

INFORME

Conversación Multisectorial:

Próximos Pasos en la Identificación y Mitigación de las Consecuencias No Intencionadas que Afectan a las OSFL en Países del GAFILAT

Resumen Ejecutivo

En febrero del 2021, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) puso en marcha una iniciativa con el consenso de sus miembros para estudiar y mitigar las consecuencias no intencionadas por dicho mecanismo de la incorrecta aplicación de sus estándares en materia la lucha contra el antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA-CFT)¹.

Casi dos años después del establecimiento de esa iniciativa, el Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo (ICNL), junto con miembros de la Coalición Global de Organizaciones sin Fines de Lucro sobre el GAFI, convocó una Conversación Multisectorial virtual para intercambiar perspectivas sobre la naturaleza de las consecuencias no intencionadas que están afectando negativamente a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en las Américas y el camino a seguir para mitigarlas. A lo largo de la Conversación Multisectorial, los participantes hicieron referencia a un caso extremo de consecuencias no intencionadas, el de **Nicaragua**, donde según evidencias proporcionadas en el evento, a la fecha se han disuelto aproximadamente 3,000 OSFL debido a supuestos incumplimientos de leyes explícitamente fundamentadas en los estándares del GAFI. En el marco de este y otros casos, discutimos si la incorrecta implementación de los estándares del GAFI por parte de algunos países podría estar siendo realizada de forma intencional para restringir el sector OSFL. Finalmente, para atender a los casos de incumplimiento de los estándares – intencionadas o no – valoramos si mejores programas de capacitación serían

¹ Para mayor abundamiento sobre las fases y avances de la iniciativa, ver: <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialeclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>.

suficientes para atender el problema o si la mitigación de las restricciones requeriría cambios en los estándares y procedimientos del GAFI.

Aproximadamente 65 personas participaron de forma virtual en la Conversación Multisectorial, representando la Secretaría Ejecutiva y la vice presidencia del GAFI; la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT; OSFL de los países miembros del GAFILAT y de otras regiones; Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) de países miembros del GAFILAT quienes están implementando leyes o políticas de acercamiento con el sector OSFL prometedoras; UIF y funcionarios diplomáticos o de la cooperación internacional de países donantes en la región; así como las Relatorías Especiales de las Naciones Unidas con los mandatos de Contraterrorismo y Derechos Humanos y las Libertades de Reunión Pacífica y de Asociación.

Los participantes describieron un panorama regional problemático en cuanto a la implementación de la [Recomendación 8](#), la que requiere normas y medidas fundamentadas en evidencias de riesgo; focalizadas en OSFL identificadas de estar en mayor riesgo de ser mal utilizadas por el financiamiento del terrorismo; con requisitos y sanciones proporcionales; e implementadas sin limitar el trabajo legítimo de las OSFL y en concordancia con las obligaciones de los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de derechos humanos. Para definir el problema, participantes de **El Salvador** y **Guatemala** entre otros países, comentaron sobre normativas “talla única” de sus países, que establecen requisitos onerosos aplicables a todas o casi todas las OSFL sin un fundamento en evidencias de riesgo. En **Bolivia** y **Nicaragua**, por ejemplo, organizaciones incapaces de cumplir con las leyes ALA-CFT por falta de recursos, conocimientos o la voluntad de funcionarios de aceptar sus entregas de documentación

Para mejor *definir el problema* de las consecuencias no intencionadas, los participantes intercambiaron evidencias sobre cómo los países miembros, el GAFI y su entidad regional, [GAFILAT](#), están enfrentando las siguientes *preguntas clave* para la efectiva implementación de la Recomendación 8 sobre la regulación de las OSFL, entre otros estándares del GAFI:

- *¿Cuáles OSFL están en riesgo?*
- *¿Cómo se mide la proporcionalidad de leyes y medidas? y,*
- *¿Cuáles son los factores que impulsan la aversión al riesgo financiero y la exclusión financiera de las OSFL?*

Para informar la *búsqueda de soluciones*, exploramos primero leyes y prácticas prometedoras de los países miembros del GAFILAT. Luego, solicitamos ejemplos complementarios de otras regiones que podrían servir como modelos. El objetivo era identificar recursos en la forma de lecciones aprendidas, leyes y buenas prácticas que podrían ser incorporadas en programas de capacitación para ayudarles a las partes interesadas a mitigar las consecuencias no intencionadas.

están enfrentando consecuencias graves no intencionadas por el GAFI, como la imposibilidad de operar por no obtener el registro obligatorio y disolución forzosa, entre otras. Los bancos en **Bolivia**, igual que en otros en países, requieren certificado de registro y muchas OSFL no lo consiguen, limitando así su capacidad de abrir cuentas y realizar trámites bancarios.

Los participantes en representación de OSFL, países miembros y el GAFILAT también presentaron leyes no onerosas y procedimientos participativos que podrían servir como modelos para países que buscan mejorar su implementación de la Recomendación 8. Entre los ejemplos compartidos se mencionó un proceso recién lanzado con la participación de OSFL en **Paraguay** que ha contribuido a la elaboración de un reglamento ALA-CFT que ya está en vigencia y que contiene requisitos proporcionales según diferentes categorías de riesgo. **Argentina, Perú y Honduras** están en distintas etapas de evaluar el riesgo del sector con la participación de OSFL, a fin de incorporar en sus análisis las evidencias compartidas por las organizaciones sobre sus vulnerabilidades y esfuerzos de mitigación. Estos ejemplos, reforzados por manuales del GAFILAT y otros modelos desarrollados fuera de la región como los de **Países Bajos y Estados Unidos**, se presentaron como opciones prometedoras para incluir en futuros programas de capacitación.

Estas lecciones podrían ser particularmente valiosas para informar avances en **Costa Rica**. Dicho país cuenta con una ley ALA-CFT que sobresale por enfocarse en acciones riesgosas – transacciones financieras entre OSFL y fuentes en países internacionalmente conocidos como vinculados con el financiamiento del terrorismo – sin imponer extensas obligaciones a las OSFL de manera generalizada. Un análisis de riesgo del sector con la participación de las OSFL, informados por estos modelos y apropiado para el contexto costarricense, podría proporcionar la base de evidencia necesaria para justificar y preservar un marco legal focalizado y proporcional para el sector.

La Conversación Multisectorial brindó un repaso de avances por parte del GAFI y sus entidades regionales para mejor promover y evaluar el cumplimiento de los países con la Recomendación 8. Se describieron iniciativas en marcha como la publicación de una nueva *Guía de Mejores Prácticas*, que podría estar lista para mediados de 2023, que incluye insumos entregados por OSFL de todo el mundo. También se destacó que se han brindado reforzadas instrucciones a los evaluadores que deben tomar en cuenta el contexto de derechos humanos al realizar las evaluaciones de los países. Efectivamente, el escenario de posibles reformas dentro del GAFI fue descrito de forma muy amplia, incluyendo posibles cambios a la letra de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa.

La importancia de reformas en los estándares y procedimientos del GAFI fue reflejado en los comentarios de participantes sobre problemas que surgen fuera del contexto de

una evaluación mutua. Por ejemplo, **El Salvador** no ha sido evaluado por ninguna entidad regional del GAFI desde el 2010; el país no ha realizado una evaluación de riesgo del sector; y una nueva norma administrativa denominada “Instructivo” que al momento del evento se encontraba pendiente de ser implementado días después contiene requisitos onerosos aplicables a toda OSFL. Sobre el caso de **Nicaragua**, en el Cuarto informe de seguimiento intensificado y recalificación de cumplimiento técnico publicado por el GAFILAT en enero de 2020 se recalificó la Recomendación 8 con mayoritariamente cumplida. En el informe se citan evidencias entregadas por el país de medidas regulatorias y el análisis de riesgo del sector conducido por las autoridades. Estos elementos fueron determinados suficientes para la recalificación, sin hacer referencia a ninguna otra evidencia entregada por el sector OSFL y sin considerar el contexto nacional en materia de derechos humanos. Esta evaluación positiva complica la capacidad del GAFI y del GAFILAT a responder cuando, en 2022, la implementación no focalizada y desproporcionada del estándar se utilizó para justificar la muerte institucional de aproximadamente la mitad de las OSFL registradas en el país. Con relación al reto de enfrentar la incorrecta implementación de los estándares del GAFI de manera intencional y con graves consecuencias para las OSFL en Nicaragua, entre otros países, el mensaje compartido en la Conversación Multisectorial fue que el GAFI está tomando acciones concretas, pero la consecución de resultados podría tomar tiempo.

Entre las recomendaciones que surgen de la Conversación Multisectorial, se puede resaltar:

- Apoyar, estudiar y socializar las iniciativas multisectoriales incipientes en la región para mejorar la implementación correcta de la Recomendación 8;
- Reconocer que estas iniciativas positivas reflejan buena voluntad más que resultados concretos, y que requieren acompañamiento y monitoreo para que estas resulten en reformas efectivas;
- Acompañar la promoción activa de réplica de buenas prácticas con la disuasión robusta de malas prácticas; y
- Reformar de manera urgente los procedimientos del GAFI y sus entidades regionales para permitir la consideración de evidencias relevantes cuando surjan casos severos de mala implementación de la Recomendación 8 fuera del ciclo de evaluaciones mutuas de los países.

Resumen de los Aportes Principales de los Participantes

¿CUÁLES OSFL ESTÁN EN RIESGO?

Al inicio de la Conversación Multisectorial recordamos el objetivo de la Recomendación 8: *proteger a las OSFL* de ser mal utilizadas por el financiamiento de terrorismo. Se reconoció que el subsector en riesgo es muy pequeño. Sobre la implementación de la Recomendación 8 – problemas, modelos para mitigarlos, recursos disponibles de otras regiones, y posibles soluciones a través de reformas del GAFI y GAFILAT – los participantes compartieron las siguientes observaciones:

¿EXISTEN EVIDENCIAS ADICIONALES PARA DEFINIR EL PROBLEMA?

Los participantes de varios países describieron una tendencia de leyes talla única, que regulan a todas o a casi todas las OSFL sin un fundamento en una evaluación de riesgo del sector. Otra tendencia común es que las evaluaciones de riesgo no reflejan las perspectivas de las organizaciones.

- **El Salvador** no ha sido evaluado por una entidad regional del GAFI desde 2010. El país no ha realizado una evaluación de riesgo del sector desde ese año, pero este incumplimiento con la Recomendación 8 no ha sido reflejado en ningún informe de evaluación mutua del país. Un nuevo Instructivo emitido por la UIF para cumplir con los estándares del GAFI establece que *todas* las OSFL son sujetos obligados y delega la responsabilidad de realizar su propia evaluación de riesgo a cada OSFL – lo cual excede la capacidad de las organizaciones. El sector tiene conocimientos de que recientemente la UIF ha comenzado una evaluación de riesgo del sector, pero a la fecha no se conoce de ningún acercamiento al sector.
- La ley de **Guatemala** identifica a toda OSFL que recibe fondos del extranjero o del Estado como el subsector de OSFL de mayor riesgo. Casi todas las OSFL en el país entran en esta categoría, por lo que el requisito de registrarse para controles intensificados ALA-CFT es considerado como de “talla única”. Las exigencias son tan onerosas y complejas que solo las OSFL más grandes tienen la capacidad de cumplirlas. Funcionarios de la Intendencia de Verificación Especial recomiendan a las OSFL contratar los servicios de ciertas firmas de auditores para evitar problemas mayores, lo que se percibe como un conflicto de interés. Parte del problema es la falta de una definición específica del “terrorista”, ya que en el país se trata al opositor del régimen como terrorista.

- En **Bolivia**, existe un Registro Único de OSFL, pero muchas OSFL no logran registrarse debido a la falta de colaboración entre agencias estatales que guardan la documentación exigida. Muchas OSFL no registradas permanecen paralizadas, sin los permisos necesarios para funcionar.
- Las evidencias sobre cuántas OSFL existen en **Nicaragua** y cuáles se consideran en riesgo son difíciles de reconciliar. Por un lado, el Ministerio de Gobernación publicó en 2019 que existían aproximadamente 5,000 OSFL registradas. En el [Informe de seguimiento intensificado del GAFILAT de enero 2020](#), el país indica que había identificado a 208 OSFL de alto riesgo, 581 de riesgo moderado y 1,008 de bajo riesgo. Sin embargo, durante el curso de 2022, la personalidad de unas 3,000 OSFL ha sido cancelada por supuestas violaciones de leyes ALA-CFT – un número muy superior a la totalidad de OSFL determinadas de tener cualquier nivel de riesgo por el financiamiento de terrorismo. Aumentando la confusión sobre cuáles organizaciones son consideradas OSFL en riesgo, la Ley Número 1115, aprobada en mayo de 2022 para reglamentar “organismos sin fines de lucro” en el país, establece que las OSFL no son consideradas asociaciones civiles. No está claro el impacto legal o práctico de la pérdida de reconocimiento como asociación civil para las OSFL nicaragüenses que han sobrevivido la ola masiva de cancelaciones.
- En la evaluación mutua de **Colombia** de 2018, se determinó que el país no había identificado las organizaciones que entran dentro de la definición de OSFL ni las características que definen la categoría de mayor riesgo. A pesar de estos hallazgos de deficiencias en la implementación de la Recomendación 8, el sector no nota ningún avance en su implementación.

Las OSFL de **Brasil** consideran que, bajo la administración saliente, no existe ningún espacio para la participación del sector en la identificación de un subsector de OSFL en riesgo.

¿SE PUEDE RESPONDER A TRAVÉS DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA REFORMAS LEGALES A NIVEL PAÍS? EN CASO AFIRMATIVO, ¿CUÁLES GUÍAS/LEYES Y PRÁCTICAS MODELOS EXISTEN EN ESTA REGIÓN?

Efectivamente, hay grandes oportunidades para fortalecer la capacidad de funcionarios públicos y OSFL de los países miembros del GAFILAT en la implementación de la Recomendación 8. Además, existen recursos desarrollados en la región que pueden ser analizados e incorporados en programas de capacitación.

- En los dos últimos años, la **Secretaría Ejecutiva del GAFILAT** ha publicado el [Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT](#) y el [Documento de](#)

buenas prácticas en normatividad CFT y monitoreo del sector OSFL. Entre las buenas prácticas resaltadas por el GAFILAT se encuentran:

- Designar una entidad pública encargada de implementar la regulación y capacitación del sector OSFL en materia de ALA-CFT;
 - Mantener un Registro Unificado con datos actualizados sobre las OSFL;
 - Acercarse al sector OSFL para mejor entender las amenazas que enfrentan, planificar acciones de mitigación y evaluar la idoneidad de leyes y medidas;
 - Publicar guías para las OSFL en mayor riesgo y capacitarles para que las organizaciones puedan mejorar sus informes;
 - Establecer mecanismos como Mesas de Trabajo multisectoriales; y
 - Mejorar la colaboración con la cooperación internacional para la investigación y mitigación de riesgos.
- Representantes de OSFL y la UIF de **Paraguay** colaboraron por más de un año y medio para reemplazar una regulación talla única que era problemática desde la perspectiva de ambos sectores. Establecieron una Mesa de Trabajo para evaluar el riesgo del sector y establecer una regulación que segmenta las OSFL, con diferentes niveles de obligaciones de debida diligencia e informes según criterios de riesgo. La regulación recientemente fue aprobada y ahora ambos sectores están colaborando en una etapa de capacitaciones. Las OSFL valoran especialmente la oportunidad de demostrar públicamente que no todo el sector es de alto riesgo, que están trabajando de manera transparente y que colaboran con el Estado.
 - En **Honduras**, la UIF ha producido una evaluación de riesgos del sector en colaboración con representantes del sector para identificar las OSFL que se enmarcan en la definición de la Recomendación 8, separándolas del universo de organizaciones no gubernamentales del país.
 - La UIF de **Argentina** recientemente ha finalizado una evaluación nacional de riesgos en lavado de activos y ha actualizado su evaluación nacional de riesgos en financiación del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva. Reportan haber involucrado a todas las OSFL registradas como sujetos obligados en un cuestionario cuyas respuestas fueron incorporadas en el informe final que ahora está siendo socializado en talleres. Además, el proceso incorporó la participación de representantes de OSFL, el Banco Central, la

Administración Tributaria, así como registros y organismos de inspección de OSFL de todas las jurisdicciones del país.

- El ejemplo de **Costa Rica** es distinto a los mencionados anteriormente. Su ley ALA-CFT ha identificado un subsector en riesgo: las OSFL que transfieren fondos desde o hacia países reconocidos internacionalmente como de alto riesgo para el financiamiento del terrorismo. La norma dirige la atención donde se considera que existe riesgo y evita las revisiones exhaustivas de todo el sector que se han reflejado en las tendencias problemáticas descritas en la sección anterior. La norma podría ser considerada un buen modelo de regulación eficiente, pero como fue basada en el análisis de legisladores y no una evaluación de riesgos del sector de las autoridades competentes, es considerada deficiente por el GAFILAT.

¿CUÁLES RECURSOS ADICIONALES SE PUEDEN MOVILIZAR (INCLUYENDO DE OTRAS REGIONES) O CREAR PARA MITIGAR LA CONSECUENCIA NO INTENCIONADA?

Los participantes mencionaron algunos ejemplos de recursos que han surgido de otras regiones y mecanismos que podrían informar la búsqueda de soluciones. Por limitaciones de tiempo, la Conversación Multisectorial no exploró estos recursos con la profundidad que merecen.

- El proceso participativo que se está desarrollando en **Argentina** ha sido informado por intercambios sobre buenas prácticas con otros expertos en el Medio Oriente y ha contado con el apoyo del [Global Facility sobre ALA-CFT de la Unión Europea](#).
- Para mejor entender las consecuencias no intencionadas para las OSFL de la implementación problemática de la Recomendación 8, se puede consultar estudios publicados por las **Relatorías Especiales de las Naciones Unidas** con mandatos relacionados a la [lucha contra el terrorismo y los derechos humanos](#), y las [libertades de reunión pacífica y de asociación](#). La primera Relatoría Especial está solicitando insumos relacionados a estos temas para informar un estudio global sobre el impacto de medidas antiterroristas en la sociedad civil y el espacio cívico a través de este [enlace](#). Seguramente el informe brindará insumos importantes para entender y mitigar las consecuencias no intencionadas.

¿LA MITIGACIÓN REQUIERE REFORMAS DE PROCEDIMIENTOS POR PARTE DEL GAFI O SUS ENTIDADES REGIONALES? EN CASO AFIRMATIVO, ¿DE CUÁLES ENTIDADES Y QUIÉNES PUEDEN AYUDAR A LOGRARLO?

Los participantes señalaron las reformas valiosas ya realizadas con el liderazgo del GAFI y la participación de miembros de la Coalición Global de OSFL sobre el GAFI,

junto con otros representantes del sector. Una reforma clave mencionada que ya está en efecto -y que podría ser mejor aprovechada por las OSFL en el contexto de evaluaciones mutuas- es el [portal directo](#) abierto por la **Secretaría Ejecutiva del GAFI** para entregar insumos que reflejan las perspectivas de las OSFL. Los insumos deberían ser concisos y entregados con al menos dos meses de anticipación a la visita in situ al país (consultar el [calendario](#) de evaluaciones). Cualquier insumo será considerado por el equipo evaluador y compartido con el país evaluado.

Pasando a los esfuerzos en marcha en el contexto de la iniciativa sobre consecuencias no intencionadas, se mencionaron:

- La preparación de una nueva versión de la *Guía sobre Mejores Prácticas* para la implementación de la Recomendación 8 con insumos de OSFL, la cual podría estar disponible a mediados de 2023; y
- Nuevas iniciativas de capacitación de representantes de las UIF y evaluadores, incluyendo fortalecimiento de instrucciones a tomar en cuenta el contexto de derechos humanos en el país evaluado.

Mirando hacia el futuro, se mencionaron posibilidades de reformas amplias a los estándares y procedimientos del GAFI para mitigar las consecuencias no intencionadas:

- El mismo texto de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa podrían ser reformados; y

El GAFI está enfocado en el tema de la implementación de leyes y medidas sin un enfoque basado en el riesgo. En particular, está considerando opciones cuando no esté pendiente una evaluación del país o un proceso de seguimiento intensificado y las consecuencias no intencionadas son tan graves que la respuesta del mecanismo no puede esperar hasta la próxima ronda de evaluaciones. Por más que el proceso pueda tardar en producir reformas, el GAFI está trabajando de manera holística y respuestas a la mala utilización de sus estándares en los casos más severos están en camino.

¿CÓMO SE MIDE LA PROPORCIONALIDAD DE LEYES Y MEDIDAS?

Si las leyes y medidas para implementar la Recomendación 8 deben ser proporcionales al riesgo identificado, ¿cómo se mide la proporcionalidad? ¿Quiénes deberían ser escuchados para evaluar proporcionalidad y en cuáles momentos?

¿EXISTEN EVIDENCIAS ADICIONALES PARA DEFINIR EL PROBLEMA?

Los participantes en la Conversación Multisectorial consideraron las fuentes y tipos de evidencias que deberían ser tomadas en cuenta. Por límites de tiempo, además dada la gravedad de la situación, **Nicaragua** fue el enfoque principal de esta discusión.

- Expertos del **sector OSFL nicaragüense** presentaron datos y análisis en la Conversación Multisectorial. Es notable que un experto en el exilio aportó sus percepciones abiertamente, mientras otra experta radicada en territorio nacional solicitó que sus comentarios fueran presentados por otra persona para protegerse de represalias. Entre sus comentarios se destacó los siguiente:
 - La personalidad jurídica de hasta 3,000 OSFL ha sido cancelada en el curso de 2022.
 - Las causales citadas en las órdenes de cancelación incluyen *incumplimiento de sus obligaciones administrativas* ante el Ministerio de Gobernación bajo leyes relacionadas a ALA-CFT.
 - En general, las OSFL no han podido cumplir con estas obligaciones administrativas debido a obstáculos que son creados a propósito por las mismas autoridades del Ministerio de Gobernación y otras instituciones públicas. Las OSFL perciben que el motivo es crear expedientes en contra de las organizaciones, pero las OSFL no son notificadas de los expedientes.
 - Nicaragua tiene legislación para aplicar a las OSFL en casos de incumplimiento administrativo con una gama de sanciones proporcionales. En el cierre masivo de OSFL, el Estado no ha seguido los procedimientos ni ha aplicado las diversas sanciones proporcionales establecidas en la ley. En cambio, ha aplicado el medio coercitivo máximo de disolución.
- Participantes que representan a la **comunidad diplomática y la cooperación internacional** también aportaron sus perspectivas sobre la proporcionalidad de sanciones aplicadas a las OSFL nicaragüenses:
 - Insistieron que la consideración de proporcionalidad en la aplicación de sanciones fundamentadas en supuestos incumplimientos de leyes ALA-CFT debe ser informada por el contexto político en el país – en particular, la situación de derechos humanos, del Estado de Derecho y corrupción.
 - Notaron que existen varias evaluaciones de este contexto de diversas fuentes que son confiables.
 - Contrastaron esta amplia evidencia de sanciones desproporcionales con los informes y pronunciamientos del Estado, los cuales se describieron como sin evidencias de peligro en materia de ALA-CFT.

- Resaltaron la importancia de una definición estandarizada de “terrorismo” para evitar la justificación de sanciones máximas por faltas administrativas o menores.

No fueron discutidas las preguntas sobre la posibilidad de atender el problema de leyes y medidas desproporcionales a través de capacitaciones o de recursos de otras regiones disponibles para mitigar el problema. Se puede interpretar que los participantes no consideraron las capacitaciones como una solución a la mala utilización de los estándares del GAFI por parte de Nicaragua.

¿LA MITIGACIÓN REQUIERE REFORMAS DE PROCEDIMIENTOS POR PARTE DEL GAFI O SUS ENTIDADES REGIONALES? EN CASO AFIRMATIVO, ¿DE CUÁLES ENTIDADES, Y QUIÉNES PUEDEN AYUDAR A LOGRARLO?

Un tema central de la Conversación Multisectorial era la idoneidad de los procedimientos del GAFI en el caso específico de las sanciones desproporcionales masivas en Nicaragua. ¿El GAFI necesita nuevos canales, líneas de tiempo y medidas de contabilidad en casos como Nicaragua?

- Participantes del sector OSFL nicaragüense y la comunidad diplomática cuestionaron la determinación del GAFI de sacar a Nicaragua de la “lista gris” de países con cumplimiento deficiente de los estándares del GAFI en un contexto de violación flagrante de la Recomendación 8.
- La respuesta del GAFI fue que el mecanismo está consciente de la implementación inadecuada de la Recomendación 8 por descuido, por falta de información y también por intención – el último descrito como categóricamente inadmisibles y contrario a los estándares del GAFI. Se explicó que la determinación del GAFI de sacar a Nicaragua de la lista gris no contemplaba su cumplimiento con la Recomendación 8 porque dicho estándar estaba fuera del plan de acción acordado con el país y por ello, fuera del campo de la evaluación. Sin embargo, insistió que el comunicado oficial del GAFI explicando la acción expresó de manera fuerte, concreta y clara la preocupación del mecanismo por la “potencial inadecuada implementación de los estándares del GAFI, resultando en la supresión del sector sin fines de lucro de Nicaragua”, y recomendó seguimiento por parte del GAFILAT. Agregó que el GAFI está acompañando a GAFILAT en el proceso. Como se mencionó en la sección anterior, el GAFI está considerando de manera holística opciones para responder a situaciones de violaciones graves de sus estándares cuando no esté pendiente una evaluación del país o un proceso de seguimiento intensificado y no se puede esperar.

- Una pregunta abierta es ¿por qué el GAFI no podía tomar en cuenta la evidencia sobre las disoluciones masivas de OSFL nicaragüenses en contravención de la Recomendación 8, en adición a los componentes del plan de acción, en la determinación de sacar al país de la lista gris. Un participante calificó la aplicación técnica de las reglas actuales del GAFI como “legitimación internacional” de las acciones de Nicaragua.

¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE IMPULSAN LA AVERSIÓN AL RIESGO FINANCIERO Y LA EXCLUSIÓN FINANCIERA DE LAS OSFL?

El último tema considerado en la Conversación Multisectorial fue la afectación de la capacidad de las OSFL de acceder a servicios bancarios como consecuencia no intencionada de la incorrecta implementación de la Recomendación 8. Los participantes compartieron comentarios sobre tendencias negativas, pero también mencionaron iniciativas prometedoras dentro y fuera de la región para mitigar el problema.

¿EXISTEN EVIDENCIAS ADICIONALES PARA DEFINIR EL PROBLEMA?

Los participantes hacían referencia a estudios sobre los factores que impulsan la aversión al riesgo financiero y la exclusión financiera de las OSFL en dos países miembros del GAFILAT, México y Brasil. Luego, describieron dos casos adicionales que reflejan las tendencias negativas en la región.

- El ejemplo de **Bolivia** ilustra el vínculo entre la administración discrecional de un registro obligatorio de OSFL y problemas para acceder a instituciones financieras. Los bancos bolivianos exigen que las OSFL presenten documentación que acredite su personalidad jurídica y también su inscripción en el Registro Único. Como las autoridades competentes con frecuencia obstaculizan el trámite del registro, muchas OSFL se encuentran sin la capacidad de abrir o mantener una cuenta bancaria – elemento esencial para operar.
- Otro ejemplo fue compartido desde **Venezuela**, país miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional del Caribe (GAFIC). Un representante del sector OSFL describió un Circular de la Superintendencia de Bancos instruyendo a las instituciones financieras a fortalecer sus sistemas tecnológicos para permitir un monitoreo constante de todos los movimientos financieros de todas las OSFL, sin aplicar un enfoque con base en el riesgo. El sector considera el Circular como una medida para justificar inspecciones y sanciones indiscriminadas a OSFL humanitarias brindando servicios básicos con fondos internacionales.

¿SE PUEDE RESPONDER A TRAVÉS DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA REFORMAS LEGALES A NIVEL PAÍS? EN CASO AFIRMATIVO, ¿CUÁLES GUÍAS/LEYES Y PRÁCTICAS MODELOS EXISTEN EN ESTA REGIÓN?

Se describieron un par de iniciativas colaborativas entre OSFL, UIF y bancos en diferentes momentos de madurez en países miembros del GAFILAT que podrían brindar lecciones valiosas para la región.

- En **Perú**, las autoridades han lanzado una iniciativa multisectorial para mitigar la aversión al riesgo financiero y exclusión financiera de OSFL en respuesta a una recomendación en el último informe de evaluación mutua del país. Con la asistencia técnica de expertos de los **Países Bajos, Argentina y México**, han desarrollado de manera colaborativa una Guía para ayudarles a las OSFL a mejorar sus relaciones con las autoridades públicas y sus instituciones financieras.
- Hace un par de años, OSFL en **Honduras** iniciaron un proceso de acercamiento entre el sector, la UIF, otras autoridades que regulan el sector y asociaciones de bancos para mitigar las barreras a la inclusión financiera. Tras el cambio de administración en el país, el sector está buscando canales para sostener el diálogo con nuevas autoridades.

¿CUÁLES RECURSOS ADICIONALES SE PUEDEN MOVILIZAR (INCLUYENDO DE OTRAS REGIONES) O CREAR PARA MITIGAR LA CONSECUENCIA NO INTENCIONADA?

Para complementar estas experiencias multisectoriales, se discutió un modelo positivo de fuera de la región que podría informar iniciativas para mejorar el acceso de las OSFL a instituciones financieras.

En los **Estados Unidos**, recientemente se desarrolló una [hoja informativa](#) dirigida a los bancos sobre la importancia de aplicar un enfoque basado en el riesgo con sus clientes OSFL. La hoja informativa y un manual actualizado de supervisión explicando cómo los bancos deben cumplir con sus obligaciones de debida diligencia insisten que las instituciones financieras no deben tratar a todas las OSFL como de alto riesgo, sino que deben evaluar cada cliente OSFL de manera individual. Además, estos documentos llaman la atención de los bancos a las prácticas comprensivas de debida diligencia adoptadas por muchas OSFL, las cuales deberían ser tomadas en cuenta en la evaluación de riesgo del cliente.

Conclusiones y Recomendaciones

El intercambio de experiencias en la Conversación Multisectorial reveló un panorama regional problemático relacionado a la implementación de la Recomendación 8. Se presentaron varias iniciativas multisectoriales en los países miembros del GAFILAT que son sumamente valiosas para mitigar los problemas de normas talla única,

requisitos y sanciones desproporcionadas, y las resultantes barreras en el acceso de las OSFL a servicios bancarios. Estas iniciativas merecen ser apoyadas, estudiadas y socializadas, junto con las lecciones aprendidas de otras regiones, para replicarlas en otros países miembros del GAFILAT.

Sin embargo, en general estas son experiencias incipientes que principalmente reflejan la buena voluntad de colaborar con otros sectores. Son pasos esenciales, pero una nueva evaluación de riesgo del sector, regulación, o política realizada a través de un proceso participativo no es la respuesta definitiva para mitigar las consecuencias no intencionadas. Hace falta acompañamiento y monitoreo de las acciones de los países para asegurar que las reformas en marcha – tanto a la letra de las regulaciones como a los procedimientos para evaluar riesgo dentro del sector – se traduzcan en cambios efectivos que conformen a la Recomendación 8.

Al mismo tiempo que se profundizan y se replican buenas prácticas, es necesario estar alerta ante prácticas negativas que se copian y propagan en la región. El desmantelamiento del sector OSFL en nombre del cumplimiento con la Recomendación 8 en Nicaragua fue reconocido ampliamente por los participantes en la Conversación Multisectorial como un caso grave y urgente. La adopción de leyes y medidas similares por países vecinos es una amenaza real. ¿Qué puede hacer el GAFI y el GAFILAT, con el apoyo de sus miembros y el sector OSFL a nivel regional y global, para mitigar esta amenaza?

Se explicó en la Conversación Multisectorial que el GAFILAT está desarrollando respuestas holísticas con el apoyo del GAFI a la incorrecta utilización de sus estándares por Nicaragua. Además, en marzo de 2022, la sesión plenaria del GAFI anunció que había concluido su labor de identificación y análisis de las consecuencias no intencionadas de las Recomendaciones del GAFI y acordó remitir la labor sustantiva a los grupos de trabajo pertinentes del GAFI, que estudiarán y perfeccionarán la forma en que el GAFI puede mitigar las consecuencias imprevistas de las normas del GAFI. Se estima que para mitigar las consecuencias no intencionadas en Nicaragua y evitar casos extremos similares en otros países, es esencial tomar en cuenta las evidencias de varias fuentes confiables sin limitarse al calendario de evaluaciones periódicas del GAFI y sus entidades regionales. Reformas urgentes en los procedimientos del GAFI y sus entidades regionales para permitir la consideración de evidencias relevantes cuando surjan casos severos de mala implementación intencional, juntos con consecuencias significativas para el país en cuestión, serán claves para evitar que otros países adopten las prácticas de Nicaragua.

Los noventa minutos de la Conversación Multisectorial fueron escasos para definir en profundidad el problema y explorar soluciones. Invitamos preguntas, comentarios, y recursos suplementarios a los mencionados en este informe breve, para lo cual pueden

escribir a Jocelyn Nieva (jnieva@icnl.org) con copia a Lia van Broekhoven (lia@hscollective.org) y Gabriela Pellón (gabrielapellon@gmail.com).

Gracias por su interés.