancos o instituciones financieras			
Listas de sanciones			
Investigaciones a OSFL por delitos de financiamiento del terrorismo			
Sanciones a OSFL por delitos de financiamiento del terrorismo			
Procesamiento a OSFL por delitos de financiamiento del terrorismo			
Concienciación sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo			
Asesoramiento u orientación sobre el riesgo de financiamiento del terrorismo			
Otro			

Sección 4: Medidas de las OSFL para reducir los riesgos de financiamiento del terrorismo

P10: ¿Su OSFL realiza alguna de las siguientes actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo?

Seleccione todas las respuestas que correspondan

	Hacemos esto		Si hacemos esto
	Siempre	En forma selectiva, según los criterios de riesgo	Cubre riesgos posibles de financiamiento del terrorismo
Evaluaciones de riesgo			
Debida diligencia de socios (incluyendo contratistas y subcontratistas)			
Debida diligencia de donantes			
Debida diligencia de beneficiarios			
Aplicar mejores prácticas de medidas o procedimientos de gobernabilidad			
Aplicar mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión financiera			
Aplicar mejores prácticas de sistemas o procedimientos de gestión de proyectos			
Adherir a normas de terceros, o cumplirlas (por ej., códigos de conducta voluntarios, ISO)			
Capacitar al personal en riesgo (por ej., conocimiento, identificación, mitigación y prevención del riesgo).			

10j: Otro (por favor, especificar en el recuadro a continuación)

P11: Pensando solo en aquellas medidas que seleccionó en la P10 y que cubren los posibles riesgos de financiamiento del terrorismo: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones son verdaderas?

Marque la casilla de cada afirmación que es verdadera para las medidas seleccionadas

	Lo hacemos principalmente porque el gobierno lo exige	Lo hacemos principalmente porque los donantes lo exigen	Lo hacemos principalmente porque nuestro banco lo exige	Lo hacemos porque creemos que es una mejor práctica
Evaluación de riesgo de FT				
Debida diligencia de donantes sobre FT				
Debida diligencia de beneficiarios sobre FT				
Debida diligencia de socios sobre FT				
Reglas de gobernabilidad				
Sistema de gestión financiera				

Sistema de gestión de proyectos				
Normas de terceros				
Capacitación del personal				
Especificar otro				

Sección 5: Acerca de su organización

Acerca de su organización

P12: Categoría de ingresos del último año financiero (seleccione una)

- a. Hasta \$600.000
- b. \$601.000 - \$ 1.200.000
- c. \$1.200.001 - \$5.000.000
- d. \$5.000.001 - \$10.000.000
- e. Más de \$10.000.000
- f. n/c

P13: ¿Está inscripto?

- a. Sí
- b. No

P14: Figura legal (seleccione uno)

- a. Asociaciones
- b. Fundaciones
- c. Otro (especificar)

P15: ¿Tiene estatus de beneficio público?

- a. Sí
- b. No

P16: Área de operaciones (seleccione las respuestas que correspondan)

- a. Provincial
- b. Nacional
- c. Internacional

P17: Ubicación de su sede principal (seleccione una del desplegable)

P18: En función a las actividades que realiza, elija la/s respuesta/s que se ajusten a su entidad

- a. Cooperadoras de Hospitales y/o Escuelas
- b. Organizaciones de Colectividades
- c. Sociedades de Fomento
- d. Bibliotecas Populares
- e. Academias Nacionales y Centros de Investigación
- f. Defensa de Derechos (Ambientales/Humanos/Civiles/Minorías)
- g. Entidades Religiosas
- h. Políticas (think-tanks ligadas a partidos políticos y/o personalidades políticas)
- i. Servicios Área Cultura
- j. Servicios Área Educación
- k. Servicios Área Asistencia Social
- l. Fundaciones empresarias (vinculadas al mundo empresario o bancario)
- m. Caridad/beneficencia (dirigidas a satisfacer las necesidades de poblaciones vulnerables: distribución de alimentos, ropa o medicina; provisión de vivienda, transporte, etc.)
- n. Otro: Especificar

P19: ¿Brinda ayuda humanitaria en respuesta a catástrofes naturales?

- a. Sí
- b. No

P20: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor su trabajo (seleccione una)?

- a. Brindar «servicios» (como alojamiento, reducción de la pobreza, educación o atención médica).
- b. Actividades expresivas (como deportes y recreación, arte y cultura, representación de intereses o defensa)
- c. Otro: Especifique

P21: Enlaces con el exterior (seleccione las respuestas que correspondan)

- a. Nuestra OSFL recibió fondos, bienes o servicios de otros países (especifique de qué países)
- b. Nuestra OSFL envió dinero o bienes directamente a otras personas necesitadas en otros países (especifique a qué países)
- c. Nuestra OSFL tiene servicios de prestadores o ejecuta proyectos en otros países (especifique qué países)

- d. Nuestra OSFL trabajó en sociedad con OSFL en otros países, para ayudarlos a financiar su trabajo, o para ayudarlos a llevar a cabo sus proyectos o a brindar servicios
- e. Nuestra OSFL fue/está establecida, supervisada y/o administrada por ciudadanos extranjeros (parcialmente)
- f. Nuestra OSFL emplea u obtuvo permisos de trabajo para ciudadanos extranjeros
- g. Nuestra OSFL NO tiene vínculos con el exterior

P22: Origen de los fondos (seleccione todas las opciones que representen más del 5 % del ingreso en el último año financiero)

Procedencia de los fondos: Subvención/Contrato/donación/aporte	A través de canales bancarios	Efectivo	Especie	Identidad Conocida	Identidad Desconocida
Instituciones estatales nacionales					
Instituciones estatales locales (provinciales/municipales)					
Instituciones Estatales Extranjeras					
Filantropía Nacional					
Filantropía Extranjera					
Particulares Nacionales					
Particulares Extranjeros					
Honorarios por Membresía					
Venta de Productos y Servicios					
Inversiones					
Apoyo no financiero (artículos, bienes, propiedades)					
Otros: especifique					

Acerca de usted

P23: Su puesto (seleccione las respuestas que correspondan)

- a. Fundador/a
- b. Presidente del directorio
- c. Miembro del directorio
- d. Director/a ejecutivo
- e. Otro personal jerárquico
- f. Personal operativo (miembro del staff)

Por último, le pedimos que provea una dirección de correo electrónico de contacto:

➤ **Contexto Internacional y local**

El GAFI otorga una gran importancia a la lucha contra la corrupción: la corrupción tiene el potencial de causar daños catastróficos al desarrollo económico, la lucha contra el crimen organizado y el respeto de la ley y la gobernanza efectiva. El G20 instó al GAFI a abordar el problema de la corrupción en el marco de su trabajo para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La corrupción y el lavado de dinero están vinculados intrínsecamente. Los delitos de corrupción, como el soborno o el robo de fondos públicos, generalmente se cometen con el propósito de obtener ganancias privadas. El lavado de dinero es el proceso de ocultar ganancias ilícitas que se generaron a partir de actividades delictivas.

Las Unidades de Inteligencia Financiera son actores esenciales en la lucha contra la corrupción, el soborno y el lavado de activos del producto de esos delitos.

Si bien en los últimos años, la región latinoamericana experimentó un sólido aumento de leyes e instituciones que promueven la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, la OCDE - a través del grupo WGB (Working Group on Bribery) encargado del monitoreo del cumplimiento de la Convención anti-Soborno- ha instado a un grupo de países a mejorar sus mecanismos para luchar contra la corrupción. Los países señalados particularmente por la OCDE en la región para enfrentar ese cometido son: Argentina, Brasil, Chile y México.⁶⁵ ⁶⁶En la misma línea el FMI ha enfatizado en su último informe sobre Argentina la necesidad de profundizar la agenda contra la corrupción. ⁶⁷

Argentina ha asumido compromisos de alto nivel con el objetivo de mostrar avances en este campo que impulsen su candidatura de ingreso a la OCDE en el marco de su estrategia de inserción en la comunidad internacional.

A fines de 2017 Argentina se unió al programa de intercambio automático de información tributaria. En 2018 reglamentó la Ley N° 27401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas y estableció los lineamientos esenciales de los programas de integridad.⁶⁸ Durante el 2019 Argentina enfrentará una doble evaluación por parte de la OCDE.⁶⁹

➤ **El Rol de las Entidades sin Fines de Lucro en el combate a la Corrupción**

Las entidades sin fines de lucro al igual que sus homólogas con fines de lucro pueden enfrentar numerosos riesgos relacionados con lavado de activos y corrupción. Aunque la Recomendación 8

⁶⁵ OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery, www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm

⁶⁶ Asimismo estos 4 países han suscripto junto a Costa Rica, Colombia y Perú la Iniciativa Anticorrupción de la OCDE en América Latina y el Caribe con el objeto de fomentar el Convenio Anti cohecho OCDE en la región y de consolidar su aplicación.

⁶⁷ <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-FMI-exigio-a-Macri-mas-celeridad-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-20181226-0073.htm>

⁶⁸ Ley N° 27401 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=2305CAFFB814E8D841F7836A5B64E21D?id=296846>

Decreto reglamentario N°277/2018

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/308488/norma.htm>

Lineamientos Programas de Integridad de las Personas Jurídicas

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314938/norma.htm>

⁶⁹ <https://www.cronista.com/Laura-Alonso-La-Argentina-estuvo-a-punto-de-ser-expulsada-del-grupo-antisoborno-de-la-OCDE-ve201810010001.html>

solamente aborda la vulnerabilidad particular de las OSFL ante el abuso terrorista, el GAFI reconoce que la implementación de prácticas robustas de buena gobernabilidad interna y rendición de cuentas pueden ser útiles para salvaguardar a las organizaciones contra la amenaza de otros delitos económicos como lavado de activos y corrupción.⁷⁰

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por el Congreso de la Nación en 2006, los Estados deben: "...fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción...".⁷¹

En ese sentido, un abordaje efectivo de las políticas anticorrupción supone un posicionamiento estratégico de las organizaciones de la sociedad civil en dos niveles.

Por un parte, asegurar que las OSFL colaboren con las autoridades en la persecución de la corrupción, contribuyendo a mejorar el diseño y la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información pública.

Por otra parte, establecer un diálogo constructivo -OSFL y gobierno- que aliente y promueva mecanismos de transparencia, integridad y confianza del público que protejan al sector sin desalentar -mucho menos interrumpir- las prácticas caritativas legítimas.

En este contexto es válido formular las siguientes preguntas:

P1: ¿En qué medida se considera Ud. informado sobre temas de corrupción y lavado de activos en Argentina? (elija la respuesta que mejor lo describa a Ud.)

1.a Estoy poco informado: no tengo tiempo de seguir y/o poner interés en el tema

1.b Estoy relativamente informado: tengo interés en el tema y leo artículos relacionados cuando llaman mi atención

1.c Estoy bien informado: tengo interés personal y busco activamente información sobre el tema a través de los medios.

1.d Estoy muy bien informado: tengo un enfoque profesional sobre el tema, accedo a información especializada y asisto a eventos relacionados.

1.e Ns/nc

La agenda anticorrupción se ha instalado en los últimos años como clave para la mejora institucional del país:

P2: Conoce Ud. alguna medida y/o acción tomada por las autoridades de gobierno para prevenir y/o combatir la corrupción y el lavado de activos?

2.a Sí

2.b No

2.c No sé

⁷⁰ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>

⁷¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>

P3.1: Sabe Ud. si las autoridades de gobierno tomaron alguna/s de las siguientes medidas para el combate a la corrupción y el lavado de activos? (seleccione todas las respuestas aplicables)

3.1a Leyes, regulaciones y/o políticas anticorrupción/antilavado.

3.1b Lineamientos, pautas y/o guías dirigidas al sector privado y la sociedad civil relativas a la prevención de la corrupción y del lavado de activos.

3.1c Canales efectivos para denunciar casos de corrupción/lavado de activos.

3.1d Campañas de sensibilización y concientización del sector privado y la sociedad civil orientadas a prevenir y combatir la corrupción y el lavado de activos.

3.1e Otros. (Detalle)

P3.2 Pensando solamente en aquellas medidas que Ud. ha seleccionado en la pregunta P3.1:Cuál de las siguientes afirmaciones son verdaderas? (seleccione todas las opciones que considere verdaderas)

	Las medidas son relevantes para combatir la corrupción y el lavado de activos	Las medidas son efectivas para combatir la corrupción y el lavado de activos	Las medidas limitan nuestra capacidad de hacer nuestro trabajo de forma efectiva	No puedo responder por falta de conocimiento sobre el tema
3.1a Leyes, regulaciones y/o políticas anticorrupción.				
3.1b Lineamientos, pautas y/o guías dirigidas al sector privado y la sociedad civil relativas a la prevención de la corrupción.				
3.1c Canales efectivos para denunciar casos de corrupción.				
3.1d Campañas de sensibilización y concientización del sector privado y la sociedad civil orientadas a				

prevenir y combatir la corrupción.				
3.1e Otros.				

P4: Ha sido convocado el sector de OSFL para participar en el diseño y/o implementación de medidas (regulatorias/operativas) anticorrupción/antilavado?

4.a Sí

4.b No

(si eligió sí por favor provea detalles en el recuadro abajo)

4.c No sé

P5: Ha Ud. o su organización participado de algún proyecto y/o iniciativa relacionado con la agenda anticorrupción/antilavado del gobierno?

5.a Sí

5.b No

(si eligió sí por favor provea detalles en el recuadro abajo)

P6: ¿Cuál/es de las siguientes medidas implementa su organización en pos de la transparencia y rendición de cuentas?

	Lo hacemos	Esta medida podría ayudar a prevenir la corrupción y el lavado de activos
6.1 Código de ética y/o conducta aplicable tanto a la Comisión Directiva como al staff		
6.2 Procedimientos y/o mecanismos para recibir y gestionar aportes o donaciones (públicos y/o privados)		
6.3 Canales internos de denuncias de irregularidades		
6.4 Publicación de balances y/o informes de gestión		

6.5 Utilización de canales financieros regulados para manejo de los fondos		
6.6 Políticas de identificación y conocimiento de donantes, aportantes, socios y beneficiarios		
6.7 Otros		

¡Gracias por su colaboración!



I. CUESTIONARIO MIEMBROS ACADEMIA y REFERENTES SOCIEDAD CIVIL⁷²

Nombre y Apellido	
Cargo	
Entidad	

- 1. La Recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) exige a los países que realicen una revisión nacional de su sector sin fines de lucro con el fin de identificar el subconjunto de entidades más vulnerables al riesgo de ser utilizadas para financiar terrorismo.**

¿Fue usted o su entidad convocado/a por las autoridades para participar de la revisión/evaluación nacional de riesgo de financiamiento de terrorismo?

- a. Si
- b. No

Si lo desea, brinde detalles en el recuadro a continuación

- 2. ¿Considera Ud. que el entorno regulatorio emitido por la Unidad de Información Financiera protege adecuadamente a las entidades sin fines de lucro mitigando riesgos de que sean utilizadas para financiar terrorismo?**

- a. Si
- b. No
- c. Ns/Nc

Si lo desea, brinde argumentos en el recuadro a continuación

⁷² El presente cuestionario fue conjuntamente elaborado por los miembros del Expert Hub on AML/CFT de Argentina y México creado por la Global NPO Coalition on FATF y la metodología utilizada fue desarrollada por la firma Greenacre Group de Reino Unido. En la República Argentina el proyecto de investigación "Evaluación sectorial de OSFL en materia de riesgos de FT y cumplimiento de la R.8 de GAFI /2018-2019" es gestionado en articulación con RACI – Red Argentina para la Cooperación Internacional y cuenta con la asistencia técnica de ICNL – The International Center for Not-for- Profit Law.

3. ¿Conoce casos y/o investigaciones de financiamiento del terrorismo que involucren a las OSFL en Argentina?

- a. Si, conozco
- b. No conozco
- c. Ns/Nc

Si lo desea, brinde detalles en el recuadro a continuación

4. Clasifique los siguientes riesgos que enfrentan las OSFL, siendo 1 el mayor riesgo y 4 el menor.

	1	2	3	4
Lavado de activos				
Financiamiento del terrorismo				
Corrupción				
Fraude				

5. ¿Ha accedido su entidad a programas, cursos o guías promovidos por las autoridades gubernamentales dirigidas a fortalecer las capacidades de las entidades sin fines de lucro en relación con la prevención del financiamiento del terrorismo?

- a. Si
- b. No

Si lo desea, brinde detalles en el recuadro a continuación

6. ¿Cuáles considera son las principales vulnerabilidades y amenazas que enfrenta el sector sin fines de lucro en Argentina con relación a ser utilizado indebidamente para financiar terrorismo?

De las entidades sin fines de lucro para ser utilizadas indebidamente con fines de financiamiento de terrorismo

Vulnerabilidades a nivel sectorial:	✓
	✓
	✓
Vulnerabilidades a nivel de la entidad/organización que representa	✓
	✓
	✓

Amenazas provenientes del entorno regional/internacional	✓ ✓ ✓
---	-------------

7. ¿Considera que las entidades sin fines de lucro en Argentina cuentan con herramientas y/o prácticas (códigos de ética, prácticas de gestión interna, divulgación de memorias y balances, etc) que contribuyen a prevenir ser utilizadas indebidamente para financiar terrorismo?

- a. Si, la mayoría de las entidades
- b. Si, aunque no todas
- c. No, apenas una pequeña porción
- d. Ns/Nc

El GAFI está instando a los países miembros como Argentina a trabajar con el sector sin fines de lucro para entender los riesgos reales que enfrenta y evitar regular en exceso a las OSFL a partir de la implementación del Enfoque Basado en Riesgo.

Si ud está interesado en participar del grupo de trabajo que analizará y debatirá los resultados de la autoevaluación sectorial de riesgos de financiamiento de terrorismo y los ejes de la regulación ALA/CFT que se presentará a la UIF en representación de sociedad civil, por favor brinde sus datos de contacto:



II. CASO TESTIGO APORTADO POR OSFL (ARGENTINA)



Ministerio de Finanzas
Unidad de Información Financiera

NOTA DE REQUERIMIENTO N° 2018

Buenos Aires, 25 de Abril de 2018

SR. OFICIAL DE CUMPLIMIENTO DE

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] - C.A.B.A.

S / D

Me dirijo a Ud. en mi carácter de Directora de Supervisión de la Unidad de Información Financiera (UIF), en virtud de las facultades conferidas en el artículo 14 incisos 1° y 7° de la Ley 25.246 y sus modificatorias, y en el marco del procedimiento de verificación de cumplimiento previsto en el Anexo III de la Resolución UIF N° 229/2014, a fin de requerir la documentación e información que a continuación se detalla, que deberá ser puesta a disposición de esta U.I.F.:

1. Acta de Designación del Oficial de cumplimiento titular y suplente;
2. Estatuto original aprobado por el Organismo competente y sus modificaciones, de corresponder;
3. Acta/s de designación de los miembros del órgano de administración correspondiente/s al período 2016 hasta la fecha;
4. Nota suscripta por el oficial de cumplimiento, en carácter de declaración jurada, detallando en forma pormenorizada la actividad desarrollada, fecha de comienzo de actividad;
5. Manual de procedimientos para la Prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo y constancia de su notificación a los empleados;
6. Programa de Capacitación en materia de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo correspondiente a los años 2016/2017, capacitaciones externas, detalle de asistencias a capacitaciones internas, y/o cualquier otra actividad de capacitación en la materia;

7. Informes de auditoría interna en la materia desde el año 2016 a la fecha. Metodología de comunicación al Oficial de cumplimiento y detalle de las medidas adoptadas;
8. Base de datos conteniendo las donaciones recibidas en el período 2016/2017, la que deberá ser aportada mediante soporte digital (*.xls), indicando expresamente: fecha, datos del donante (nombre y apellido o denominación social, tipo y número de documento, número de CUIT y nacionalidad), concepto de la operación, monto de la operación y medio de pago. La documentación que respalde las operaciones informadas, podrá ser requerida en el marco de la presente verificación, a los efectos de constatar la integridad de las mismas;
9. Política de identificación y conocimiento del cliente adoptada por la fundación;
10. Nota describiendo los sistemas y/o herramientas tecnológicas implementadas que le permitan establecer de manera eficaz un sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, y
11. Registro de análisis y gestión de riesgo de las operaciones inusuales detectadas y aquellas que por haber sido consideradas sospechosas hayan sido reportadas.

Se le comunica a su vez por medio de la presente que el agente Delfina de las Carreras (DNI N° 34.475.712) y/o quién este designe, se encuentran legalmente facultados para sustanciar el referido procedimiento de verificación de cumplimiento y requerir toda otra información y/o documentación necesaria a esos efectos.

Finalmente, se informa que el caso omiso al requerimiento efectuado, configurará, prima facie, un incumplimiento a su deber de información, de conformidad con el art. 24° de la ley 25.246 y podrá, en su caso, ser pasible de la multa allí prevista. (Art. 24°: 1. La persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones de información ante la Unidad de Información Financiera creada por esta ley será sancionada con pena de multa de una a diez veces el valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción, siempre y cuando el hecho no constituya un delito más grave. 2. La misma sanción sufrirá la persona jurídica en cuyo organismo se desempeñare el sujeto infractor. 3. Cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes, la multa será de diez mil pesos (\$10.000) a cien mil pesos (\$100.000).

QUEDA UD. DEBIDAMENTE NOTIFICADO

UNA MARIA CELESTE PLEE
OFICIAL DE CUMPLIMIENTO
UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA



NOTA DE SUPERVISION N° 2018

Buenos Aires, 08 de marzo de 2019

SR. OFICIAL DE CUMPLIMIENTO DE

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] - C.A.B.A.
S / D

Me dirijo a Ud., en mi carácter de Director de Supervisión de la Unidad de Información Financiera, en virtud de las facultades conferidas en el artículo 14 incisos 1° y 7° de la Ley 25.246 y sus modificatorias, y en el marco del procedimiento de verificación de cumplimiento previsto en la Resolución UIF N° 154/2018.

A fin de ponerle en conocimiento que en virtud del análisis efectuado de la documentación obrante en el expediente, se le hace saber que deberá adoptar las siguientes acciones correctivas:

- 1. Auditorías periódicas en materia de prevención de LA/FT - Art. 8° de la Resolución UIF 30/2011 y modificatorias:** los informes de auditoría deberán ser comunicados al Oficial de Cumplimiento. En el caso que este último detecte deficiencias en cuanto a la implementación y cumplimiento de las políticas de prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, deberá adoptar las medidas necesarias para corregir las mismas;
- 2. Capacitación en materia de prevención de LA/FT - Art. 9° de la Resolución UIF N° 30/2011 y modificatorias:** deberán implementar un programa anual de capacitación dirigido a sus empleados en materia de prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo que debe contemplar la difusión de la citada resolución y de sus modificaciones, así como la información sobre técnicas y métodos para prevenir, detectar y reportar operaciones sospechosas en el marco de la actividad desarrollada;

- 3. Políticas de Identificación y conocimiento de aportantes:** deberá regularizar la documentación faltante en los legajos de los aportantes *Delegación de la Comisión Europea, United Nations (High Commission for Human Rights)*, [REDACTED] de acuerdo a lo establecido en el Capítulo III inc. b), i), j) del Art. 13 e inc. a), b), c) y d) del Art. 14 de la Resolución UIF 30/2011 y modificatorias. Asimismo, deberá asegurar que los legajos de todos sus aportantes cumplen con los requisitos normativos exigidos;

- 4. Declaración Jurada de Personas Expuestas Políticamente - Artículo 12° inc. j) y Art. 17° inc. f) Resolución UIF 30/2011 y modificatorias:** se le recuerda que debe adoptar las medidas necesarias para que sus aportantes informen si revisten la calidad de personas expuestas políticamente, dejando constancia de ello en los correspondientes legajos y aplicando las medidas de debida diligencia reforzada en caso de corresponder;

- 1. Verificación contra el listado de terroristas – Artículo 17° inc. b) de la Resolución UIF 30/2011 y modificatorias:** deberá implementar un procedimiento que garantice la verificación de la totalidad de los donantes ante los listados de terroristas publicados por las Naciones Unidas dejando evidencia de los resultados de las búsquedas en los legajos de los clientes. El mismo deberá constar en el Manual de procedimientos en materia de PLA/FT, junto con los procedimientos adoptados para los casos de coincidencias, el escalamiento y consideración de los mismos a los fines de su eventual reporte. Asimismo, se requiere realice dicha verificación sobre la totalidad de los donantes desde el año 2016 a la fecha, debiendo informar a esta Dirección de Supervisión en un plazo de 20 (VEINTE) días hábiles de notificada la presente, los resultados de la misma.

Por último, se informa que la adecuación de las Políticas de Prevención y Conocimiento del Cliente que fueron observadas podrán ser verificadas en futuras tareas de inspección.

Sin otro particular, lo saludo atte.

DIRECTOR DE SUPERVISIÓN
UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA

