

# MAPPING OF TERRORISM FINANCING RISK IN NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN MEMBER COUNTRIES OF THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE OF LATIN AMERICA:

A NON-PROFIT ORGANIZATION SECTOR REGIONAL REPORT

Originally published in Spanish in January 2021



## Contents

---

FOREWARD.....	1
EXECUTIVE SUMMARY.....	3
PART 1.....	10
DO COUNTRIES APPLY TARGETED AND PROPORTIONATE MEASURES IN LIGHT OF A RISK-BASED APPROACH TO PROTECT THE NON-PROFIT SECTOR FROM TF?	
PART 2.....	23
DO NPOS PERCEIVE TF RISKS? DO THEY HAVE MITIGATION MEASURES IN PLACE TO PROTECT THEMSELVES?	
PART 3.....	34
HAVE NPOS HAD THE OPPORTUNITY TO CONTRIBUTE TO SUSTAINED RISK ASSESSMENT WORK?	
PART 4.....	45
DO THE MEASURES ADOPTED BY COUNTRIES DISRUPT OR DISCOURAGE THE LEGITIMATE CHARITABLE ACTIVITIES OF NPOS OR LIMIT THE EXERCISE OF FREEDOM OF ASSOCIATION?	
CONCLUSION.....	57
ANNEX A.....	58
ACRONYMS	
ANNEX B.....	59
PROFILE OF ORGANIZATIONS SURVEYED	
ANNEX C.....	61
COUNTRY REPORTS (REPRODUCED IN ORIGINAL SPANISH)	
ANNEX D.....	129
REFERENCE MATERIALS	

The authors of this study are Miguel de la Vega and Gabriela Pellón, members of the Expert Hub on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing, and Claudia Guadamuz and Jocelyn Nieva, Senior Legal Advisors for Latin America and the Caribbean at the International Center for Not-for-Profit-Law (ICNL).

Members of the Global Non-Profit Coalition on FATF contributed to the study, in particular, Vanja Skoric of the European Center for Not-for-Profit Law, Lia van Broekhoven and Fulco van Deventer of the Human Security Collective, and Ben Evans of the Greenacre Group.

Finally, experts from each of the 17 participating countries contributed to the study with national reports presented in Annex C, training, and activities to promote participation in the survey.

*The authors gratefully acknowledge support from the European Center for Not-for-Profit Law and WINGS to translate this report from the original Spanish.*

## FOREWORD

The report you have in your hands is not an academic publication on implementation of the Financial Action Task Force (FATF) Recommendation 8. It is the result of numerous dialogues held over the years with representatives of civil society, FATF standards specialists, regulatory agency authorities, and financial institution representatives. It is also the result of research conducted by FATF experts and experts from the Global Non-profit Organization (NPO) Coalition on FATF on the impact of the preventive framework against terrorist financing on the daily practice of organizations that exercise their freedom of association and contribute to the common good.

In almost all countries in the region, the non-profit sector has been kept out of discussions on regulations and procedures to protect it from potential abuses by terrorist organizations. This has led to numerous tensions arising from onerous regulatory requirements, discriminatory banking practices, and a marked lack of sensitivity towards a sector that operates with a different approach than the for-profit sector.

So far, the debate on the problem of misuse of NPOs for terrorism financing in Latin America has been characterized by assertions based on generalizations rather than on data. Stakeholders have not been able to sit around the table to identify evidence of risk or discuss deficiencies in policies or procedures. The lack of a shared basic understanding of the proper implementation of Recommendation 8 is a major challenge.

### HOW DO WE INTEND TO COLLABORATE THROUGH THIS REPORT?

We understand the importance of anti-terrorism financing controls to protect the non-profit sector. However, we have seen that in some countries, new laws, regulations, and banking procedures were introduced to implement Recommendation 8 that are not in line with FATF standards, mainly the risk-based approach, nor do they take into account the good practices that organizations use to manage the funds they receive and disburse for charitable causes.

We present here the regional perspective reflected in the responses of 729 surveyed organizations located in 17 Latin American countries. It is our interest that organizations operate under reasonable standards that work in practice without hindering the fulfillment of their missions. This will only be possible if all stakeholders contribute their knowledge and expertise to identify, assess, and mitigate terrorism financing risks related to the non-profit sector. We therefore consider this to be a collective mission and are extremely enthusiastic about the sustained and fruitful support of both the FATF and its regional body, GAFILAT, in this endeavor.

Through the collection of a large volume of surveys, this team has observed that the challenge of country compliance with the revised Recommendation 8 is pending. This is especially the case because we still need to move away from a focus on technical compliance and enter an era of commitment to results.

We found that there has been good progress by civil society organizations and networks in implementing good governance and transparency measures. We have been pleased to note that NPOs are open to deepening their knowledge on Recommendation 8 and to engaging in a constructive relationship with their country's authorities and representatives of financial institutions. This is evidence of the sector's commitment to ensuring that NPOs continue to thrive for the benefit of their communities.

Finally, this report was written by four professionals—the undersigned—who, located in different countries and with diverse backgrounds, share a common view on the importance of enhancing the voice of civil society to fight more effectively for the protection of NPOs against their possible misuse for terrorism financing purposes. Each of our perspectives have converged throughout the four sections that make up this report, reaffirming the importance of increased cooperation, evidence sharing, and dialogue among stakeholders.

Jocelyn Nieva

Claudia Guadamuz

Miguel de la Vega

Gabriela Pellón

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### Introduction

Global standards for the regulation of non-profit organizations (NPOs) in the fight against terrorism financing (TF) are relatively favorable for the sector. The Financial Action Task Force (FATF)<sup>1</sup> sets the standards that countries must implement and evaluates their compliance through regular mutual evaluations. In summary, and as explained in the following sections of this report, FATF Recommendation 8<sup>2</sup> on NPOs requires countries to implement TF regulatory and oversight regimes focused on a subsector of NPOs that, by virtue of their activities or characteristics, have been identified as presenting a high risk of being misused to finance terrorist activities. Countries should ensure that regulation of the sector is proportionate, without disrupting or discouraging the legitimate charitable work of NPOs, and always in line with their obligations under international human rights treaties. The implementation of a risk-based approach, moreover, should be periodically updated based on new assessments of the adequacy of the legal framework, and the results of these assessments should be disseminated to, and informed by, NPOs through sustained outreach.

It is particularly important to bear in mind that Recommendation 8 does not apply to the entire NPO sector, but only to those that pose the greatest risk of misuse for terrorism financing. The FATF notes that “[n]ot all NPOs are high risk and some may represent little or no risk at all. It may be possible that existing measures are sufficient to address the current TF risk to the NPO sector identified in a country....”<sup>3</sup>

The 40 FATF Recommendations are observed by more than 200 jurisdictions around the world.<sup>4</sup> The current Recommendation 8 is largely the fruit of a process of dialogue between the FATF and an informal alliance of organizations, the Global NPO Coalition on FATF (the Global Coalition),<sup>5</sup> who successfully advocated to reform the standard that previously characterized NPOs as “particularly vulnerable” to abuse for TF.

The collaboration between the FATF and the Global Coalition was consolidated through analysis of evidence of disproportionately burdensome regulations for the sector and a low volume of cases of NPOs abused for TF. Nevertheless, Recommendation 8, as amended in 2016, remains little known to stakeholders in many regions of the world.

---

<sup>1</sup> The Financial Action Task Force (FATF) is an independent inter-governmental body that develops and promotes policies to protect the global financial system against money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction. The FATF Recommendations are recognized as the global anti-money laundering (AML) and counter-terrorist financing (CFT) standard. For more information visit the website: <https://www.fatf-gafi.org/about/>.

<sup>2</sup> Financial Action Task Force (FATF) International standards on the fight against money laundering and terrorist financing and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction. Updated as of December 2019. PARIS. Page 13.

<sup>3</sup> FATF. Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organizations. Page 7, section II.7.b. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

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

<sup>5</sup> For more information on the Global NPO Coalition on FATF visit the website at: <https://fatfplatform.org/>.

In Latin America, members of the Global Coalition have collaborated on a sustained basis for several years to promote the proper implementation of Recommendation 8 through training programs; pilot risk assessments with the participation of NPOs; creation of a community of experts; and facilitated dialogues between representatives of NPOs, regulatory agencies, financial institutions, and universities.

Since 2018, members of the Global Coalition have found in the FATF-style regional body for Latin America, GAFILAT,<sup>6</sup> a generously open partner interested in collaborating on this effort. GAFILAT and the Global Coalition have engaged in a constructive and close dialogue, which enabled us to bring together authorities from Financial Intelligence Units and other TF specialists from member countries on Recommendation 8 for sub-regional workshops. In addition, GAFILAT's leadership has provided a formal space during its plenary meetings in Panama City, Asuncion, and Arequipa for the Global Coalition to present regional trends in the implementation of Recommendation 8. These exchanges have had three main pillars:

- Improving the level of awareness of the revised Recommendation 8 among member countries;
- Demonstrating that the over-regulation of NPOs through “one-size-fits-all” regulations, in addition to not meeting the standard, has had a widespread negative impact on NPOs' public benefit work; and
- Presenting NPOs well informed in FATF standards as partners ready and willing to collaborate for a correct implementation of Recommendation 8.

This regional project seeks to deepen ongoing collaboration, replicating the good example of the constructive relationship between the Global Coalition and the FATF. With this in mind, our aim is to contribute the NPO perspective to the regional TF risk mapping exercise that is being carried out by GAFILAT among the governments of the region. The final objective is to identify evidence, perceptions of TF risk in the NPO sectors, as well as good practices in the implementation of Recommendation 8 that could be replicated and poor practices that could be rectified. The ultimate aim at the end of this process is to foster evidence-based dialogues among stakeholders in GAFILAT member countries on TF-related legal frameworks and procedures affecting NPOs. It is expected that these dialogues will contribute to a better implementation of Recommendation 8 and to a more effective fight against the abuse of NPOs for terrorism financing purposes.

---

<sup>6</sup> The Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT) is a regionally based intergovernmental organization that brings together 17 countries in South, Central and North America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic, and Uruguay. For more information on GAFILAT visit the website: <https://www.gafilat.org/index.php/es/>.

## Regional Mapping Methodology

The methodology has been designed to address two fundamental needs: first, the low level of knowledge about Recommendation 8 in the region; and second, the lack of data on its implementation. Technical teams from the Global Coalition and the GAFILAT Executive Secretariat collaboratively prepared a survey aimed for public officials from the 17 member countries, which was disseminated and analyzed by the regional entity. In addition to the survey, members of the Global Coalition published a Guide with information on the FATF standards underlying the survey questions and an introductory video<sup>7</sup> for officials. To overcome the lack of Spanish-language reference materials accessible to country officials and other stakeholders, the Global Coalition published translations of key FATF publications on Recommendation 8. These translations are available on the websites of GAFILAT and the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).<sup>8</sup>

The Global Coalition technical group then finalized a parallel or “mirror” survey to be completed by representatives of the NPO sector. To promote completion of the survey by a broad range of NPOs, civil society leaders in each participating country were selected and trained to (a) conduct a workshop on Recommendation 8; (b) present the survey; (c) encourage representatives of diverse NPOs to complete it; and (d) write short reports analyzing key results of the survey from their respective countries in the national context (see Annex C). Extracts from these valuable country reports have been incorporated into this mapping to illustrate the findings and their impact at a practical level in the countries.

As a result of these efforts, the survey was completed by 729 representatives of the sector in 17 countries.<sup>9</sup> The diversity of participating NPOs is presented in Annex B, reflected in terms of their country, size of annual budget, classification according to FATF categories of service activities or expressive activities, identification as a network or membership in networks, funding sources, and more.

This report is organized in four parts, each dedicated to answering key questions based on Recommendation 8:

---

<sup>7</sup> ICNL. (2020). Mapping Exercise Support Video. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=7YDIB7ITc2Q&feature=youtu.be>.

<sup>8</sup> AML/CFT reference material on NPOs. Available at: <https://www.gafilat.org/index.php/es/noticias/107-material-de-consulta-ala-cft-sobre-las-osfl>; and at <https://www.icnl.org/post/news/materiales-de-referencia-proyecto-regional-de-mapeo-de-riesgo-osfl>.

<sup>9</sup> The survey was conducted by the same GAFILAT member countries with two exceptions: El Salvador (a member of the Caribbean FATF-style regional body) was added because of the usefulness of covering similar Central American countries, and Cuba was not included because of difficulties in identifying and engaging sufficiently diverse NPOs.



- PART 1: Do countries apply targeted and proportionate measures in line with a risk-based approach to protect the non-profit sector from TF?
- PART 2: Do NPOs perceive TF risks? Do they have mitigation measures in place to protect themselves?
- PART 3: Have NPOs had the opportunity to contribute to sustained risk assessment work?
- PART 4: Do the measures adopted by countries disrupt or discourage the legitimate charitable activities of NPOs or limit the exercise of freedom of association?

## Main Findings and Recommendations

The following is a summary of the main survey findings, as well as recommendations to facilitate the proper implementation of Recommendation 8.

### PART 1

DO COUNTRIES APPLY TARGETED AND PROPORTIONATE MEASURES IN LINE WITH A RISK-BASED APPROACH TO PROTECT THE NON-PROFIT SECTOR FROM TF?

- Evidence gathered from 729 surveys across 17 countries in Latin America has shown that most respondents considered that their countries have used one-size-fits-all approaches rather than approaches adjusted to risks identified in the non-profit sector. This is reflected in the fact that only 15% of the respondents considered that the country has taken measures according to identified risks.
- It is essential to urge stakeholders to move away from the logic of “Compliance = Completion,” in other words, that only superficial efforts to satisfy requirements are needed to make progress on effective implementation of Recommendation 8. To this end, governments, NPOs, and financial institutions are encouraged to adopt two mutually reinforcing FATF-recommended courses of action:
  - Given that the risk-based approach is built on evidence, there is a need to strengthen the levels of knowledge and research capacity to study non-profit sector TF threats and vulnerabilities.
  - The expertise of NPOs on their own environment can help countries effectively prevent or disrupt high-risk activities. Therefore, mechanisms that facilitate continuous back and forth dialogue between governments, NPOs, and financial institutions are essential to ensure collaboration at the national level.

## PART 2

### DO NPOS PERCEIVE TF RISKS? DO THEY HAVE MITIGATION MEASURES IN PLACE TO PROTECT THEMSELVES?

- Combating the financing of terrorism is the highest priority for the FATF and a key part of the FATF's objectives to strengthen the integrity of the financial sector. The surveyed NPOs, however, have limited knowledge on the subject. The number of respondents who considered themselves well or very well informed about the risk of TF in their country is only 15%—a finding that is consistent with the vast majority of surveyed NPOs reporting no knowledge from official or media sources about terrorism financing cases and/or judicial investigations involving NPOs in the past five years. Likewise, with respect to the perception of TF risk, eight out of ten respondents stated that their organization has no risk or low risk of being misused for TF purposes.

Analysis of qualitative information provided by survey respondents revealed a high level of confusion regarding NPO TF risk. News items mentioned by the respondents referred to press articles on money laundering and/or corruption investigations involving churches and foundations linked to politics or soccer. There were a few select—but highly worrisome—cases identified by respondents who indicated that authorities had criminalized NPOs exercising their right to protest by filing TF charges against protesters.

Integration of NPO TF risk into institutional strengthening programs targeting both the public and NPO sectors is recommended, with the aim of disseminating, promoting, and training on best practices to counteract TF risks that could affect the NPO sector.

- Information gathered on the mitigation measures already implemented by respondent NPOs based on their own internal requirements is very encouraging. The most frequently reported practices, with more than 60% of surveyed NPOs indicating that they either always or selectively implement them based on risk, are: implementing best practice financial management systems or procedures; adhering to third-party standards such as codes of conduct; and implementing donor due diligence and governance procedures.

Reviewing the practices that NPOs already implement to advance transparency and accountability is recommended, along with establishing agreements between regulatory agencies and NPO networks and umbrella organizations to disseminate and deepen these sector practices.

## PART 3

### ARE NPOS EFFECTIVELY CONTRIBUTING TO SUSTAINED RISK ASSESSMENT WORK?

- Evidence gathered shows that NPOs do not have sufficient information on the existence of a particular segment within the sector that is at higher risk of being abused for TF, or whether activities involving TF vulnerabilities have been

identified. At the same time, the evidence shows that NPOs have relevant information on measures taken by the sector to mitigate risk of abuse for TF—for example, due diligence practices and participation in self-regulatory systems—that has not been shared with their national authorities. In the absence of a common understanding between the authorities and the NPO sector on these matters, it will be difficult to achieve effectiveness in country measures to prevent abuse for TF.

- Increased efforts by authorities to identify and coordinate with NPO networks in their respective countries is recommended in order to improve outreach to the sector and promote effective information exchanges. These efforts should encourage NPO participation in:
  - Mandatory National Risk Assessments and sector-specific Risk Assessments to establish an evidentiary basis of risk, in order to incorporate NPO inputs on activities linked to TF vulnerabilities;
  - Mutual Evaluations in each country carried out periodically by teams of experts according to the schedule published by the FATF, so that NPOs can exchange information with evaluators during on-site country visits; and
  - Designing educational campaigns on Recommendation 8 and TF risks identified by the country, featuring presentations of good practices and risk prevention models in the sector at the country and regional levels.
- Although some countries in the region have carried out certain TF awareness-raising activities, the impact of these activities is not reflected in the level of knowledge of the NPO sector. More than half of the respondents were unaware of whether such activities have been carried out in their countries. The lack of outreach by the authorities to representative NPOs is evident in the fact that an important number of sector networks indicated that they lacked information on the matter. If outreach actions are not effective and if inclusion and diversity in participation are not promoted, then it will not be possible to achieve the collaboration between the NPO sector and authorities necessary for TF prevention.

Given the importance of promoting spaces for dialogue between NPOs, authorities, regulators, and even representatives of banking entities for an efficient fight against TF, sharing knowledge of good practices and lessons learned from other countries is recommended to contribute to improving outreach strategies to the sector. The experiences of countries in this region, such as Argentina, Honduras, the Dominican Republic, and Peru, and beyond, such as the United Kingdom, the Netherlands, Switzerland, Tunisia, Kosovo—several highlighted in recent FATF publications as positive models—can provide lessons on organizing stakeholder exchanges to contribute to productive debate on these issues.

**PART 4**

DO THE MEASURES ADOPTED BY COUNTRIES DISRUPT OR DISCOURAGE THE LEGITIMATE CHARITABLE ACTIVITIES OF NPOS OR LIMIT THE EXERCISE OF FREEDOM OF ASSOCIATION?

- Surveyed NPOs reported that they are subject to frequent and redundant oversight requirements from multiple government bodies, and that they devote significant resources to complying with these regulations. The vast majority of NPOs were not aware of efforts to simplify or harmonize measures on the part of the various public entities that regulate the sector. Regulatory systems that are neither targeted nor proportionate disrupt and discourage the work of NPOs. Moreover, by forcing allocation of disproportionate public resources to regulate the entire sector, including NPOs that pose little or no risk of being misused for TF, these systems lack the effectiveness required by the FATF.

Consistent with FATF standards and the right to freedom of association under international human rights treaties, country collaboration with NPOs through participatory and coordinated efforts to reform sector oversight systems is recommended. These systems should always be based on evidence of risk.

- The survey responses, provided by diverse NPOs from each of the 17 countries (see Annex B), also demonstrated the extremely high perception of NPO exclusion in the design of public policies and procedures related to TF. This exclusion is not only incompatible with FATF standards; it also limits the exercise of freedom of association, including the right to participate in the creation of the legal framework that governs the sector.

Good practices exist at the regional and global levels to facilitate effective NPO participation in discussions on the adequacy of laws regulating the sector, evidence of risk and mitigation, and more. The Global Coalition stands ready to collaborate with GAFILAT and other stakeholders to help socialize and adapt these best practices in the region.

- Approximately half of the NPOs surveyed were aware of cases of financial exclusion of NPOs—denial of financial services or excessive and onerous delays in banking procedures—and half of them consider that the situation had worsened in the context of the COVID-19 pandemic. In several countries, the problem of lack of access to financial institutions is serious and respondent NPOs did not perceive that their countries were promoting solutions.

Especially in this time of health, humanitarian, and economic crises due to the pandemic, the problem of financial exclusion of NPOs addressing these urgent needs deserves priority attention. Dialogues based on successful models for collaboration between NPOs, regulators, banks and other entities are needed to help develop solutions to NPO financial exclusion.

## Part 1

---

# Applying Recommendation 8

## **Do countries apply targeted and proportionate measures in line with a risk-based approach to protect the non-profit sector from TF?**

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to non-profit organisations which the country has identified as being vulnerable to terrorist financing abuse. Countries should apply focused and proportionate measures, in line with the risk-based approach, to such non-profit organisations to protect them from terrorist financing abuse...<sup>10</sup>

### Recommendation 8

## Introduction

This section assesses evidence of the existence of targeted and proportionate risk-based measures aimed at protecting NPOs from being misused to finance terrorism.

In June 2016, the FATF revised Recommendation 8 to ensure that its implementation was in line with a risk-based approach and did not disrupt or discourage legitimate non-profit activities. The revised version clarified that not all NPOs represent the same level of TF risk and some NPOs represent very little or no risk at all.<sup>11</sup>

The FATF requires countries to adopt a risk-based approach to comply with Recommendation 8. To that end, the FATF sets out a number of specific requirements or criteria that countries must implement to demonstrate full compliance with the standard. Underlying these requirements are the following guiding questions to which countries must respond.

### **HAS THE COUNTRY IDENTIFIED THE SEGMENT OF NPOS THAT IS MOST AT RISK OF BEING MISUSED TO FINANCE TERRORISM?**

Notwithstanding the requirements of Recommendation 1, given that not all NPOs are inherently high risk (and some represent low or no risk at all), countries should identify which subset of organizations falls within the FATF definition of NPOs. In conducting these assessments, countries should use all relevant sources of information to be able to identify characteristics and types of NPOs that, because of their activities or peculiarities, are at risk of being misused for terrorist financing.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> FATF: International standards on the fight against money laundering and terrorist financing and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction. Recommendation 8. Page 13.

<sup>11</sup> FATF, Terrorist Financing Risk Assessment Guidance, 2019, Paris. Excerpt Part 4: Non-profit organisations and assessing terrorist financing risk. Para. 62.

<sup>12</sup> FATF, International standards on the fight against money laundering and terrorist financing and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction. Page 60, para. C. 5 (hereinafter “the Interpretive Note to Recommendation 8”).

**HAVE THE THREATS AND FORMS OF MISUSE OF NPOS BEEN IDENTIFIED?**

It is also crucial to identify the nature of the threats posed by terrorist entities to NPOs at risk, as well as the manner in which terrorist actors abuse such NPOs.<sup>13</sup>

**WAS THERE A REVIEW OF LAWS AND REGULATIONS TO ENSURE THAT THEY ARE PROPORTIONATE?**

Past and ongoing terrorist financing abuse of NPOs requires countries to adopt effective and proportionate measures, which should be commensurate to the risks identified through a risk-based approach.<sup>14</sup>

**HAS THE REVIEW BEEN UPDATED PERIODICALLY?**

Countries should also periodically reassess the sector by reviewing new information on the sector's potential vulnerabilities to terrorist activities to ensure effective implementation of measures.<sup>15</sup>

Ultimately, the FATF requires member countries to demonstrate effectiveness in complying with Recommendation 8 by answering a fundamental question:

**TO WHAT EXTENT, WITHOUT DISRUPTING OR DISCOURAGING THE LEGITIMATE ACTIVITIES OF NPOS, HAS THE COUNTRY IMPLEMENTED TARGETED AND PROPORTIONATE MEASURES FOR NPOS IDENTIFIED BY THE COUNTRY AS VULNERABLE TO ABUSE FOR THE FINANCING OF TERRORISM, IN ACCORDANCE WITH THE RISK-BASED APPROACH?<sup>16</sup>**

In other words, as part of the mutual evaluation process of country compliance with FATF standards, its assessors are required to evaluate not only whether countries have specific regulatory frameworks in place to protect NPOs from potential abuse, but also whether the authorities take effective and proportionate actions to avoid hindering charitable activity.

## What Does the Evidence Say?

The following analysis assesses information collected in a survey of NPOs in 17 countries in Latin America regarding the measures and actions taken by the authorities in their countries. The analysis is informed by a review of the FATF policy approach to Recommendation 8, an awareness that it is no longer sufficient to apply one-size-fits-all measures to all NPOs, and an understanding that the measures applied should not hinder NPOs' legitimate charitable activity.

Surveyed NPOs were asked to respond to three main questions: (1) whether they are aware of the measures and actions implemented by the competent authorities in their countries; (2) whether they consider NPOs as reporting institutions that are required to report suspicious transactions to their national financial intelligence units (FIUs); and

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid. Para. B. 4 (c).

<sup>15</sup> Ibid. Para. C. 5.

<sup>16</sup> Ibid. Para. B. 4 (c).

(3) whether they are aware of the ways in which NPOs are subject to anti-money laundering/counter-terrorism financing (AML/CFT) laws or regulations.

(1) Surveyed NPOs were asked about their knowledge of the measures and actions implemented by the competent authorities in their countries, and, specifically, whether the authorities:

- Have conducted a national risk assessment (NRA);
- Have conducted a TF assessment specific to the NPO sector;
- Have identified characteristics or activities that imply TF vulnerabilities in the NPO sector;
- Have identified TF threats in the NPO sector;
- Identified the segment of NPOs that are most at risk of being abused for TF;
- Have adopted measures to address TF risks applicable only to the segment of NPOs identified as being at greatest risk for TF; and
- Periodically reassess the sector.

NPOs were also asked about their knowledge of the manner in which the measures and actions were carried out, in particular, whether the authorities:

- Have carried out measures and actions with the participation of the most representative NPOs;
- Have carried out measures and actions with the participation of NPOs, but not the most representative ones;
- Have carried out measures and actions without the participation of NPOs;
- Have not carried out measures and actions; or
- The respondent was not aware of the issue.

The survey revealed that close to 70% of respondents did not know whether measures and actions, focused and proportionate or otherwise, were carried out by the competent authorities. The survey also verified that slightly more than 3% of respondents considered the authorities to have convened the most representative non-profit organizations in taking measures and actions (this finding will be addressed in Part 3). Another noteworthy finding is that an average of 14% of respondents viewed the authorities as not implementing measures and actions mentioned.

Measures Taken by the Competent Authorities in 17 Countries

Implementation of Measures

	The country identified threats in the NPO sector	The country has periodically reassessed the sector	The country identified the NPO sector as the most at risk	The country conducted a specific TF assessment in the NPO sector	The country identified characteristics or activities	The country adopted measures according to identified risks	The country carried out an NRA
Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	4.39%	4.25%	3.02%	2.61%	3.84%	3.02%	4.66%
Authorities did so with the participation of NPOs, but not the most representative ones	2.47%	3.02%	1.65%	2.47%	2.47%	2.19%	4.80%
Authorities did so without the participation of NPOs	12.89%	8.37%	8.09%	8.09%	12.07%	9.88%	17.15%
Authorities did not do so	10.97%	19.75%	17.15%	12.62%	12.48%	16.74%	8.37%
Not aware of the issue	69.27%	64.61%	70.10%	74.21%	69.14%	68.18%	65.02%
<b>Total 17 countries</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

When respondents were asked whether the competent authorities had identified the segment of NPOs at high risk of TF, 7 out of 10 respondents stated that they had no knowledge of the issue and only 3% said that the authorities had identified the segment with the support of the most representative NPOs, such as sector networks or umbrella entities.

In the Interpretive Note to Recommendation 8, the FATF lists characteristics that could make NPOs more vulnerable to TF, such as access to large amounts of funds, the handling of large volumes of cash, a global presence, or the conduct of financial transactions in or near areas that are exposed to terrorist activity. The FATF urges countries to identify vulnerable characteristics and activities within the universe of organizations that fall within the FATF definition of NPO.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Under the Interpretive Note, the definition is based on those activities and characteristics of an organization that place it at risk of abuse for terrorist financing, rather than the simple fact that it is operating on a non-profit



A large majority of NPOs (69%) said that in their countries the authorities had not identified characteristics and activities that imply TF vulnerabilities in the non-profit sector.

The survey further revealed that more than two-thirds of respondents did not know whether their governments had taken proportionate measures based on identified risks. A similar proportion did not know whether their governments conducted periodic sector reviews of NPOs' abuse of TF so that national responses could address the changing nature of the threats.

The picture is completed by a question asking whether respondents knew if specific non-profit sector TF risk assessments was conducted in their countries. As anticipated, a comprehensive understanding of the characteristics, nature, and activities of the non-profit sector is a vital prerequisite to understanding the TF risks faced by certain NPOs. The national risk assessment (NRA) for TF is a key component of Recommendation 8 and a fundamental starting point for assessing TF risk and determining which organizations fall within the FATF definition of NPO. Three out of every four respondents said that they did not know whether the authorities had conducted sector-specific TF risk assessments, while only 2% said the authorities had done so with the support of the most representative NPOs.

Other notable survey responses about the effectiveness of targeted and proportional measures applied to NPOs identified as vulnerable to TF abuse include the following:

Countries in which the lack of knowledge reported by surveyed NPOs is most pronounced	Percentage of surveyed NPOs claiming lack of knowledge
Chile	91%
Ecuador	84%
Bolivia	80%
Uruguay	75%

Although the FATF urges governments to maintain a dialogue with NPOs during the mutual evaluation process, the data shows that the countries in which NPOs' lack of awareness is most pronounced includes one that has already completed the mutual evaluation (Uruguay), one in which the mutual evaluation is underway (Chile), and two that have yet to be evaluated by GAFILAT (Bolivia and Ecuador).

---

basis. For the purposes of Recommendation 8, an NPO is defined as "a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of *good works*." See The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. A.1.

Countries in which the lack of knowledge reported by surveyed NPOs is less pronounced	Percentage of surveyed NPOs claiming lack of knowledge
Nicaragua	52%
Mexico	54%
El Salvador	55%
Dominican Republic	58%

The survey data show that, although there is a range of nearly 30% between countries in which awareness is strongest and those in which awareness is weakest, in the latter group, more than half of the respondents acknowledged that they were not aware of the measures and actions taken by the authorities.

Respondents from Chile presented the highest level of unawareness about the authorities' measures and actions.

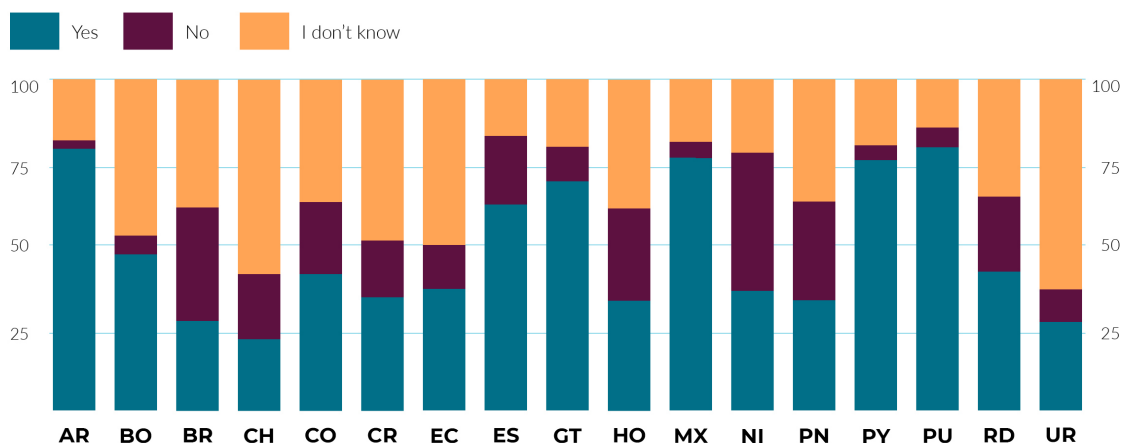
Risk-based measures and actions adopted by the government	Percentage of surveyed NPOs claiming lack of knowledge
The country conducted an NRA	91%
The country conducted a TF assessment specific to the NPO sector in line with Recommendation 8	89%
The country identified characteristics or activities that imply TF vulnerabilities in the NPO sector	84%
The country identified TF threats in the NPO sector	86%
The country has periodically reassessed the sector	78%
The country identified the segment of NPOs that are most at risk of being abused for TF	86%
The country adopted measures to address TF risks applicable only to the segment of NPOs identified as being at greatest risk for TF	91%

*This lack of knowledge is serious, considering that for more than 10 years, Chile has had a regulation specifically addressing the liability of legal entities for predicate offenses involving terrorism financing and money laundering.*

### Chile Report

(2) When asked whether they consider NPOs reporting institutions that are required to report suspicious transactions to their national FIUs, more than 50% of respondents answered affirmatively, and a similar proportion answered “no” or “don’t know.”

## ARE NPOs “OBLIGED ENTITIES”? IN 17 COUNTRIES



Although Recommendation 8 emphasizes that “[a] one-size-fits-all approach would be inconsistent with the proper implementation of a Risk-Based Approach as stipulated under Recommendation 1 of the FATF Standards,”<sup>18</sup> in practice, many countries in the region have determined that the non-profit sector is, like sectors involving games of chance, notaries, and real estate, required to comply with AML/CFT regulations simply and exclusively based on the economic thresholds of their transactions.

Even the FATF has noted in its 2019 *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance* that:

Importantly, R[ecommendation] 8 does not require jurisdictions to consider NPOs as reporting entities.<sup>19</sup>

In this regard, several glaring contradictions underscore the need for countries to adopt risk-based regulatory approaches so that the standard can be effectively implemented while avoiding disruptions of legitimate charitable activities.

For example, when FATF and GAFILAT approved the mutual evaluation of Mexico in 2018, they noted in their report that “current regulations governing the sector are far more extensive and therefore more burdensome than what is required by the FATF, and not consistent with the risk-based approach as defined in revisions to Recommendation 8. All NPOs that receive tax-deductible donations are supervised for AML/CFT, given their classification as [vulnerable activities], as well as any NPOs that receive donations above the US\$6,500 threshold and are therefore subject to the same requirements as [designated non-financial businesses and professions].”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C. 6. (b).

<sup>19</sup> FATF, *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*, 2019, Paris. Excerpt Part 4: Non-profit organisations and assessing terrorist financing risk. Para. 71.

<sup>20</sup> FATF and GAFILAT (2018), *Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures - Mexico, Mutual Evaluation Report*. FATF, Paris. Page 82-83. [www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html)

Conversely, Brazil has yet to establish a regulatory framework that addresses AML/CFT in the NPO sector. The FATF, in its last evaluation of Brazil in 2010, repeatedly stated the importance for the country to establish a framework against terrorism and its financing.<sup>21</sup> FATF and GAFILAT plan to reassess Brazil in 2021.

Although from a regulatory standpoint NPOs face completely different situations in Mexico and Brazil, which have the region’s strongest economies, the surveyed NPOs show a similar level of knowledge of the measures and actions adopted by their governments, and answered questions about their knowledge of the segment of NPOs with the greatest exposure to risk very similarly.

Identification by the authorities of the segment of NPOs most at risk					
	Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	Authorities did so with the participation of NPOs, but not the most representative ones	Authorities did so without the participation of NPOs	Authorities did not do so	Not aware of the issue
<b>Brazil</b>	2%	0%	11%	22%	63%
<b>Mexico</b>	3%	5%	14%	21%	54%

The expert team in Brazil concluded that:

*We can observe from the responses of Brazilian organizations participating in the research that the issue of risks for financing terrorism in the country is still quite undeveloped. Little is known about the topic, little is said about the topic, little is regulated on the topic.*

**Brazil Report**

Mexican NPO experts described the situation in their country in the following terms:

*Although there are incidents of rapprochement and dialogue with authorities at the Ministry of Finance, there is a prevailing distance and lack of space that prevents effective measures from being carried out with the active involvement of the sector.*

**Mexico Report**

The case of Argentina also provides food for thought. In Argentina, NPOs have long been considered reporting entities required to report to the FUI. However, almost 20%

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

of the respondents were unaware that NPOs are regulated as reporting entities if they receive donations or contributions from third parties in excess of 196,000 Argentine pesos (approximately US\$2,450), even if it is a one-time donation or the funds come from public bodies. In fact, the Argentine regulatory framework requires such NPOs to implement a costly money laundering (ML)/TF prevention program based on three pillars--prevention policy, know your customer policy, and reporting policy--and provides sanctions and fines for organizations that fail to comply.<sup>22</sup>

Measures and actions taken by the authorities in Argentina					
	Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	Authorities did so with the participation of NPOs, but not the most representative ones	Authorities did so without the participation of NPOs	Authorities did not do so	Not aware of the issue
The country conducted an NRA	2%	1%	17%	11%	68%
The country conducted a TF assessment specific to the NPO sector in line with Recommendation 8	1%	0%	2%	16%	80%
The country identified characteristics or activities that imply TF vulnerabilities in the NPO sector	1%	0%	7%	18%	72%
The country identified TF threats in the NPO sector	1%	1%	7%	17%	72%
The country has periodically reassessed the sector	2%	0%	4%	25%	66%
The country identified the segment of NPOs that are most at risk of being abused for TF	2%	0%	2%	25%	69%

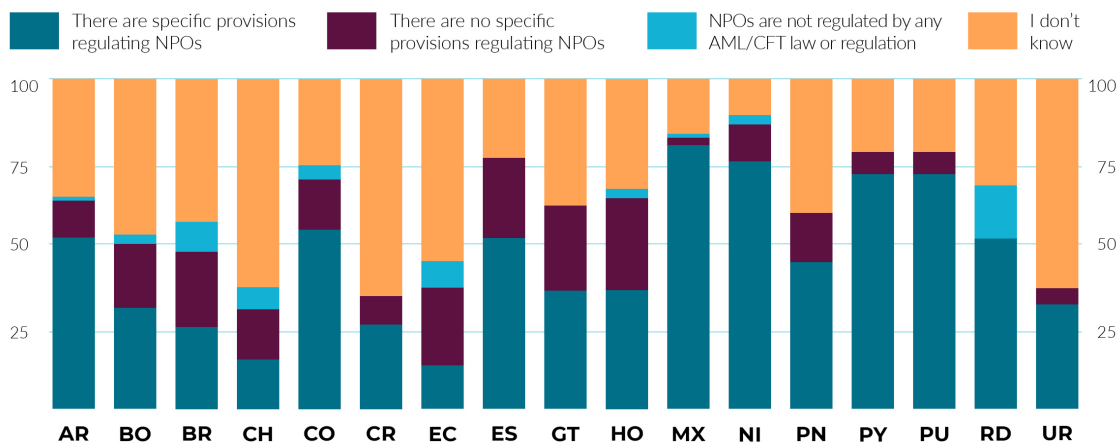
The data reflects a high degree of unawareness of measures and actions implemented by the competent authorities among NPOs in Argentina, in that approximately 7 out of every 10 respondents stated that this was the case.

(3) When asked about the way in which NPOs are subject to AML/CFT laws or regulations in their countries, nearly 40% of respondents said they had insufficient knowledge to answer the question, while 46% stated that there were specific provisions for NPOs.

<sup>22</sup> FIU Resolution 30/2011 as amended.

Again, survey respondents in numerous countries in which the NPO sector is governed by specific regulatory frameworks demonstrate very little knowledge about them.

### HOW ARE NPOS GOVERNED UNDER AML/CFT LAWS OR REGULATIONS? IN 17 COUNTRIES.



For example, in Argentina and Uruguay, NPOs are considered reporting entities and are required to comply with rigorous AML/CFT regulations if they exceed certain economic thresholds. However, only slightly more than half of Argentine respondents to the survey acknowledged that they were covered by specific regulations. This situation was flagged in the report produced by the team of experts in Argentina that collected the survey data.

*Regarding knowledge of the AML/CFT regulatory framework, it is worth noting that when asked in what way NPOs are subject to AML/CFT laws or regulations, 52% stated that “there are specific provisions for NPOs,” while the other half stated that they did not know (36%), that there are no such provisions (11%), or that NPOs are not subject to them (1%).*

Argentina Report

In Uruguay, NPOs’ knowledge of their status as reporting entities compared to their knowledge of some key measures adopted by their authorities reveals a surprising lack of correlation:

Has the country adopted measures to address TF risks applicable only to the segment of NPOs identified as being at greatest risk for TF?				
Are NPOs reporting institutions?	Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	Authorities did so without the participation of NPOs	Authorities did not do so	Not aware of the issue
No				9.76%
I don't know	2.44%		7.32%	53.66%
Yes	2.44%	4.88%	7.32%	12.20%
<b>Total</b>	<b>4.88%</b>	<b>4.88%</b>	<b>14.63%</b>	<b>75.61%</b>

Has the country identified characteristics or activities that imply TF vulnerabilities in the NPO sector?				
Are NPOs reporting institutions?	Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	Authorities did so without the participation of NPOs	Authorities did not do so	Not aware of the issue
No			2.44%	7.32%
I don't know	2.44%	4.88%	2.44%	53.66%
Yes	2.44%	9.76%		14.63%
<b>Total</b>	<b>4.88%</b>	<b>14.63%</b>	<b>4.88%</b>	<b>75.61%</b>

These tables suggest—contrary to expectations—that even though Uruguayan NPOs demonstrated a high level of awareness of their status as reporting entities, that awareness was not matched by a deeper knowledge of related measures taken by the authorities. The Uruguayan team of experts summarized the situation as follows:

*From the responses, we can infer that in Uruguay, NPOs are largely unaware of their obligations under the AML/CFT legal framework and have received little or no information from the competent authorities. Although Uruguay has implemented risk assessments and conducted a mutual evaluation, it would appear that these results have not been disseminated to the NPO sector.*

### Uruguay Report

Thus, the evidence underscores the need for a regulatory and operational framework for NPOs that ensures that the authorities assess the sector and identify the subset of NPOs with the greatest exposure to TF risk. They should then review whether current regulations are sufficient or need updating with the participation of the non-profit

sector. Without such a framework, the sector will continue to be overburdened with one-size-fits-all regulations that are ineffective at protecting NPOs from potential abuses.

## Conclusions and Recommendations

One of the major milestones since FATF's founding more than three decades ago is its incorporation of the risk-based approach. After the last round of mutual evaluations of country compliance with FATF's recommendation, there was broad recognition that the old way of monitoring the implementation of standards had become obsolete and failed to protect the integrity of the international financial system. Since 2012, the FATF has confirmed its commitment to effective standards by incorporating Recommendation I, "Assessing Risks and applying a Risk-Based Approach," which has a cross-cutting impact on all other recommendations.

In practice, the risk-based approach is as simple as identifying and understanding ML/TF threats and vulnerabilities, so that targeted and proportionate approaches can be adopted along with effective resource allocation. In other words, each sector and sub-sector should be treated differently according to the degree of its exposure to risk. Enhanced measures are necessary if the risks are identified as high, while simplified measures are necessary if the risks are identified as low. Since 2012, countries have committed to demonstrating that, in addition to having established regulatory regimes, they are able to make them work effectively. It is no longer sufficient to comply with a list of regulatory requirements: the basic premise is to show that identified risks are effectively mitigated.

### COMPLIANCE IS NOT COMPLETION

The evidence gathered from 729 respondents in 17 countries of Latin America shed light on a major challenge that governments, financial institutions, and civil society share: using the risk-based approach as the *sine qua non* condition to protect the non-profit sector without discouraging its legitimate charitable activities.

The challenge of identifying, assessing, and understanding terrorism financing risks and applying the most effective mitigators requires collective and coordinated work by all stakeholders.

To this end, governments, NPOs, and financial institutions are encouraged to adopt two mutually reinforcing FATF-recommended courses of action.

- Countries must have the knowledge and research capacity needed to examine threats and vulnerabilities in the non-profit sector. Since the risk-based approach is built on evidence from each stakeholder, it is necessary to counter any lack of knowledge on Recommendation 8, risk, and mitigation efforts that can lead to mistrust and, ultimately, result in costly measures that are difficult to comply with.



- Countries should maintain regular, two-way, ongoing dialogue between governments and NPOs. NPOs' expertise about their environment may help countries detect threats earlier and prevent or disrupt high-risk activities before they escalate into TF abuses.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>FATF, Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organizations, 2015, Paris. Page 17, para. 27. Op. Cit.

## Part 2

---

# NPO Risk Perception and Mitigation Measures

### **Do NPOs perceive TF risks? Do they have mitigation measures in place to protect themselves?**

In practice, countries should be able to demonstrate that risk-based measures apply to NPOs at risk of terrorist financing abuse. It is also possible that existing regulatory or other measures may already sufficiently address the current terrorist financing risk to the NPOs in a jurisdiction...<sup>24</sup>

### Introduction

This section describes the survey data about NPOs' perceptions of the TF risks that they face and the measures that they have put in place to ensure transparency in their management of funds. In the Interpretive Note to Recommendation 8, there is a clear recognition of the complexity and diversity of NPOs in varying countries and regions and even within the same country. The FATF seeks to promote identification of the characteristics of NPOs that could put them at risk, such as size, type, geographic location, and activities, rather than adoption of a uniform criterion that group all NPOs as a homogeneous sector highly vulnerable to TF.

[G]iven that not all NPOs are inherently high risk (and some represent low or no risk at all), countries should identify which subset of organizations falls within the FATF definition of NPOs. In conducting these assessments, countries should use all relevant sources of information to be able to identify characteristics and types of NPOs that, because of their activities or characteristics, are at risk of terrorist financing abuse.<sup>25</sup>

### **WHAT IS THE PERCEPTION OF TF RISK AMONG NPOS?**

Developing cooperative relationships among the public and private sectors and with NPOs is critical to understanding NPOs' risks and risk mitigation strategies, raising awareness, increasing effectiveness, and fostering capabilities to combat terrorist financing abuse within NPOs.<sup>26</sup>

The study considered NPOs' views of risk on two levels: the risk to the national non-profit sector and the risk to their own organizations. This issue is relevant because the development of preventive strategies and their integration into day-to-day operations depends in part on the availability of information about TF risks and its disclosure by the authorities.

---

<sup>24</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C.6.b.

<sup>25</sup> Ibid. Para. C.5.

<sup>26</sup> Ibid. Para. B.4 (f).

**DO NPOS IDENTIFIED AS BEING AT RISK OF TF ABUSE HAVE STRATEGIES TO MITIGATE THEIR VULNERABILITY?**

The FATF . . . recognises the intent and efforts . . . of NPOs to promote transparency within their operations and to prevent terrorist financing abuse, including through the development of programmes aimed at discouraging radicalisation and violent extremism.<sup>27</sup>

Like any type of organization that FATF recommendations seek to protect, including, of course, companies and financial institutions, NPOs are not completely free of economic risks. However, they can reduce their vulnerability by integrating transparency and accountability into their administrative practices. These practices are not new to NPOs that have had relationships with institutional and governmental donors and international agencies.

Combating TF is key to the FATF’s effort to strengthen the integrity of the financial sector. However, the survey found that this is often not a concern of surveyed NPOs, as they are more exclusively focused on their own objectives and sustainability needs. In fact, almost 85% of respondents recognized that they were poorly or only moderately informed about TF.

Knowledge about the risk of terrorist financing in your country	
Very well informed	5%
Well informed	10%
Moderately informed	62%
Poorly informed	23%

**What Does the Evidence Say?**

Respondents in several countries noted that information flows to NPOs mainly from networks of organizations or training on areas of interest. Capacity-building efforts by ICNL and some foundations and agencies were mentioned as sources of information. Less frequently, respondents reported having learned about TF risk from governmental spaces or communiqués and sometimes even from GAFILAT’s web page.

*In the survey results, we see how few organizations know exactly what the topic is about, which shows the limitation of the socialization of the topic in the sector. An important reason for this is that, given the great dispersal and diversity of non-profit organizations in the country, the sector does not have a strong body representing the majority. The social movement in the*

<sup>27</sup> Ibid. Para. A. 2.

*country is strong, and there are several networks of nonprofit organizations, but they do not work in a coordinated manner.*

---

#### Costa Rica Report

The respondents who stated that they were poorly informed (22%) said that the main reasons for their lack of knowledge about the risk of TF in their countries include their lack of interest in a subject that they perceive as alien, lack of time because of their prioritization of other activities, the authorities' failure to disseminate information, and the lack of available information.

*The results indicate the need to socialize existing regulations among Salvadoran non-profit organizations, and especially the importance of citizen participation in the current context.*

---

#### El Salvador Report

Therefore, one cannot discount the low perception of risk as simply a subjective opinion. In reality, it reflects the manner in which TF has been incorporated into the NPO sector agenda so that organizations can have the information they need to prevent TF misuse through risk mitigation.

*When we spoke with some NPOs about Terrorism Financing and Money Laundering, they were far less receptive to engaging with us or willing to participate.*

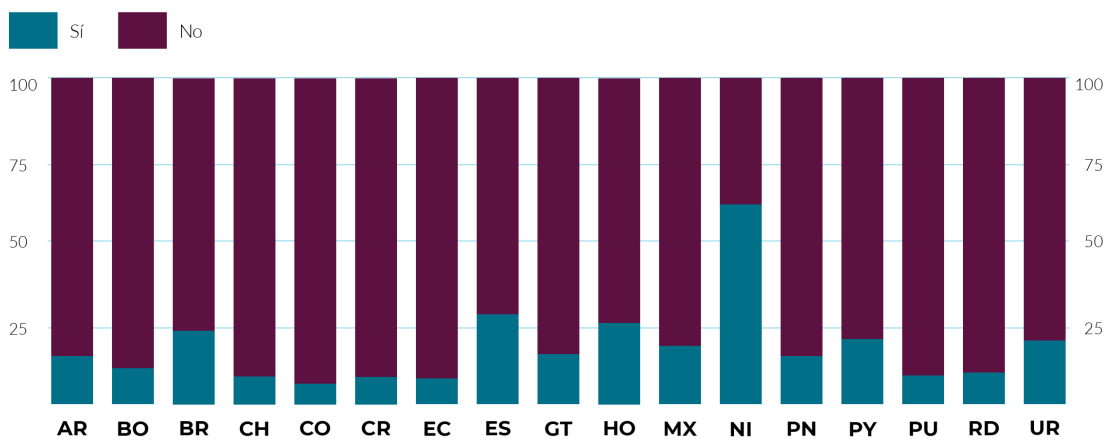
---

#### Honduras Report

HAVE YOU READ IN OFFICIAL SOURCES OR IN THE MEDIA ABOUT CASES OF TERRORISM FINANCING AND/OR JUDICIAL INVESTIGATIONS INVOLVING NPOS IN THE LAST FIVE YEARS IN YOUR COUNTRY?

While a large majority of respondents (almost 83%) answered that they had not read about NPO involvement in terrorism financing cases or investigations, a small group (just over 17%) said that they had.

**DURING THE LAST FIVE YEARS, HAVE YOU READ ABOUT TERRORISM FINANCING CASES OR JUDICIAL INVESTIGATIONS INVOLVING NPOS FROM OFFICIAL SOURCES OR THE MEDIA?**



The majority of respondents who indicated that they had read information linking NPOs and TF volunteered illustrative qualitative data. The following patterns in their responses stand out:

- Respondents mainly cited national and international journalism as sources of information, although in a few cases they referred to reports from NPOs such as research centers and human rights organizations, as well as official sources.
- The examples mentioned most frequently involved known cases of corruption and money laundering, but none referred to TF.
- The organizations most frequently mentioned by respondents as linked to the cases cited above included churches, non-governmental organizations linked to public officials, and football clubs.

The survey results suggest that the vast majority of respondents had no reliable knowledge of cases linking the sector to TF. They also reflect a great deal of confusion among respondents who said that they had read about such cases, given that no one mentioned specific cases involving TF.

*It is relevant to point out that most of those who provided information . . . point to news media and mention investigations of money laundering, but not one case involved terrorism financing.*

**Argentina Report**

Finally, among the countries that provided a high volume of positive responses, it is worth highlighting the case of Nicaragua, which had 21 responses citing knowledge of TF cases involving NPOs.

Nicaraguan NPOs have come together to highlight authorities' misuse of TF charges to criminalize NPOs exercising their right to protest peacefully.<sup>28</sup> The vast majority of Nicaraguan respondents stated that opposition NPOs in the country have been stigmatized without evidence of links to terrorist activities, have had their legal status canceled and have had their assets and bank accounts arbitrarily confiscated.

*The 36 organizations that responded to the regional survey have been affected in various ways, from accusations of money laundering and terrorist financing leading to the cancellation of their legal personality and confiscation of their assets, to the hindering of their activities and dealings with various public authorities. . . .*

## Nicaragua Report

HOW WOULD YOU RATE THE RISK THAT ORGANIZATIONS IN YOUR COUNTRY, OR YOUR OWN ORGANIZATION, COULD BE MISUSED FOR TERRORIST FINANCING?

How would you rate the risk that organizations in your country could be misused for terrorist financing?	
No risk	9.19%
Minor risk	34.57%
Medium risk	23.05%
High risk	18.11%
I do not have the knowledge to answer this question	15.09%

Among the NPOs surveyed, there was a clear differentiation between their perception of the risk of misuse for TF in their country's NPOs in general and that of their own organization. Regarding the sector as a whole, the most frequent response was minor risk, followed by medium risk and a marked lack of knowledge to answer the question.

<sup>28</sup> Race & Equality. (December 2018). Persecution of human rights defenders in Nicaragua: legal status of CENIDH, Hagamos Democracia, IEEPP, CISAS and five other NGOs invalidated. <https://raceandequality.org/iachr/persecution-of-human-rights-defenders-in-nicaragua-legal-status-of-cenidh-hagamos-democracia-ieepp-cisas-and-five-other-ngos-invalidated-2/>.

How would you rate the risk that your organization could be misused for terrorist financing?	
No risk	62.69%
Minor risk	19.89%
Medium risk	3.57%
High risk	7.68%
I do not have the knowledge to answer this question	6.17%

The surveyed NPOs reflected much greater confidence that the vulnerability of their own organizations was limited: almost 63% reported that they had no risk, followed by close to 20% that considered themselves at low risk, while only just over 6% report that they lacked the knowledge to respond to this question.

One of the indicators for risk perception is whether government authorities conduct awareness-raising activities on NPO TF risk, which is reflected in the table below. When asked whether the authorities reach out to NPOs to disseminate information about TF and its risks and mitigators, the highest number of respondents indicated that they were unaware of any such outreach efforts. The next highest number indicated that there have been no such efforts. These responses suggest that awareness-raising continues to be an unmet challenge.

TF awareness-raising for NPOs	
No	39.37%
I don't know	41.98%
Yes, rarely	9.88%
Yes, regularly	3.70%
Yes, just once	5.08%

*The results show 80% of respondents indicating that NPOs in general do not pose any risk or constitute a minor or medium risk or have no information that they could be used for terrorism financing, which may be related to a generalized public perception that the risk of these organizations being used for terrorism financing in the country has diminished.*

*The majority of the organizations surveyed know rather little about the risks of terrorism financing, with 65% of the organizations surveyed having moderate knowledge. Only 15.2% claim to be well or very well informed, while 93.4% say that they have had no information about cases of terrorism financing or judicial investigations involving NPOs in the country in the last five years. Only one organization states that it “has read about a case of capture of health entities by paramilitarism.” Thus, low information results in perceptions of low risk, whether NPOs are asked about their “own risk” or when they are asked about “risk in others”.*

**Colombia Report**

**RANK ORDER OF THE IMPORTANCE OF RISK OF ABUSE OF NPOS FOR TERRORIST FINANCING, MONEY LAUNDERING, CORRUPTION, AND TAX EVASION**

Rank order of the importance of risk of abuse of NPOs for:				
	1	2	3	4
Money laundering	23.18%	28.81%	40.05%	7.96%
Terrorism financing	11.93%	9.33%	11.11%	67.63%
Corruption	35.53%	32.78%	23.73%	7.96%
Fraud/tax evasion	29.36%	29.08%	25.10%	16.46%

Financial risks in the region involve not only TF but also other types of NPO vulnerability. To design adequate measures for NPOs’ protection, it is important that countries not only identify risks effectively but also that they prioritize those that may represent the greatest danger to organizations. Survey respondents were asked to prioritize, in order of importance, the risk of abuses that they might suffer, with 1 being the most important and 4 the least important. The variables include the risks of TF and ML identified in the FATF mandate and two other risks that are frequently mentioned by regulatory authorities and NPOs themselves: corruption and tax evasion. The survey results indicate that the latter two risks are of greater concern to NPOs in the region.

*The majority [of respondents] considers the greatest risk to an NPO to be corruption, followed by fraud and tax evasion and money laundering. In last place for risk, and very remote from the above concerns, is terrorist financing.*

**Ecuador Report**



**DOES YOUR NPO CARRY OUT ANY OF THE FOLLOWING ACTIVITIES TO REDUCE ITS RISK OF TERRORISM FINANCING, MONEY LAUNDERING, AND/OR CORRUPTION? SELECT ALL THAT APPLY.**

Frequency of Activities	Yes, we do this all the time	Yes, we do this selectively, according to risk criteria	No, we do not do this	We do not do this. With support, we would be willing to take these measures
ML/TF Risk Assessments	17.15%	19.62%	24.83%	38.41%
Apply due diligence of partners and associates (including contractors, subcontractors, and partner organizations)	31.55%	20.58%	18.79%	29.08%
Apply donor due diligence	39.92%	21.54%	13.99%	24.55%
Apply beneficiary due diligence	35.53%	20.03%	19.62%	24.83%
Apply best practices in governance measures or procedures	40.60%	22.36%	11.80%	25.24%
Apply best practices in financial management systems or procedures	48.15%	22.50%	7.54%	21.81%
Adhere to or comply with third-party standards (e.g., voluntary codes of conduct)	43.21%	21.95%	12.48%	22.36%
Train staff on ML/FT risk (e.g., risk awareness, identification, mitigation, and prevention)	20.03%	17.70%	21.67%	40.60%

As can be seen in the responses to this question, NPOs already implement activities to help mitigate their risks. According to respondents, the most common practices concern governance measures or procedures and financial management systems or procedures, which 40.60% and 48.15% of respondents, respectively, said that they always implement.

Other practices such as due diligence checks of partners and associates, donors, and beneficiaries are not unknown to the sector since, as can be seen in the responses, slightly over one third of the respondents indicated that they always perform these checks. Even respondents that said that they do not perform these checks indicated that they were willing to adopt them if they had the support to do so. More than 29% of respondents stated that they were particularly interested in receiving support to conduct due diligence checks of partners and associates. Likewise, 40.60% of

respondents indicated that although they do not train their personnel in ML/TF risk, they would be willing to do so if they had support.

*It should be noted that 36% of respondents say that they always carry out these types of activities, especially donor due diligence, implementation of financial management standards, and adherence to third-party standards. It is possible that this is due to requirements imposed by external cooperation agencies, the ultimate source of funding for non-profit organizations.*

---

#### Nicaragua Report

*... a large percentage of these [NPOs] claim to conduct regular or selective due diligence of partner organizations and donors and apply best practices in governance and financial management procedures and systems.*

---

#### Dominican Republic Report

It is noteworthy that 43.21% of respondents say that they already adhere to third-party standards, such as voluntary codes of conduct. In other words, NPOs are voluntarily adopting self-regulatory practices, thereby demonstrating the willingness of a large part of the sector to adhere to increasingly high standards of transparency and accountability.

*Forty-four percent [of respondents] indicate that they are not aware that Peruvian authorities have adopted specific measures to disseminate, promote, or provide training on best practices to counteract TF risks in the NPO sector, while 17% consider that no specific measures were adopted. In fact, the FIU-Peru carried out two trainings on best practices for the NPO sector in 2018 and one training in 2019, although for a reduced group of NPOs in Lima.*

---

#### Peru Report

In addition to inquiring about mitigation practices, respondents were asked about the origins of their funds and the channels that they use to receive them. The responses suggest that NPOs receive their funds mainly through bank transfers. The three sources of funding most frequently reported by respondents are:

- Donations from domestic individuals: 58.8% percent of respondents indicated that this is a main source of funding, and only 4% of respondents claimed to be unaware of the identity of domestic individual donors.

- Subsidies from national public agencies: 51.8% of respondents indicated that this is a main source of funding, with 2% stating that they did not know the identity of the public sector donor.
- Donations from foreign philanthropic entities: 51.4% of respondents indicated that is a source of funding. Respondents also indicated that less than 2% of these donations come from unknown foreign donors.

Panama's experts provide background information to explain why in some cases the identity of the donor is unknown to NPOs:

*In Panama, some philanthropic institutions and companies that have corporate social responsibility programs send their donations to organizations such as SUMARSE or Fundacion Natura, which in turn redirect them to various NGOs that manage projects or provide services in areas of interest to the original donors.*

*Non-reimbursable funds from foreign governments . . . enter the general state budget and are allocated through the [Ministry of Economy and Finance] to institutions that are not autonomous or organizations that manage trusts created with state and private funds, making it impossible to know the identity of the real donors.*

*[A] majority of NPOs, 51%, are unaware of the law governing them and of their obligation to keep a registry of retail and cash purchasers of promotional items, as well as of individuals who donate small amounts of cash.*

---

#### Panama Report

These findings are relevant, because they show the measures already adopted by the sector to address and mitigate the risks characteristic of its legitimate activities. Several of these measures coincide with measures suggested by the FATF in its Interpretive Note.<sup>29</sup>

### Conclusions and Recommendations

- TF is a relatively new issue for many organizations, which have been forced partly by regulations and partly by the adoption of best practices to integrate obligations and activities that are not always related to the risks that the FATF and its regional counterparts seek to mitigate. The survey responses show that NPOs have limited knowledge and considerable confusion about TF.

---

<sup>29</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C. 6. (b). (v), (vi).

Respondents reported reading very little in official sources or the media about TF cases involving NPOs, while offering examples of investigations involving money laundering or corruption at organizations linked to political figures or football.

To increase knowledge of TF in the NPO sector, we recommend that TF be integrated as a cross-cutting theme into both public and NPO-sector-based strengthening programs, especially those that address TF's relationship to administrative functions, fundraising, and organizational management in general.

- In several instances, survey respondents pointed out that the authorities had used allegations of TF to criminalize the activities of NPOs exercising their right to protest.

To generate greater confidence in investigations and processes related to TF, we recommend that the legal concept of terrorism and TF in each country's regulations be reviewed and clarified.

- NPOs are implementing mitigation measures, such as best practices for financial management systems and procedures, third-party standards such as codes of conduct, donor due diligence checks, and good governance practices. Organizations' experiences with best practices can serve as models for other NPOs, given that respondents indicated their willingness to adopt mitigation measures if they received support.

To encourage the adoption of transparency and accountability measures, we recommend that regulatory agencies and NPO networks and umbrella organizations establish agreements and disseminate information on this topic.

## Part 3

---

# NPO Participation

### **Have NPOs had the opportunity to contribute to sustained risk assessment work?**

Developing cooperative relationships among the public and private sectors and with NPOs is critical to understanding NPOs' risks and risk mitigation strategies, raising awareness, increasing effectiveness, and fostering capabilities to combat terrorist financing abuse within NPOs.<sup>30</sup>

### Introduction

This section discusses NPO participation in TF-related procedures carried out by their country's authorities to increase understanding of the sector's risks and mitigation strategies.

The FATF has identified a number of measures that can be taken by countries to protect NPOs from potential abuse for TF.<sup>31</sup> Among these measures are ongoing outreach to the sector about TF prevention.

### **HAS THE COUNTRY ADOPTED MEASURES FOR OUTREACH TO NPOS?**

An effective approach should involve all four of the following elements: (a) sustained outreach, (b) targeted risk-based supervision or monitoring, (c) effective investigation and information gathering and (d) effective mechanisms for international cooperation.<sup>32</sup>

### **HOW HAVE NPOS CONTRIBUTED TO THE INFORMATION GATHERING AND RESEARCH PROCESS?**

Countries should ensure effective cooperation, coordination, and information-sharing to the extent possible among all levels of appropriate authorities or organisations that hold relevant information on NPOs. ...<sup>33</sup>

The FATF highlights the importance of the authorities' cooperation with NPOs so that they can understand both the risks facing the sector and NPOs' mitigation strategies.<sup>34</sup> To this end, key elements are authorities' outreach to NPOs and the identification of appropriate organizations able to share relevant and objective information and thereby help the authorities identify the levels and types of risks in the sector. A risk assessment undertaken without NPO participation, or with the participation of NPOs that are not

---

<sup>30</sup> Ibid. Para. B.4. (f).

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid. Para. C.6.

<sup>33</sup> Ibid. Para. C. 6 (c) (i).

<sup>34</sup> We recommend reviewing the document prepared by the FATF on good practices: FATF (2019), Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>

sufficiently representative of the sector, would not be deemed to meet Recommendation 8’s requirements.

### What Does the Evidence Say?

The data presented below suggests the extent to which the NPO sectors in the surveyed countries are informed about key topics.

#### WHICH OF THE FOLLOWING STATEMENTS ARE TRUE?

Measures Taken by the Competent Authorities in 17 Countries								
	The country identified threats in the NPO sector	The country has periodically reassessed the sector	The country identified the NPO sector as the most at risk	The country conducted a specific TF assessment in the NPO sector	The country identified characteristics or activities	The country adopted measures according to identified risks	The country carried out an NRA	
Implementation of Measures	Authorities did so with the participation of the most representative NPOs	4.39%	4.25%	3.02%	2.61%	3.84%	3.02%	4.66%
	Authorities did so with the participation of NPOs, but not the most representative ones	2.47%	3.02%	1.65%	2.47%	2.47%	2.19%	4.80%
	Authorities did so without the participation of NPOs	12.89%	8.37%	8.09%	8.09%	12.07%	9.88%	17.15%
	Authorities did not do so	10.97%	19.75%	17.15%	12.62%	12.48%	16.74%	8.37%
	Not aware of the issue	69.27%	64.61%	70.10%	74.21%	69.14%	68.18%	65.02%
	<b>Total 17 countries</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Respondents’ answers indicate a lack of knowledge about the NRAs carried out in their countries. As the table above shows, 65.02% of respondents say they were not aware whether an NRA had been carried out, and 74.21% were not aware whether a risk assessment of the NPO sector specifically had been carried out in line with Recommendation 8. The majority of respondents (70.10%) said they were also unaware whether their countries had identified a segment of NPOs with a higher risk of abuse for TF.

Only 3.84% of respondents said that the authorities had identified characteristics or activities involving TF vulnerabilities with the participation of the most representative NPOs in the sector. Another 2.4% of respondents said that NPOs had participated, but they were not the most representative organizations, and 69.14% indicated that they had no knowledge of the matter, suggesting that they do not have information about activities that could make them vulnerable, and they do not know how the authorities made such a determination.

Respondents answered in a similar manner to questions about whether their countries had identified TF threats. Only 4.39% responded that the authorities had identified TF threats with the participation of the most representative NPOs, and 12.89% said that the authorities had identified TF threats without the participation of any NPOs. Similarly, 62.27% responded that they had no knowledge of the matter. The pattern of responses to questions about other measures was similar.

A review of the survey findings at the country level offers a more detailed perspective on the different levels of NPOs' knowledge of measures adopted by the authorities.

For example, in Mexico, Brazil, Bolivia, Chile, Honduras, and Ecuador, the percentage of respondents who answered that they had no knowledge of the issues raised in this question exceeded 80%.<sup>35</sup>

In Mexico, 27% of respondents stated that they were aware that the country had identified characteristics or activities that imply vulnerability to or threats of TF among NPOs without the participation of NPOs. In Panama, 22% of respondents said that the country had conducted an NRA without the participation of NPOs; 55% said that they lacked the knowledge to answer the question; and 74% said they did not know whether the country had adopted measures against TF that were applicable only to the segment of NPOs with the highest risk. A similar pattern can be seen in the responses of respondents in Paraguay, Uruguay, and Peru, with just over 20% saying that their country had conducted NRAs without the participation of NPOs, compared to 62% to 73% who said they had no knowledge of this matter.

In Nicaragua, just over 16% of NPOs surveyed said that the country had carried out an NRA without the sector's participation, while almost 64% said they were unaware of an NRA. However, in its Fourth Enhanced Follow-Up Report and Technical Compliance Re-Rating, Nicaragua reported that in 2019, the authorities had held three outreach meetings with NPOs, reaching a total of 475 NPOs.<sup>36</sup> The report indicates that Nicaragua applied a risk-based approach that resulted in 208 NPOs identified as high risk, 581 as moderate risk, and 1,008 as low risk.<sup>37</sup> The report does not provide details on the vulnerabilities found in the NPOs identified as high risk. It is noteworthy that

---

<sup>35</sup> The percentage figure presented here is the result of an average obtained based on the choices made by the respondents to the "Not aware of the issue" box.

<sup>36</sup> GAFILAT (2020). Fourth Enhanced Follow-Up Report and Technical Compliance Re-Rating. Para. 22. Available at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf>.

<sup>37</sup> Ibid. Para. 9.



respondents to the survey said that they had no information on the results of the risk assessment of the sector and the type of risks identified.

*A sectoral risk report by SEPRELAD [Secretariat for the Prevention of Laundering of Money and Goods] states that NPOs that are most vulnerable to abuse by terrorists, terrorist organizations, and terrorist support networks are in the subgroups of “charity/assistance,” “education,” “social services,” “social and economic development,” and “religious.” However, this document does not provide any information on sources supporting this statement. . . . The NPO survey shows that there is a great lack of knowledge in the sector about the measures adopted by the government to face the risk of TF. Therefore, if SEPRELAD has information about NPOs that are at greater risk of being abused by terrorists, terrorist organizations, and terrorist support networks, it is important that SEPRELAD communicate this information to the sector.*

---

#### Paraguay Report

*The Mutual Evaluation published in 2020, the National Risk Assessments, or other NPO sector-specific assessments that the country has conducted are largely unknown, according to 70 to 90% of respondents. The lack of awareness may be linked to, among other things, the fact that the country does not have established channels for sharing information with NPOs about sector risk assessments or the GAFILAT on-site assessment visit. . . . Both surveyed first tier NPOs and the networks and platforms show a similar lack of information about these topics.*

---

#### Uruguay Report

Peru presents some similarities. Its Mutual Evaluation Report includes data on NPOs considered to be high risk (588) and low risk (2,742) but does not provide details about the potential vulnerabilities of NPOs that represent some type of risk.<sup>38</sup> This information contrasts with the survey responses of Peruvian NPOs, 35% of which said that the country had carried out the NRA without the participation of the sector, while 55% said they were unaware of the issue. Furthermore, 11% said that the country had conducted a risk assessment of the NPO sector without the participation of NPOs, and 73% responded that they lacked knowledge of a sector risk assessment.

---

<sup>38</sup> GAFILAT (2019). Peru’s Fourth Round Mutual Evaluation Report. Para. 192, table 33. Available at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Peru-2019.pdf>.



These examples lead us to an important question: *how can NPOs collaborate effectively to prevent and combat TF if they are not aware of the risks that they face and the activities that make them vulnerable?*

The country that stands out most positively is the Dominican Republic, where slightly more than 16% of respondents stated that the most representative NPOs participated in the NRA, about 13% said that NPOs participated in the sector risk assessment, and 19% said that the country adopted measures to address TF risks applicable only to the segment of NPOs identified as most at risk. However, responses from the Dominican Republic related to knowledge of NRAs and the sectoral risk assessment show a clear lack of awareness at just over 64% and 80%, respectively.

Considering that an effective exchange between the country’s authorities and NPOs is key to the fight against TF, it is necessary to determine whether authorities’ continuing outreach to the sector is used to identify, prevent, and combat<sup>39</sup> the abuse of NPOs for TF.

**WHAT OUTREACH MEASURES DID YOUR COUNTRY’S AUTHORITIES ADOPT TOWARDS NPOS?**

Measures and Frequency of Implementation	Yes, regularly	Yes, rarely	Yes, just once	No	I don't know
TF awareness-raising for NPOs	3.70%	9.88%	5.08%	39.37%	41.98%
TF awareness-raising for the general public	3.57%	12.48%	2.88%	36.76%	44.31%
TF awareness-raising for banks in relation to their service to NPO customers	13.03%	8.92%	1.92%	19.48%	56.65%
Facilitation of NPO participation in the FATF/GAFILAT Mutual Evaluation process	1.92%	4.66%	3.70%	33.06%	56.65%
Research and identification of best practices to counter TF risks in the NPO sector	2.47%	6.86%	3.57%	29.36%	57.75%
Dissemination, promotion and/or training on best practices to counteract TF risks in the NPO sector	3.98%	7.96%	5.76%	36.08%	46.23%
Sector consultation on TF measures and policies	3.29%	5.49%	5.21%	39.51%	46.50%
Convening multisector working groups to discuss risks and mitigation measures	2.19%	5.90%	4.53%	39.23%	48.15%

*It is in the consultation processes that the NPO sector finds the main shortcomings, since 48.9% of respondents stated that the*

<sup>39</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C. 6. (a).

*authorities do not consult the sector about TF measures and policies, while 44.4% said that the authorities do not convene multisectoral working groups to discuss risks and mitigation measures.*

---

### Paraguay Report

The responses provided by NPOs reveal that a large part of the sector is unaware of measures taken by the authorities. To each question about the country's outreach activities, between 40% and 58% of respondents stated that they did not know the answer. Interestingly, 13.03% of NPOs responded that in their countries, TF awareness-raising activities for banks and their interactions with NPOs are carried out on a regular basis, and 8.92% confirmed that these activities happen, but only infrequently. These proportions are notably higher than those regarding TF awareness-raising among NPOs. Only 3.07% of respondents said that countries do conduct TF awareness-raising for NPOs on a regular basis, and 9.88% said it is done infrequently. These responses suggest that NPOs are more aware of the authorities' outreach to banks than to the sector itself.

Another striking finding is that between 33% and nearly 40% of respondents indicated that, as far as they were aware, the authorities do not conduct the following activities:

- TF awareness-raising for NPOs;
- Facilitation of the participation of NPOs in the FATF/ Mutual Evaluation process;
- Dissemination, promotion, or training on best practices to counteract TF risks in the NPO sector;
- Consultations with the sector on TF measures and policies; and
- Convening of multisectoral working groups to discuss risks and mitigation measures. Only 2.19% responded that their countries convene sectoral roundtables frequently, and 5.90% said they do so rarely.

*[There] are no channels for dialogue and information-exchange between NPOs and the public entity responsible for this area. This was evident even at the September workshop, when only one organization claimed to have received an invitation from the [Unit of Financial and Economic Analysis (UAFE)] to take part in the National Assessment. The handling of such a sensitive issue cannot consist of the merely formal presence of a liaison to national NPOs but must encompass, in a broad and sufficient manner, the whole of the Ecuadorian civil society sector. On this point, it is worth mentioning that, in response to the Observatorio de Derechos y Justicia's August and September requests for public information about the process and actions*

*taken on [the sector Risk Assessment], the UAFE's response was negative, citing the confidentiality and secrecy of the information requested.*

---

#### Ecuador Report

*Fifty-nine percent of respondents believe that the state has not provided information about, much less convened working groups to discuss, risks and mitigating measures involving the financing of terrorism in non-profit organizations.*

---

#### Guatemala Report

The Interpretive Note to Recommendation 8 sets forth that “countries should ensure effective cooperation, coordination, and information-sharing to the extent possible among all levels of appropriate authorities or organisations that hold relevant information on NPOs.”<sup>40</sup> Specifically, it is important to determine the *effectiveness* of the authorities’ efforts to gather information and the extent to which they rely on the knowledge and experience of NPOs to identify vulnerabilities in the sector.

A worrying response to this question was provided by respondents that identified themselves as umbrella organizations or networks of NPOs. Of the 92 organizations that identified themselves in this way, 47.83% said that their countries had not carried out TF awareness-raising activities for NPOs, and 34.78% said they did not know. Likewise, 46.74% of these respondents stated that no multisectoral working groups had been convened, and 41.30% said they did not know. Given that the FATF has indicated that authorities “should consider outreach via trusted representatives and should ensure engagement with a representative sample (e.g., umbrella organisations and service NPOs),”<sup>41</sup> it is problematic that such a high number of umbrella organizations did not have information about outreach activities conducted in their countries. This suggests that the authorities have failed to convene organizations that constitute the representative sample described by the FATF.

Undoubtedly, the perspective of NPOs is very important in identifying and assessing risk as well as evaluating the type and quality of information shared with the authorities. Respondents were therefore asked about the activities that they had adopted to reduce their risks and whether they have shared this information with the authorities. As seen in Part 2, NPOs have implemented a set of activities that contribute to mitigating their risks.

Interestingly, NPOs report that they conduct their own due diligence checks on funders and the recipients of their funds—partners and associates, donors, and beneficiaries—

---

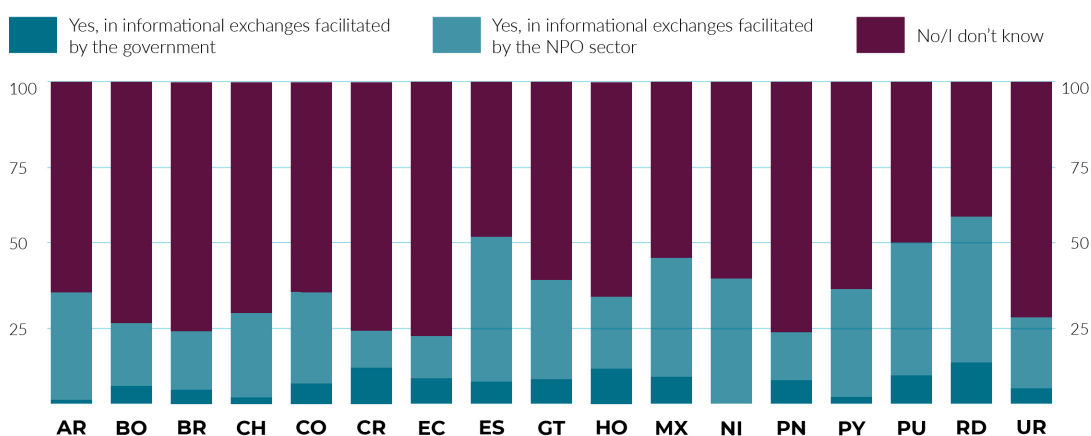
<sup>40</sup> FATF, International standards on the fight against money laundering and terrorist financing and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction. Update of December 2019, Paris. Page 62.

<sup>41</sup> FATF (2019), Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Op. cit. Para. 73.

although the FATF has indicated that “NPOs should not be required to conduct customer due diligence.”<sup>42</sup> Survey respondents also stated that they have adopted other equally relevant practices, such as good governance measures and procedures, financial management procedures, and even voluntary codes of conduct.

Given the relevance of this information, it is worth asking whether it was captured by authorities of countries in their outreach activities. When asked about this issue, the NPOs surveyed responded as follows:

### HAVE NPOs REPORTED TO REGULATORS ON THE EXISTENCE OF INITIATIVES THAT MITIGATE RISKS BY IMPLEMENTING HIGH STANDARDS OF INTERNAL GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY WITHIN THE SECTOR?



The responses to this question correlate directly with data that reflect a lack of rapprochement between the authorities and the sector: 28.81% of survey respondents said that they shared information in spaces facilitated by the sector, and only 6.04% said that they shared information in spaces facilitated by the government. A total of 65.16% of the respondents said they were unaware of the issue.

In other words, although the NPOs surveyed have relevant information about their own risk mitigation practices, it is not effectively captured by the authorities. Possible explanations are that in some countries, there is no outreach to the sector, or in countries in which outreach is conducted, the most representative NPOs have not been convened. If this is the case, the authorities may not be identifying the “appropriate organisations that hold relevant information on NPOs.”<sup>43</sup> NPO networks, which constituted slightly more than 13% of respondents to this survey, may be best equipped

<sup>42</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8, Para. C. 6 (b) (v).

<sup>43</sup> Ibid. Para. C. 6 (c) (i).

to provide evidence and data on both risks and mitigation practices that they have already adopted.

*The information provided by NPOs to regulatory entities about the existence of initiatives [for capacity-building on risk and mitigation] is low. Only 3 NPOs responded that they had been informed in spaces facilitated by the government, and another 13 (28.3%) responded that they had been informed in spaces facilitated by NPOs. Finally, a high percentage of participants, 65.2%, said that they were unaware of the issue. The interesting thing about this point is that it seems that NPOs rather than the government most often socialize this type of information without having the capacity to reach all organizations that are responsible for and could be interested in the topic. It could be said that the scope of government efforts to socialize these issues is very limited and does not respond to the country context in which prevention and reduction are needed, especially regarding different types of corruption.*

---

#### Colombia Report

*The Best Practices Guide for NPOs published by the [National Counter Money Laundering and Terrorism Financing Secretariat] (SENACLAFT) does not mention the initiatives and good practices that NPOs in Uruguay have been developing for more than a decade in the framework of the Regional Accountability Initiative and the Global Standard 4, including voluntary audits, adherence to codes of conduct, collective rendering of accounts, and self-evaluations of their accountability.*

---

#### Uruguay Report

Another possible explanation for authorities' failure to capture information about NPOs' mitigation practices is that during the authorities' outreach to the NPO sector, NPOs did not share information that would provide the authorities with relevant data or evidence. In this case, it would help to determine whether the authorities' outreach to the sector fostered the trust necessary to generate effective exchanges between NPOs and the government.

In sum, the data presented here allows us to conclude that special attention should be paid to the diversity and characteristics of NPOs participating in outreach activities as

well as to the methodological approach to outreach, since these are determining factors for *effective cooperation, coordination, and information-sharing*.<sup>44</sup>

## Conclusions and Recommendations

- The evidence shows that the surveyed NPOs do not have sufficient information about the existence of a particular segment within the NPO sector at higher risk of abuse for TF or about measures to identify activities involving TF vulnerabilities. At the same time, the evidence shows that respondent NPOs have relevant information about the measures taken by the NPO sector to mitigate risk of abuse for TF—for example, due diligence practices and participation in self-regulatory systems—and that this information has not been shared with their national authorities. In the absence of a common understanding with the NPO sector about these issues, the authorities will find it difficult to ensure that the measures that they have adopted to prevent abuse for TF are effective.
- To improve outreach to the NPO sector and promote effective information exchange, we recommend that the authorities increase their efforts to identify and coordinate with NPO networks in their countries. Improved outreach will encourage the participation of NPOs in:
  - NRAs and sector Risk Assessments, thereby allowing NPO inputs to be incorporated into the identification of activities involving TF vulnerabilities;
  - Mutual Evaluations, so that NPOs can conduct exchanges with GAFILAT evaluators during their on-site visits; and
  - The design of educational campaigns on Recommendation 8 and the TF risks identified in their countries, accompanied by presentations on good practices and risk prevention models that exist in the sector at the country and regional levels.
- Although some countries in the region have carried out some awareness-raising activities, the impact of these activities is not reflected in the NPO sector's level of knowledge on TF risk and country compliance with Recommendation 8. More than half of respondents were unaware of whether such activities had taken place in their countries. This finding reflects the authorities' lack of outreach to representative NPOs, as confirmed by the significant number of respondent NPO networks that indicated that they lacked information about outreach activities. If outreach actions are not effective and do not promote inclusion and diversity in participation, the collaboration and trust between the NPO sector and the authorities needed for TF prevention cannot be achieved.

---

<sup>44</sup> Ibid. Para. C. 6 (c) (i).

Given the importance of promoting dialogue between NPOs, authorities, regulators, and banking entities for an efficient fight against TF, we highly recommend that the authorities become familiar with good practices and lessons learned from other countries, which will help them improve their strategies for outreach to the NPO sector. In addition to the positive experiences of several countries in this region, such as Argentina, Honduras, Peru, and the Dominican Republic, the FATF has compiled examples of good practices from countries in other regions, including the United Kingdom, Australia, Kosovo, and Malaysia. These models can provide useful guidance for promoting an effective approach to the NPO sector and other stakeholders so that a productive discussion can be had on TF issues.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> FATF (2019), Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Op. cit.



## Part 4

---

# The Impact of the Problematic Implementation of Recommendation 8

## **Do the measures adopted by countries disrupt or discourage the legitimate charitable activities of NPOs or limit the exercise of freedom of association?**

Focused measures adopted by countries to protect NPOs from terrorist financing abuse should not disrupt or discourage legitimate charitable activities.<sup>46</sup>

It is also important for such measures to be implemented in a manner which respects countries' obligations under the Charter of the United Nations and international human rights law.<sup>47</sup>

### Introduction

As explained in Part 1 of this report, Recommendation 8 requires countries to apply targeted and proportionate measures and to do so in line with the risk-based approach. In its Interpretive Note, the FATF states that TF measures adopted by countries should not “*disrupt or discourage*” the legitimate charitable activities of NPOs and should be implemented in accordance with their obligations under international human rights treaties. The FATF provides guidance for assessing whether NPO oversight measures are sufficiently targeted and proportionate in adding that actions taken by countries must also be *effective*, meaning, in part, that they must involve “targeted risk-based supervision or monitoring [and] effective investigation and information gathering.”<sup>48</sup>

In practice, it is important for countries to implement mitigation measures that are commensurate (i.e., proportionate) with the risks identified through a domestic review of the NPO sector and understanding of the TF risks in the sector, avoiding CFT regulatory measures that disproportionately affect or burden NPOs with little to no TF risk, and that are in line with proper implementation of a risk-based approach.<sup>49</sup>

It is noteworthy that the international law of freedom of association<sup>50</sup> has been interpreted in a manner complementary to this standard of Recommendation 8:

---

<sup>46</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. B.4 (d).

<sup>47</sup> Ibid. Para. A.2.

<sup>48</sup> Ibid. Para. C.6.

<sup>49</sup> FATF, Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organizations. Page 16, para. 23.

<sup>50</sup> Freedom of association is enshrined in several international human rights treaties. See mainly, Article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 16 of the American Convention on Human Rights, which establish: “1. Everyone has the right to associate freely for ideological, religious, political, economic, labor, social, cultural, sports, or other purposes. 2. The exercise of this right shall be subject only to such restrictions established by law as may be necessary in a democratic society, in the interest of national security, public safety or public order, or to protect public health or morals or the rights and freedoms of others.”



While States are free to regulate the registration and oversight of organization the right to associate freely without interference requires that States ensure that those legal requirements not impede, delay, or limit the creation or functioning of these organizations.<sup>51</sup>

The former Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association applies this standard to TF measures:

In order to meet the proportionality and necessity test, restrictive measures must be the least intrusive means to achieve the desired objective and be limited to the associations falling within the clearly identified aspects characterizing terrorism only. They must not target all civil society associations. . . . Laws drafted in general terms limiting, or even banning funding under the justification of counter-terrorism do not comply with the requisites of “proportionality” and “necessity.”<sup>52</sup>

This section analyzes the survey findings of problematic implementation of Recommendation 8 by the countries that have been identified in this report to determine whether the laws and practices meet the standards of proportionality, necessity, and effectiveness or whether they limit the ability of NPOs to carry out their missions to serve the public good while exercising their freedom of association. This section focuses on three issues: (1) the burden of compliance with supervisory measures, (2) NPOs’ ability to engage in public policy matters, and (3) NPOs’ access to licit sources of funding.

## What Does the Evidence Say?

**ARE THE TF MEASURES IMPLEMENTED BY COUNTRIES NEGATIVELY AFFECTING THE ABILITY OF NPOS TO CARRY OUT THEIR MISSIONS TO SUCH AN EXTENT THAT THEY DISRUPT OR DISCOURAGE NPOS’ WORK OR OTHERWISE IMPEDE, DELAY, OR LIMIT THEIR EXERCISE OF FREEDOM OF ASSOCIATION?**

In the previous sections of this report, we found that NPOs did not perceive TF measures applied to NPOs as targeted based on evidence of risk. According to the table presented on page 13, only 15.09% of the NPOs surveyed considered their countries as having adopted TF measures applicable only to the segment of NPOs identified as at the greatest risk for TF. Almost 85% of the respondents stated that they did not view their authorities as having applied TF measure only to NPOs at greatest risk, or that they did not have sufficient knowledge to answer.

---

<sup>51</sup> Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas. Para. 163 [emphasis added] (2011).

<sup>52</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/23/39, April 24, 2013. Para. 23.

Type of Information Provided by NPOs to Public Entities:						
	Information about income or expenditures		Information about registration or legal recognition status		Information about the NPO, its authorities, personnel, etc.	
	Delivered to national entities	Delivered to subnational entities	Delivered to national entities	Delivered to subnational entities	Delivered to national entities	Delivered to subnational entities
AR	94.81%	45.45%	88.61%	50.63%	90.91%	53.25%
BO	100.00%	9.38%	85.71%	34.29%	90.32%	25.81%
BR	87.18%	33.33%	95.35%	27.91%	91.67%	30.56%
CH	100.00%	13.33%	97.78%	15.56%	95.45%	15.91%
CO	93.02%	44.19%	91.30%	50.00%	88.64%	50.00%
CR	96.97%	6.06%	100.00%	6.45%	100.00%	6.67%
EC	88.57%	17.14%	100.00%	11.11%	91.43%	14.29%
ES	93.10%	27.59%	89.29%	39.29%	88.89%	29.63%
GT	79.41%	26.47%	84.21%	23.68%	84.21%	28.95%
HO	87.50%	31.25%	93.75%	31.25%	86.67%	30.00%
MX	98.72%	24.36%	98.73%	27.85%	98.70%	24.68%
NI	97.14%	5.71%	94.29%	20.00%	91.43%	14.29%
PN	95.83%	4.17%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%
PY	100.00%	13.95%	100.00%	26.19%	97.67%	23.26%
PU	96.77%	16.13%	100.00%	28.13%	96.55%	17.24%
RD	96.67%	26.67%	100.00%	20.00%	96.67%	23.33%
UR	93.75%	21.88%	95.00%	15.00%	97.44%	15.38%

At the same time, surveyed NPOs reported that they complied with multiple reporting requirements to various regulatory bodies. With the exception of only one country (Guatemala), the proportion of respondent NPOs that state they report information about their incomes and expenditures to national regulators exceeds 87%. At the same time, respondents overall claimed that they report their registration or legal status to different national entities at even higher levels. In all countries, more than 84% of surveyed NPOs claimed to report this information, while in 10 countries, this number exceeded 95%. A similarly large proportion of respondents said that they report to national regulators on the NPO, its authorities, personnel, etc. In all 17 countries, at least 84% of the surveyed NPOs said that they report such information, and in 13 countries, the proportion exceeds 90%.

The multiplicity of mandatory reports submitted to different regulatory bodies—often consisting of similar information but presented in different formats—requires the commitment of significant resources by many NPOs. Comments were requested from surveyed NPOs about the number of business days per year that they devote to complying with these reporting requirements and the specific public agencies to which

they submit their reports. Given the wide diversity of NPOs participating in this survey (see Annex B), which includes organizations with annual budgets ranging from less than USD 25,000 to more than USD 500,000, it would be of little use to present an average number of days or number of agencies to which they report.

The survey does, however, reflect valuable qualitative information about the significant impact of these requirements on many NPOs in each country. In Mexico, for example, of the 45 NPOs surveyed that provided the number of days that they spend complying with mandatory reporting requirements, 27 estimated a burden of more than 30 business days per year, and 7 of these respondents said they spent more than 100 days preparing mandatory reports. The impact of the ever-increasing number of reporting requirements was emphasized by the experts from several countries.

*Virtually 100% of responding organizations submit the five types of reports mentioned in the survey to the authorities: legal registration, income and expenditures, information about the organization, information about programs, and audits. It should be noted that although audits are no longer mandatory, most NPOs perform them on their own initiative and as a measure of self-regulation. The preparation of these reports for various authorities, all providing practically the same information, represents a significant burden for NPOs. Respondents reported an estimated 67 working days spent on complying with the administrative burden imposed by the reports.*

---

#### Mexico Report

From NPOs' perspective, there is no doubt that abundant and redundant reporting requirements disrupt, discourage, or hinder their work while interfering with their exercise of freedom of association.

*The consultation revealed that although all NPOs generate reports and regularly provide a large amount of information about their activities to different government agencies, their effort is not rewarded with actions and measures to protect and guarantee their work. On the contrary, we observe that organizations and their representatives must comply with an increasing number of regulations (which are often unnecessary and repetitive) when they request financial services or engage in other types of interactions with state and municipal agencies.*

---

#### Honduras Report

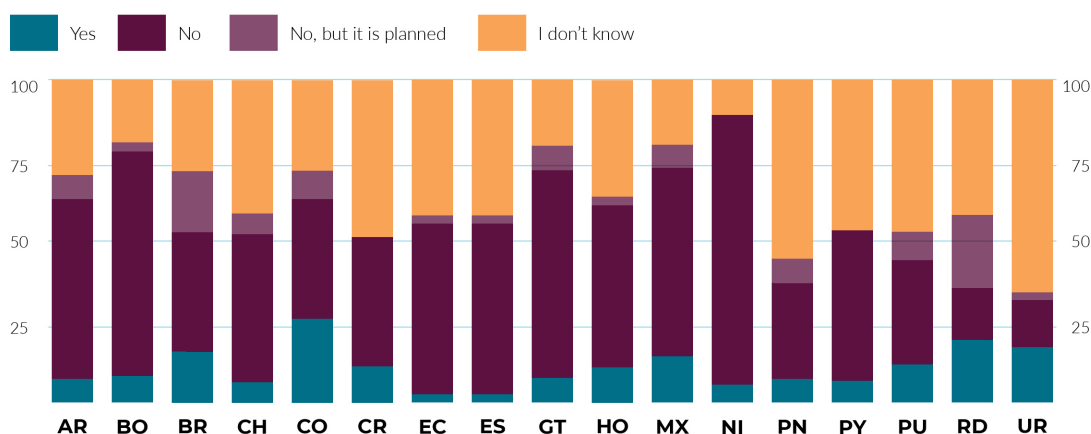
**HAVE COUNTRIES TAKEN STEPS TO SIMPLIFY OR HARMONIZE REGULATIONS APPLICABLE TO NPOS IN ORDER TO AVOID UNDUE BURDEN ON THE SECTOR?**

By requiring supervision to be *effective*, the FATF aims to mitigate countries' tendency to over-regulate NPOs by applying multiple reporting requirements to all or most of the NPO sector with no basis in risk.

Countries should ensure effective cooperation, coordination, and information-sharing to the extent possible among all levels of appropriate authorities or organisations that hold relevant information on NPOs.<sup>53</sup>

Regarding the question in the graph below, the survey gathered perceptions from NPOs about their countries' level of compliance with this standard. The results show that if countries have tried to promote cooperation, coordination, and information-sharing among regulators to avoid redundant or burdensome requirements, a high proportion of NPOs have yet to notice.

**HAVE COUNTRIES TAKEN STEPS TO SIMPLIFY OR HARMONIZE REGULATIONS APPLICABLE TO NPOS IN ORDER TO AVOID UNDUE BURDEN ON THE SECTOR?**



In some countries, a large number of surveyed NPOs answered that the authorities have *not* taken measures to simplify or harmonize the reporting regulations applicable to NPOs with the aim of avoiding an excessive burden on the sector. Examples include Nicaragua (where 83.33% of respondents fall into this category), Bolivia (69.44%), Guatemala (64.10%), Mexico (58.33%), and Argentina (55.56%). In contrast, the proportion of respondents reporting that the authorities have taken simplification or harmonization measures exceeds one quarter in only one country, Colombia, while in 8 countries this proportion does not reach 10%.

*Documents on legal status, audits and taxes, implemented projects and programs, personnel, etc., are submitted to different government agencies at both the national and subnational levels, with no harmonization to optimize human and economic*

<sup>53</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C.6 (c) (i).

*resources and time. Organizations estimate that they spend between 10 and 100 days a year complying with all of the requirements.*

---

#### Bolivia Report

Redundant and uncoordinated supervision requirements, applied across the board to NPOs without consideration of their differing characteristics and activities, not only limit the legitimate work of the organizations. They also suggest that regulatory agencies are diverting their own limited resources away from their critical mission of, where appropriate, fighting TF. It is important to consider whether these measures can be considered effective as required by Recommendation 8.

Finally, observations in two country reports provide a context for these findings. The experts from Paraguay and Uruguay found that, notwithstanding the many demanding regulatory and supervisory requirements directed at the non-profit sector, the competent authorities are claiming a pressing need to review regulatory and supervisory measures applied in practice. The immediate challenge for all involved parties will be to promote not “more regulation” but “better regulation” of the sector, implemented more effectively through harmonized, targeted, and proportionate measures in line with Recommendation 8.

*It is striking that the SEPRELAD report speaks of the existence of “regulatory and supervisory issues that must immediately be addressed, as well as the lack of a culture of transparency,” especially considering that 43 of the 45 organizations interviewed stated that they had provided national central authorities with information about their incomes and expenditures.*

---

#### Paraguay Report

*NPOs in Uruguay already report extensively to various national public agencies, with [the time spent on the] reports and requirements ranging from a few working days per year to as many as 180 days or every day of the year. However, the Mutual Evaluation . . . indicates that the country has not yet decided on a system that takes into account and harmonizes the situation of NPO [oversight]. “Uruguay incorporated NPOs as [obliged entities] under the regulatory and supervisory orbit of the SENACLAFT. The country is working on a supervision plan for the sector.”*

---

#### Uruguay Report

IN IMPLEMENTING THE PROCEDURES ESTABLISHED IN RECOMMENDATION 8, ARE COUNTRIES COMPLYING WITH THEIR OBLIGATIONS TO REACH OUT TO THE SECTOR AND GUARANTEE THE EXERCISE OF FREEDOM OF ASSOCIATION, INCLUDING THE RIGHT TO PARTICIPATE IN PUBLIC POLICY MATTERS?

As explained in the previous section, Recommendation 8 requires countries to maintain outreach, cooperation, coordination, and information-sharing with their NPO sectors, and FATF has provided examples of good practices for doing so.<sup>54</sup> Survey respondents reported low levels of inclusion of NPOs in processes to implement Recommendation 8, such as sustained sector risk assessments and dialogue to assess the adequacy of the legal framework for TF. For example, as indicated in the table on page 13, approximately 95% of respondents, when asked about the implementation of a TF sector risk assessment, answered either “yes, but without the participation of NPOs,” “no,” or “not aware.”

All of this contrasts sharply with the FATF best practices, which state:

Outreach to the sector could occur during the country’s domestic sector review; during the development and implementation of risk mitigation measures and guidance; during the FATF mutual evaluation process; and when specific issues are raised.<sup>55</sup>

The FATF has published models of good practice for conducting sector risk assessments involving NPOs, including examples of phased methodologies to ensure that confidential intelligence data is first analyzed in closed sessions, followed by an open process with sector participation.<sup>56</sup> In its recent publication with guidance on the subject, the FATF demonstrates the best practice of making sector assessments public by including an annex with links to risk assessments posted on the official websites of several countries.<sup>57</sup>

In addition, as explained above, the FATF requires countries to implement Recommendation 8 in accordance with their obligations under international human rights treaties, including guarantees of freedom of association.<sup>58</sup> The former United Nations Special Rapporteur on the freedoms of peaceful assembly and of association explains, in interpreting this right, that NPOs:

must be protected by international human rights law and shall be able to participate in the State’s decision-making process. . . . Furthermore, when State authorities intend to regulate the framework governing associations, beneficiaries of the law should be key partners of the drafting process.<sup>59</sup>

Thus, it is problematic under the standard of Recommendation 8 and international human rights treaties if countries exclude NPOs from the process of assessing the adequacy of standards or NPO sector risk. In this regard, it is noteworthy that the

---

<sup>54</sup> FATF (2019), *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*. Part 4, Op. cit.

<sup>55</sup> FATF, *Best practices: Combating the abuse of non-profit organisations (Recommendation 8)*, (2015) Para. 27.

<sup>56</sup> See, for example, FATF, *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*, Box 4.4 (Australian Model).

<sup>57</sup> *Ibid.*, Annex A. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>.

<sup>58</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. A. 2.

<sup>59</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27, May 21, 2012. Para. 73-74.

experts from Ecuador, Peru, and Uruguay mention in their reports (see Annex C) that the authorities in their countries refused to respond to their requests for information about any risk assessments of the sector or the activities of working groups responsible for monitoring NPOs, with the explanation that this information was “confidential” or “reserved.”

*SENACLAFT started identifying NPOs in 2018, and the Ministry of Education and Culture conducted a national census [of NPOs] in 2019, to analyze the nature of TF threats to NPOs, but the Mutual Evaluation indicates that “this information is confidential” . . . ). The activities of the TF Working Group, which is responsible specifically for monitoring NPOs’ activities, are also “confidential in nature.”*

---

### Uruguay Report

ARE NPOS ENCOUNTERING PROBLEMS IN ACCESSING AND/OR USING THE FORMAL FINANCIAL SECTOR (E.G., EXCESSIVE DELAYS IN COMPLETING BANK PROCEDURES, CLOSED BANK ACCOUNTS OR REFUSAL TO OPEN NEW ACCOUNTS)?

In the Interpretive Note to Recommendation 8, the FATF sets forth that

Countries should encourage NPOs to conduct transactions via regulated financial channels, wherever feasible, keeping in mind the varying capacities of financial sectors in different countries and in different areas of urgent charitable and humanitarian concerns.<sup>60</sup>

An important aspect of the global phenomenon of financial risk aversion is the significant increase in financial institutions’ due diligence investigations of their non-profit customers to minimize their own risk of non-compliance under AML/CFT regulations. Bank de-risking has caused severe delays in and denials of banking services to NPOs, resulting in NPOs’ financial exclusion.<sup>61</sup> On a practical level, an NPO that is unable to conduct banking transactions—for example, receive a grant or disburse funds—will find it difficult to implement its programs, pay its staff, cover its operating expenses, and so on. In other words, the lack or hindrance of access to the financial system because of enhanced due diligence practices can *disrupt or discourage organizations’ legitimate charitable activities*.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> The Interpretive Note to Recommendation 8. Para. C.6 (a) (iv).

<sup>61</sup> See Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law, *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of ‘De-risking’ and the Impact on Civil Society Organizations*. Available at: [https://fatfplatform.org/assets/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations\\_1.pdf](https://fatfplatform.org/assets/Understanding-the-Drivers-of-De-Risking-and-the-Impact-on-Civil-Society-Organizations_1.pdf).

<sup>62</sup> See the Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/70/266, August 4, 2015. Para. 67. (“The Special Rapporteur has repeatedly underlined that the ability to seek, secure and use resources—from domestic, foreign and international sources—is essential to the existence and effective operations of any association, no matter how small. Undue restrictions on this ability are a clear violation of the right to freedom of association.”)



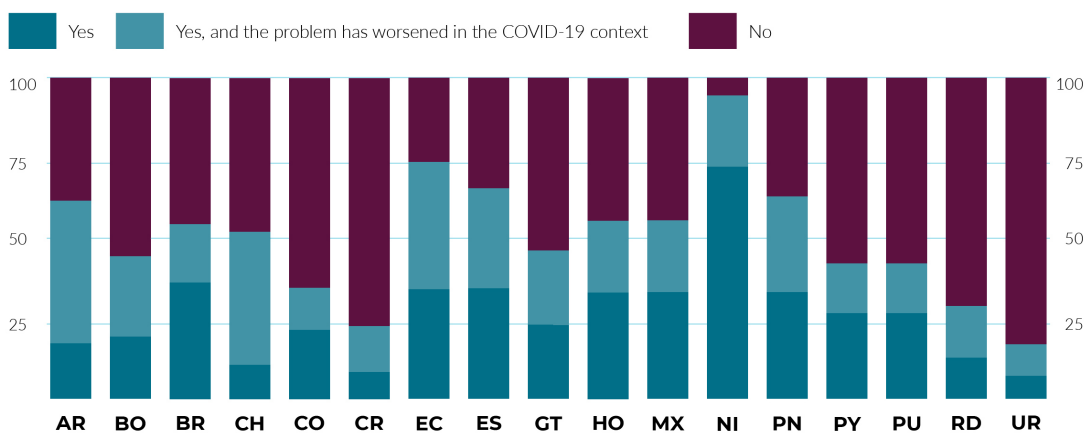
Under these circumstances, it takes more than just encouragement from the authorities for NPOs to gain access to the formal financial sector. The FATF has recognized this.

[De-risking] for some . . . non-profit organisations remains a key concern for the global community. . . . A co-ordinated approach among international organisations, technical assistance providers, policy makers, standard setters, supervisors, and private sector can help generate necessary will to address de-risking in a meaningful manner.<sup>63</sup>

Our regional survey asked NPOs whether they were aware of organizations affected by the trend of financial exclusion. Given the timing of the survey, NPOs were also asked if they noticed a deepening of financial exclusion because of the COVID-19 pandemic—a problem that the FATF anticipated and sought to avoid.

This global public health emergency has highlighted the vital work of charities and non-profit organisations (NPOs) to combat COVID-19 and its effects. . . . National authorities and financial institutions should apply a risk-based approach to ensure that legitimate NPO activity is not unnecessarily delayed, disrupted or discouraged. FATF encourages countries to work with relevant NPOs to ensure that much needed aid is getting to its intended recipients in a transparent manner.<sup>64</sup>

**DO YOU HAVE ANY KNOWLEDGE OF NPOS THAT ARE FACING DIFFICULTIES IN ACCESSING AND/OR USING THE FORMAL FINANCIAL SECTOR (FOR EXAMPLE, EXCESSIVE DELAYS IN CARRYING OUT BANKING TRANSACTIONS, CLOSED BANK ACCOUNTS OR DENIED APPLICATIONS FOR NEW BANK ACCOUNTS)?**



The graph above shows that, overall, nearly half (48.42%) of NPOs surveyed reported having no knowledge of such cases, while approximately one quarter reported that they did know of such cases, and another quarter indicated that the problem had been exacerbated by the pandemic. Responses from surveyed NPOs demonstrated, however, that the impact of financial de-risking has been uneven across the region. NPOs in several countries perceive a minor problem: for example, less than 30% of NPOs

<sup>63</sup> FATF Report to G20 Summit, November 2018. Para. 32 and 35. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report-G20-Leaders-Summit-Nov-2018.pdf>.

<sup>64</sup> Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>.



surveyed in Peru, the Dominican Republic, and Uruguay reported knowing of cases affecting NPOs. In contrast, surveyed NPOs in other countries identified a serious problem that had worsened during the COVID-19 crisis, just when the need to access financial services was most urgent, with life-threatening implications. Among the most affected countries are Nicaragua, where 72.22% of surveyed NPOs knew of cases and 22.22% reported that financial exclusion of NPOs has worsened during the pandemic; Argentina, where the respective proportions were 17.28% and 44.44%; Ecuador, 34.21% and 39.47%; and Mexico 45.24% and 22.62%.

#### HAVE COUNTRIES TAKEN MEASURES TO ENCOURAGE BANKS TO FACILITATE NPO ACCESS TO FINANCIAL SERVICES?

Although the reasons for the financial exclusion of NPOs can be complex,<sup>65</sup> countries have a key role to play in bringing together representatives from different sectors to develop solutions, as urged by the FATF. One way to remedy the problem of NPOs' financial exclusion would be to establish simplified customer due diligence measures that are proportionate to risk. The FATF explains:

The development and application of risk-sensitive and proportionate AML/CFT frameworks are a key step for countries that seek to build a more inclusive regulated financial system and enable a larger proportion of the population to access appropriate financial services especially the most vulnerable and unserved groups.<sup>66</sup>

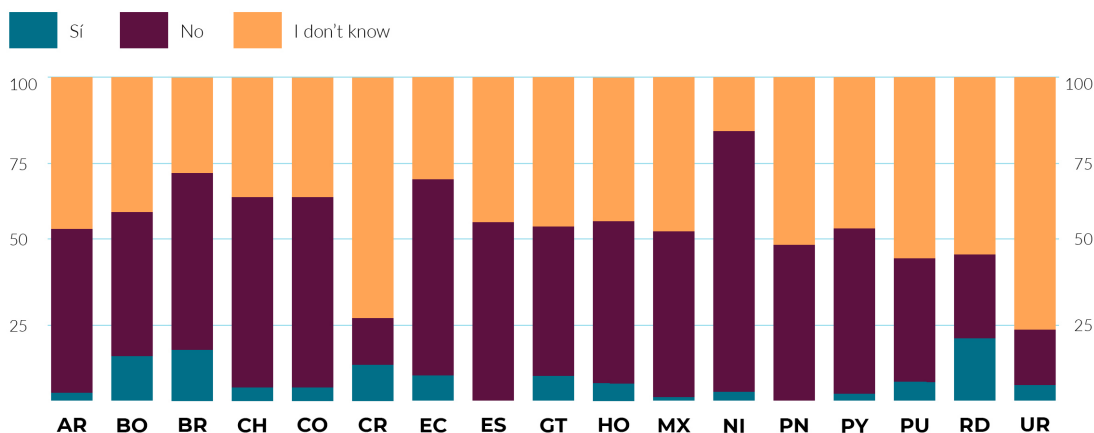
From this perspective, a fundamental component for developing solutions to the financial exclusion of NPOs would be for countries to carry out risk assessments of TF in the sector. The risk assessments should be based on information from reliable sources, including the sector itself. As seen in the table on page 13, 87% of NPOs surveyed answered either that their countries had not developed this evidence base for sector risk or they did not know if this had been done. In addition, as we saw above, some countries have prepared assessments with no indication that the sector was consulted and some have even refused to confirm whether they have prepared a sector risk assessment on the grounds that it was "confidential" information

---

<sup>65</sup> These reasons include, for example, the policies of correspondent banks in the international financial system. See Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law, *At the Intersection of Security and Regulation*. Op. cit.

<sup>66</sup> FATF (2013-2017), *Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion, with a Supplement on Customer Due Diligence*, November 2017. Page 2. (See Annex D). See also the Interpretive Note to Recommendation 10 para. 16: "There are circumstances where the risk of money laundering or terrorist financing may be lower. In such circumstances and provided there has been an adequate analysis of the risk by the country or by the financial institution, it could be reasonable for a country to allow its financial institutions to apply simplified CDD measures."

## HAS YOUR COUNTRY TAKEN MEASURES TO ENCOURAGE BANKS TO FACILITATE NPO ACCESS TO FINANCIAL SERVICES?



The survey inquired about respondents' awareness of actions by their countries to encourage banks to facilitate NPOs' access to financial services. As can be seen in the graph above, although the overall level of unawareness of such measures is high, it is striking that the representatives of two countries that reported high levels of financial exclusion also answered with certainty (Nicaragua at 80.56% and Ecuador at 60.53%) that their countries have not taken measures to promote greater access to financial services. In several other countries in which more than 50% of surveyed NPOs knew of cases of financial exclusion, a very large proportion of respondents affirmed either that their countries had not taken measures to promote the financial inclusion of the sector or that they did not know whether such measures had been taken (El Salvador, 100%; Panama, 100%; Mexico, 98.81%; Argentina, 97.53%; Chile, 95.65% and Honduras, 94.44%. These findings highlight the serious problem of the financial exclusion of NPOs with, in NPOs' view, no evident response from the authorities.

### Conclusions and Recommendations

- According to surveyed NPOs, multiple government bodies subject them to frequent and redundant supervisory requirements related to TF vulnerability. The vast majority of respondent NPOs were not aware of efforts to simplify or harmonize such regulations.

It would be a positive step for countries to collaborate with NPOs to reform the regulatory systems governing the sector with a view to their simplification and harmonization based on evidence of risk. A participatory and coordinated effort would help establish effective regulatory systems that do not disrupt or discourage the legitimate charitable work of NPOs, in accordance with the safeguards under international human rights law for the exercise of freedom of association. There are many opportunities to support initiatives to review regulatory frameworks to bring them into line with Recommendation 8. For example, authorities in Paraguay and Uruguay have stated in their risk

assessments of the sector that they will implement a new legal framework for supervising NPOs.

- The survey findings are notable for reflecting the perceived exclusion of NPOs and important NPO representative networks from TF matters or their lack of knowledge about TF. Most significantly, respondents perceived a lack of participation in risk assessments and reviews of regulatory and operational frameworks, notwithstanding the mitigating measures already adopted by NPOs to protect themselves from potential abuses.

Good practices exist at the regional and global levels to facilitate effective engagement between public officials, financial institutions, and NPO leaders regarding risk assessments and related processes, including positive models identified by the FATF. Of particular note are the positive steps recently taken by the FATF to facilitate the participation of NPOs in their countries' mutual evaluations.<sup>67</sup> The Global Coalition stands ready to collaborate with GAFILAT and other stakeholders in socializing and adapting these best practices to the region.

- A significant proportion of surveyed organizations were aware of cases of the financial exclusion of NPOs. NPOs' lack of access to financial institutions is a serious problem, which has worsened during the COVID-19 pandemic. NPOs do not perceive the authorities as addressing the challenge that financial exclusion imposes on legitimate charitable activities or as providing mechanisms for NPOs to raise awareness of the discriminatory practices that they encounter.

Especially at this time of health, humanitarian, and economic crisis because of the pandemic, the financial exclusion of NPOs serving the urgent needs of vulnerable populations deserves priority attention.

---

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

## Conclusion

---

We hope that this report will contribute to the multisectoral dialogues that we believe can lead to better implementation of Recommendation 8. For more information, we encourage interested parties to review the national reports in Annex C and the background materials in Annex D.

The authors welcome any questions about this report. Please contact Jocelyn Nieva at [jnieva@icnl.org](mailto:jnieva@icnl.org), Claudia Guadamuz at [cguadamuz@icnl.org](mailto:cguadamuz@icnl.org), Gabriela Pellón a [gabrielpellon@gmail.com](mailto:gabrielpellon@gmail.com), and Miguel de la Vega at [migdelavega@gmail.com](mailto:migdelavega@gmail.com).

## ANNEX A

---

### ACRONYMS

<b>AML/CFT</b>	Anti-money laundering and counter-terrorism financing
<b>NRA</b>	National Risk Assessment
<b>TF</b>	Terrorist financing
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force
<b>GAFILAT</b>	Financial Action Task Force of Latin America
<b>ML</b>	Money laundering
<b>IN</b>	Interpretive Note
<b>NPO</b>	Non-profit organization
<b>FIU</b>	Financial Intelligence Unit

### COUNTRY ACRONYMS

<b>AR</b>	Argentina
<b>BO</b>	Bolivia
<b>BR</b>	Brazil
<b>CH</b>	Chile
<b>CO</b>	Colombia
<b>CR</b>	Costa Rica
<b>EC</b>	Ecuador
<b>ES</b>	El Salvador
<b>GT</b>	Guatemala
<b>HO</b>	Honduras
<b>MX</b>	Mexico
<b>IN</b>	Nicaragua
<b>PN</b>	Panama
<b>PY</b>	Paraguay
<b>PU</b>	Peru
<b>RD</b>	Dominican Republic
<b>UR</b>	Uruguay

## ANNEX B

### PROFILE OF ORGANIZATIONS SURVEYED

Respondent NPOs according to annual income in the last financial year	
More than USD 500,000	24.45%
Between USD 200,001 and USD 500,000	20.23%
Between USD 25,000 and USD 200,000	29.99%
Less than USD 25,000	25.33%

Is your organization a network (umbrella organization, federation, or confederation) of NPOs?	
Yes	13.39%
No	86.61%

Is your organization part of an NPO network?	
Yes	62.74%
No	37.26%

Has your organization been recognized under national legislation as a non-profit entity?	
Yes	90.98%
No	9.02%

Does your legal recognition give your organization eligibility for tax benefits or access to public funds?	
Yes	77.15%
No	22.85%

**Which of the following general categories of NPOs established by FATF best describes the work of your organization?**

<b>Providing “services” (such as housing, poverty reduction, education, or medical care)</b>	58.95%
<b>Conducting “expressive activities” (such as sports and recreation, arts and culture, interest representation, or advocacy)</b>	41.05%

**Your position in the NPO**

<b>Member of the board of directors or governing body</b>	21.42%
<b>Executive director</b>	40.18%
<b>Member of the operational team</b>	32.79%
<b>External advisor or consultant</b>	4.58%
<b>Other</b>	7.24%

**Operational area**

<b>Local/municipal</b>	49.05%
<b>Domestic</b>	70.6%
<b>International</b>	24.16%

## ANNEX C

---

This Annex presents 17 country reports written by civil society experts that analyze survey results in the country context. The country reports are presented in the original Spanish or Portuguese, in alphabetical order.



Ciudad de Buenos Aires, 12 de octubre de 2020

**Jocelyn Nieva**

Asesora Legal Principal para América Latina y el Caribe – ICNL

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

**Antecedentes**

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

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

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

**Contribución para el análisis nacional de los resultados**

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

▪ **Perfil de las OSFL encuestadas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

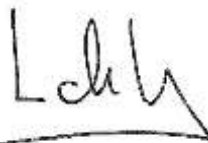
Quienes reportaron inconvenientes para operar con bancos agregaron que los funcionarios bancarios toman medidas restrictivas basadas en el desconocimiento y el prejuicio hacia las actividades de las OSFL por su potencial de ser usadas para lavar dinero o tener vínculos con corrupción.

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

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

Sin otro particular,

Atte,



Paula Andrea Litvachky  
Directora Ejecutiva

## **Informe preparado por Fundación Construir**

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

#### **Hallazgos más significativos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## **Análise Brasil**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

### INFORME CHILE<sup>1</sup>

---

#### INFORMACIÓN RESPECTO AL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN CHILE

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

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

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

#### PERCEPCIONES SOBRE EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN CHILE

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

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

---

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

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

## CONOCIMIENTO SOBRE LEYES O REGULACIONES ALA/CFT EN CHILE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

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

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

## NIVEL DE INGRESOS DE CADA ORGANIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ELLAS

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

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

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

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

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

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

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

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

### **LECTURA DE FRECUENCIAS SIMPLES ENCUESTA APLICADA EN COLOMBIA<sup>1</sup>**

#### **Presentación**

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

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

1

#### **Caracterización de las organizaciones participantes**

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

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

---

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

En lo que respecta al ámbito de acción, la mayoría de ellas aseguran que su radio de intervención es nacional (73%), mientras que el 52% también trabaja en el nivel local y el 23% tiene un rango de acción que llega hasta lo internacional. El 61,4% participa en alguna red de OSFL y solo el 11% de las organizaciones encuestadas son en sí mismas redes, es decir, agrupan a otras organizaciones. En lo que corresponden a la actividad que realizan, más de la mitad (52%) declaran desarrollar actividades expresivas<sup>2</sup> y de defensa de derechos; mientras el restante 48% centra su misión en la prestación de servicios (alojamiento, educación y salud entre otros). Finalmente, el 96% de las organizaciones que diligenciaron la encuesta están legalmente reconocidas en Colombia. El 84% (37 OSFL) responde que sí se reciben beneficios fiscales o se tiene acceso a fondos públicos con el reconocimiento legal.

## Principales Hallazgos

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

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

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

### 2. Sobre las medidas de prevención en las OSFL

A pesar de que las medidas Anti-Lavado de Activos/Contra el financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT) están generalizadas para las OSFL en el país, solo el 54,4% de las organizaciones señalan que existen estas disposiciones y que las cubre<sup>3</sup>. El 26,1% dice no saber sobre el tema y para el 15,2% no existen disposiciones específicas para las OSFL y, finalmente el 4,4% dice que las OSFL no están sujetas a ningún tipo de regulación ALA/CFT. Así las cosas, estas respuestas señalan la falta de información al respecto.

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

---

<sup>2</sup> En términos artísticos y deportivos.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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



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

### **Introducción**

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

### **Contexto de Costa Rica**

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

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

### **La muestra de OSFL**

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

**Tel +506 22231341. Correo [info@foscr.org](mailto:info@foscr.org)  
De la ULACIT 150 metros Sur. Barrio Amón, San José, Costa Rica.**



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

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

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

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

### **Conocimiento del tema**

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

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

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

### **Percepción de riesgo**

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

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



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

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

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

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

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

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

### **Buenas prácticas o sistemas de diligencia debida**

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

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

Algunas reportan al Ministerio de Justicia y Paz.



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

### **Las OSFL como sujetos obligados**

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

### **En conclusión**

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

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



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

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

Preparado por Alianza ONG

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Introducción**

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

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

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

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

### **Características generales de los participantes en la muestra**

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

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

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

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

### **Conocimiento del tema**

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

### **El riesgo**

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

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

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

### **Conocimiento de las regulaciones y cercanía con autoridades**

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

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

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

### **Buenas prácticas de las OSFL**

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



## Introducción

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

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

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

## Hallazgos

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

Equipo encargado de elaboración del informe por parte de FESPAD:

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

---

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

## **Breve informe sobre la encuesta regional sobre riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector de organizaciones sin fines de lucro en América Latina.**

### **País: Guatemala**

#### **Introducción**

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

#### **Características de las organizaciones participantes:**

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

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

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

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

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

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

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

### Sobre la evaluación nacional de riesgos:

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

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

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

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

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

### Riesgos de las organizaciones sin fines de lucro:

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

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

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

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

Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra

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

**Valoraciones previas:**

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

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

**Durante el proceso:**

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

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

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

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

### **Principales Hallazgos:**

1. Después de aplicado el ejercicio de llenado se pudo constatar que el conocimiento que las OSFL de Honduras y el conocimiento que tienen sobre el tema es muy poco, mostrando lo que se identificó con los resultados de la pregunta 2, donde predomina poca información sobre el tema
  2. Mas de la mitad de las OSFL consultadas mencionaron que el sector tiene algún tipo de riesgo sobre el FT. Este dato se contrasta cuando se realiza la consulta particular o individual, donde las personas consultadas mencionan que prácticamente no corren riesgo de FT, lo que puede significar que, aunque sienten seguridad de su organización no es igual de manera colectiva.
  3. La corrupción y el lavado de activos es el riesgo mayor según las personas consultadas, desplazando casi a inexistente el riesgo FT, posiblemente esto
- Responsables del proceso nacional Efrén Godoy y Carlos Sierra, Honduras, Octubre 2020

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

4. Se evidencia mucho desconocimiento sobre el LA y FT por los representantes del sector de OSFL, lo que demuestra que la temática no ha tenido el abordaje necesario por parte de las autoridades, ni en las agendas del organismo de cooperación. Las medidas tomadas sobre LA y FT por parte de las autoridades son prácticamente desconocidas por los representantes del sector OSFL.

5. No existe claridad por parte de los representantes de las OSFL sobre el trabajo de la UIF y la interacción con el sector. Se evidencia que si el gobierno realizo alguna consulta en algún momento sobre los riesgos FT el sector de OSFL no tuvo conocimiento o no fue consultado de manera informada.

6. Sobre las problemáticas en de las OSFL, persiste una opinión dividida, pero es importante resaltar que casi la mitad dice conocer problemas del sector ante las instancias bancarias. Sobre las medidas estatales con el sistema bancario para facilitar los procesos a las OSFL, una gran mayoría menciono desconocerlas.

7. Las OSFL acceden a poca información sobre los temas de ambiente habilitante y como les puede afectar a ellos en su futuro inmediato, es un riesgo muy alto para las organizaciones no entender como les puede impactar en su operación, de alguna manera es critico que se comienza a enseñar sobre el tema a las redes de OSFL buscando que sea parte de su conversación, planes y objetivos operacionales, lo que se ha iniciado con el proyecto del ICNL solo es la punta de lanza para poder iniciar trabajo sobre estos temas.

8. Queda evidenciado en la consulta, que en tu totalidad las OSFL generan reportes y brindar una gran cantidad de información a las diferentes dependencias



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



# México

## Análisis de los resultados de la encuesta

Carlos Zarco Mera

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

70.24% está moderadamente informado

15.48% bien informado

4.76% muy bien informado

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

Más de 500 mil USD: 24%

Entre 200 y 500: 28%

Entre 25 y 200: 29%

Menos de 25: 18%

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

14 octubre 2020

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

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

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

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

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

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

Preguntas 2 y 3:

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

Pregunta 4, 5 y 6:

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

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

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

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

Preguntas 7, 8, 9, 10 y 11:

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

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

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

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

Preguntas 12, 13 y 14:

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

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

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



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

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

Preguntas 15 y 16:

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

Preguntas 17 y 24:

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

Preguntas 18 y 19:

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

Preguntas 20 y 21:

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

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

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

Preguntas 22 y 23:

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

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

## Informe preparado por María Soledad Porcell

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

#### ANTECEDENTES:

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

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

#### ANALISIS DE RESULTADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

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

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

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

### **1. Sin comentarios.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

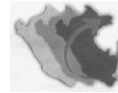
El 41% señala que, si realiza mejores prácticas de procedimientos de gobernabilidad, en forma selectiva y según criterios de riesgo, mientras que un 38% lo hace siempre.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

**Luis Castillo Paulino**  
**Responsable Área Legal**  
**ANC**

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

### INFORME PARAGUAY<sup>1</sup>

---

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

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

#### PERCEPCIONES SOBRE EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN PARAGUAY

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

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

#### INFORMACIÓN RESPECTO AL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN PARAGUAY

---

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

<sup>2</sup> Estudio Sectorial de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y el Riesgo de Financiamiento del Terrorismo y el Lavado de Activos en Paraguay. Recuperado de:

[http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/Guia\\_Estudio\\_Sectorial\\_de\\_Riesgos\\_de\\_OSFL.pdf](http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/Guia_Estudio_Sectorial_de_Riesgos_de_OSFL.pdf)

<sup>3</sup> Publicada en marzo de 2020 en el sitio web de la SEPRELAD.

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

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

**Solo 2 de cada 10 consultados afirma haber leído sobre casos de financiamiento del terrorismo y/o investigaciones judiciales que involucren a organizaciones sin fines de lucro (OSFL) en los últimos cinco años en Paraguay**. Sin embargo, al momento de brindar detalles mencionan más bien casos de corrupción y negocios ilícitos no necesariamente vinculados al financiamiento del terrorismo<sup>4</sup>.

#### **CONOCIMIENTO SOBRE LEYES O REGULACIONES ALA/CFT EN PARAGUAY**

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

- **RESOLUCIÓN 218/11 POR LA CUAL SE CREA EL REGISTRO DE SUJETOS OBLIGADOS DE LA LEY N° 1015/97, QUE NO CUENTAN CON SUPERVISIÓN NATURAL.**
- **RESOLUCIÓN 453/11 POR LA CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO PARA LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO.**
- **LEY N° 1015 QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES**
- **LEY N° 3783 / MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 1.015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES”.**
- **LEY N° 6446 / CREA EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE BENEFICIARIOS FINALES DEL PARAGUAY<sup>5</sup>**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre el último aspecto mencionado, el informe de riesgo sectorial de la SEPRELAD afirma que las OSFL que tendrían una mayor vulnerabilidad de ser abusadas por terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo, serían aquellas pertenecientes a los subgrupos denominados de “caridad/asistencia”, “educación”, “servicios sociales”, “desarrollo social y económico” y “religioso”; sin embargo, dicho documento no aporta información alguna sobre las fuentes que sustentan esta afirmación. Llamativamente, el 71% de las OSFL que participaron de la encuesta en 2020 se identifica con uno de los subgrupos de mayor vulnerabilidad según la SEPRELAD<sup>6</sup>; sin embargo, pocas están en conocimiento de la evaluación de riesgo sectorial. **Tal**

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

Solo un tercio afirma que sí se informó al estado mediante espacios de intercambio facilitados por el sector de las OSFL. Este podría ser el motivo por el cual dentro del informe de la SEPRELAD no hay mención alguna sobre buenas prácticas llevadas a cabo por el sector en términos de la debida diligencia para la reducción de riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos y/o corrupción<sup>7</sup>; debido a las falencias por parte del estado en sus prácticas de acercamiento con el sector de las OSFL.

#### **ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS**

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

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

---

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

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

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)

12 de octubre de 2020

### Antecedentes

La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) tiene en Uruguay el cometido de elaborar y someter a consideración del Poder Ejecutivo, las políticas nacionales y la estrategia para combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT), y su Secretario General actúa como Coordinador Nacional ante GAFILAT. Uruguay llevó a cabo 2 Evaluaciones Nacionales de Riesgo (2010 y 2017) y en enero de 2020 se publicó el informe Evaluación Mutua de Cuarta Ronda<sup>1</sup>, con las medidas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo existentes en el país a mayo de 2019 (fecha de la visita in situ) y el análisis del cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI.

La Ley Integral contra el Lavado de Activos (Ley N°19574 y Decreto N°379/018) incluye a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), con o sin personería jurídica, como sujetos obligados. Las OSFL que superen determinado umbral de ingresos, de cualquier naturaleza, están obligadas a una serie de responsabilidades y provisión de información a las autoridades. En 2019, la SENACLAFT emitió la Guía de Mejores Prácticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en las OSFL<sup>2</sup>, en la que se cita ampliamente las recomendaciones y publicaciones de GAFILAT al respecto.

### La muestra de OSFL

En las OSFL encuestadas hay un porcentaje equilibrado de organizaciones “de servicios” y “expresivas”, con actividades algo mayor en el nivel nacional (pero también la tercera parte interviene a nivel local y el 40% a nivel internacional). El 80% dice tener personería jurídica que les brinda elegibilidad para recibir fondos públicos. La inmensa mayoría (90 al 97%) dice entregar información a autoridades nacionales, y en mucha menor medida a autoridades locales<sup>3</sup>. Según su presupuesto, la encuesta fue respondida por los cuatro tipos de organizaciones, pero la mitad son de tamaño mediano y la cuarta parte son pequeñas, mientras que solamente el 10% son redes o plataformas, si bien más de la mitad participan en redes. La encuesta fue respondida mayoritariamente por una persona integrante de la dirección ejecutiva o del gobierno de la OSFL.

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

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

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



### Conocimiento del tema

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

### Percepción de riesgo

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

### Acceso a información / ámbitos de participación

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

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

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

### **Medidas de acercamiento de las autoridades hacia las OSFL**

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

### **Buenas prácticas o sistemas de diligencia debida**

La encuesta refleja que las OSFL realizan algunas actividades para reducir sus riesgos de financiamiento del terrorismo, lavado de activos o corrupción: al menos 70% de las OSFL adhieren total o selectivamente a normas y códigos de conducta y cerca de la mitad aplica mejores prácticas de gobernabilidad o gestión financiera (se menciona la rendición de cuentas). En general, estas OSFL estarían dispuestas a adoptar otras medidas, de recibir apoyo. También la transferencia bancaria es la forma ampliamente mayoritariamente de recepción de fondos de cualquier tipo de donantes y cuando se reciben donaciones en efectivo la identidad del donante es en general conocida. Sin embargo, la Guía de Mejores Prácticas para las OSFL publicada por SENACLAFT, no menciona las iniciativas y buenas prácticas que las OSFL en Uruguay vienen desarrollando desde hace más de una década, como auditorías voluntarias, adhesión a códigos de conducta, rendiciones colectivas de cuenta o autoevaluaciones sobre su rendición de cuentas, en el marco de la Iniciativa Regional Rendir Cuentas y del Estándar Global<sup>4</sup>.

### **Las OSFL como sujetos obligados**

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

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

---

<sup>4</sup> Ver informes de rendición de cuentas y actividades de OSFL de Uruguay en [www.rendircuentas.org](http://www.rendircuentas.org)

tantos días como 180 o cada día del año<sup>5</sup>. Sin embargo, la Evaluación Mutua (página 76) indica que el país aún no ha decidido sobre un sistema que tome en cuenta y armonice la situación de las OSFL: *“Uruguay incorporó a las OSFL como SO, bajo la órbita de regulación y supervisión de la SENACLAFT. El país se encuentra trabajando en un plan de supervisión del sector.”*

### **En conclusión**

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

---

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

## ANNEX D

---

### REFERENCE MATERIALS

#### I. SPANISH LANGUAGE AML/CFT REFERENCE MATERIALS ON NPOs

- Key concepts and terms relevant to TF evaluation
- Excerpt from the TF Risk Assessment Guidance from FATF
- Excerpt of FATF Guidance on AML/CFT and Financial Inclusion
- FATF Best Practices on Combating Abuse of NPOs

Available in Spanish on the GAFILAT web site:

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

#### II. FINANCIAL ACTION TASK FORCE TOOLKIT

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Regulations and Financial Action Task Force (FATF) standards and procedures: Toolkit for nonprofit organizations.

Available on the ICNL web site:

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

#### III. GLOBAL NPO COALITION ON FATF

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

# ICNL

---

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

 [www.icnl.org](http://www.icnl.org)

 [facebook.com/ICNLAlliance](https://facebook.com/ICNLAlliance)  [twitter.com/ICNLAlliance](https://twitter.com/ICNLAlliance)