

Las ONG's, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

NGO's, money laundering and terrorist financing

Herbert Mauricio Serafin García
(Universidad de El Salvador, El Salvador)
<https://orcid.org/0009-0003-7081-8393>



Recibido: 06-02-2022
Aceptado: 19-09-2022

LAS ONG'S, EL LAVADO DE DINERO Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Herbert Mauricio Serafin García

RESUMEN

El desarrollo de las regulaciones antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo dirigidas a organizaciones sin fines de lucro como producto de instrumentos internacionales cuyo objetivo es combatir la corrupción y el tráfico de estupefacientes, así como de países poderosos que conforman el G7 del cual surge la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) entidad que a su vez desarrolla los estándares internacionales que buscan erradicar tales delitos ha conllevado a que en El Salvador surjan regulaciones como parte de compromisos de Estado para implementar medidas que buscan erradicar prácticas que permitan cometer el delito de lavado de dinero y de activos y el financiamiento al terrorismo.

En tal sentido, es recomendable hacer efectivas algunas obligaciones para que El Salvador, de acuerdo a los referidos estándares GAFI, pueda darles un efectivo cumplimiento, partiendo de una de las recomendaciones del organismo internacional, como es la realización de una Evaluación Nacional de Riesgos. Asimismo, se hacen breves reflexiones sobre las implicaciones de las regulaciones antilavado hacia las organizaciones sin fines de lucro como parte de las entidades sujetas a aquellas y que estas, a su vez no afecten el derecho humano a la libertad de asociación.

Con la implementación del nuevo Instructivo de la Unidad de Investigación financiera en contraste a la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa de GAFI se realizan comentarios sobre las posibles repercusiones que las nuevas obligaciones puedan acarrear a las organizaciones con baja capacidad humana y financiera puedan cumplir, ante ello, se insiste constantemente en la realización de una efectiva Evaluación Nacional de Riesgos que permita dirigir regulaciones específicas a ONGs con ciertas características y no al universo de estas.

PALABRAS CLAVES: Organizaciones sin Fines de Lucro Grupo de Acción Financiera Internacional - Recomendación 8 - Lavado de dinero - Financiamiento al terrorismo - Debida Diligencia - Evaluación Nacional de Riesgos.

NGO'S, MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Herbert Mauricio Serafin García

ABSTRACT

The development of anti-money laundering and anti-terrorist financing regulations aimed at non-profit organizations as a result of international instruments aimed at combating corruption and drug trafficking, as well as powerful countries that make up the G7 from which the Financial Action Task Force (FATF) was created, entity that in turn develops the international standards that seek to eradicate such crimes has led to the creation of regulations in El Salvador as part of the State's commitments to implement measures aimed at eradicating practices that allow the commission of money laundering and financing of terrorism.

In this sense, it is advisable to enforce some obligations so that El Salvador, in accordance with the FATF standards, can effectively comply with them, based on one of the recommendations of the international organization, such as conducting a National Risk Assessment. In addition, brief reflections are made on the implications of anti-money laundering regulations for non-profit organizations as part of the entities subject to them and that these, in turn, do not affect the human right to freedom of association.

With the implementation of the new Instructions of the Financial Investigation Unit in contrast to Recommendation 8 and its FATF Interpretative Note, comments are made on the possible repercussions that the new obligations may have for organizations with low human and financial capacity to comply with the new requirements, in view of this, there is constant insistence on carrying out an effective National Risk Assessment that would allow specific regulations to be directed to NGOs with certain characteristics and not to the universe of NGOs.

KEYWORDS: Not-for-Profit Organizations - Financial Action Task Force - Recommendation 8 - Money Laundering - Terrorist Financing - Due Diligence - National Risk Assessment.

Las ONG's, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

Herbert Mauricio Serafín García¹

Introducción

En este artículo se señalan algunas disposiciones puntuales contempladas en los marcos normativos en materia de regulación a ONG's y prevención del delito de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; asimismo, se desarrollará de manera general, la necesidad de adecuar el marco regulatorio salvadoreño en la prevención de los referidos delitos cuyas características poseen un alcance de afectación al derecho de libre asociación.

Este artículo no discute aspectos conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales en torno al delito de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo, tampoco se discute ampliamente sobre los delitos generadores o

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador, se ha desempeñado como consultor y técnico jurídico en la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Entre sus capacidades temáticas se encuentran algunas como: representante de la República de El Salvador en el "Taller Regional de la Recomendación 8 de GAFI sobre Organizaciones sin Fines de Lucro" en la Ciudad de Arequipa, Perú, coordinado por el International Center for Not-for-Profit Law -ICNL-, ocasión en la que se participó en reunión con los representantes del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Asimismo, posee experiencia laboral en procesos judiciales por los delitos de lavado de dinero, peculado, agrupaciones ilícitas y casos especiales de lavado de dinero; participó en las discusiones del proyecto de "Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos" desde la perspectiva de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa del GAFI. Por otro lado, posee posgrados en "Derecho Administrativo" con la Universidad de la Coruña de España (2021) y "Prevención del delito de lavado de dinero" con la Universidad "Dr. José Matías Delgado" (2021), se desempeñó como defensor público penal de la Procuraduría General de la República de El Salvador y a la fecha de la publicación del artículo se desarrolla como Abogado Socio de la Firma Abogados Consultores como especialistaconsultor en prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

determinantes de dichos delitos; pero sí de desarrollar brevemente sobre qué es el Grupo de Acción Financiera Internacional, el papel que juega en la prevención de los delitos antes mencionados y qué rol tienen los países frente a las recomendaciones o estándares emitidos por este organismo intergubernamental, particularmente la recomendación 8 y su nota interpretativa.

En el desarrollo del estudio, se hace uso indistinto de conceptos como Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL), Organizaciones Sociales, Organizaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) o Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro.

La discusión de este tema se vuelve relevante porque se está discutiendo sobre el principio de proporcionalidad en las regulaciones antilavado de dinero y de financiamiento al terrorismo que pueden repercutir en el ya antes aludido derecho de libre asociación.

I. El Grupo de Acción Financiera Internacional

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es el organismo de control mundial cuya finalidad busca promover políticas y buena voluntad estatal para una lucha eficaz contra los delitos de lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo mediante la emisión de estándares internacionales, que tienen como objetivo prevenir estas actividades ilegales y las consecuencias que genera en la sociedad. En tal sentido, el GAFI trabaja para generar la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas legislativas y regulatorias nacionales en estas áreas.

El GAFI se encuentra integrado por más de doscientos países y jurisdicciones comprometidos a implementar los referidos estándares; este organismo ha desarrollado las denominadas "40 recomendaciones", las cuales aseguran una respuesta global coordinada para prevenir el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo, ayudan a las autoridades a perseguir el dinero

que los delincuentes generan a través del cometimiento de diversos delitos que generan el lavado de dinero como narcotráfico, trata de personas, administración fraudulenta, secuestro, extorsión, corrupción, entre otros. El GAFI también trabaja para detener la financiación de armas de destrucción masiva.²

1.1 Las organizaciones sin fines de lucro, el Financiamiento del Terrorismo y el GAFI

A nivel mundial se conoce que en países como Arabia Saudita, Irak, Irán, Israel, Jordania, Afganistán, Palestina, Siria, Yemen y otros se han cometido actos terroristas, así como en casi o en todos los países europeos. Como parte de las investigaciones a tales hechos, se han identificado casos en los que los terroristas y las organizaciones terroristas abusan de algunas OSFL que están legítimamente constituidas, para recaudar y trasladar fondos, prestar apoyo logístico, instar al reclutamiento de terroristas o de algún otro modo respaldar a las organizaciones y operaciones terroristas. Asimismo, existen casos en los que los terroristas crean caridades de pantalla o realizan recaudación fraudulenta para tales propósitos. Este uso indebido no sólo facilita la actividad terrorista, sino que también quebranta la confianza de los donantes y pone en peligro la integridad misma de las OSFL.

Por tanto, la protección de las OSFL frente al abuso para el financiamiento del terrorismo es un componente esencial en la lucha global contra el terrorismo y un paso necesario para preservar la integridad de las mismas y la comunidad de donantes. Las medidas para protegerlas del potencial abuso para financiamiento del terrorismo deberán ser focalizadas y en línea con el enfoque basado en riesgo³ -proporcionalidad-. También es importante que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de

2 Quiénes somos. *Financial Action Task Force (FATF)*. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/about/>

3 Recomendación 1. "Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva", acceso el 14 de septiembre de 2022, <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>

los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario.

Por razones como la anterior, el GAFI toma en cuenta a las OSFL entre sus 40 recomendaciones porque ha identificado que algunas han sido utilizadas para fines terroristas; específicamente, la Recomendación 8 está dirigida a este sector a fin de que los Estados la apliquen y empleen medidas para la prevención de este delito en las ONG's.⁴

1.2 ¿Qué es el financiamiento del terrorismo?

La recomendación 5 del GAFI no brinda una definición concreta sobre qué se entiende por financiamiento del terrorismo, puesto que remite a los Estados a definir el delito de conformidad al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo,⁵ de la cual El Salvador es parte, al señalar que:

*“Los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y deben tipificar no sólo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aún en ausencia de un vínculo con un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos”.*⁶

Por su parte el referido Convenio define al financiamiento del terrorismo como:

“Acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o

4 *Ibid.* Recomendación 8.

5 Ratificado por medio de D.L. No. 1159 de fecha 12 de febrero de 2003 y publicado en el D.O. No. 47, Tomo No. 358 de fecha 11 de marzo de 2003.

6 *Ibid.* Recomendación 5.

*contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.*⁷

Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió como acciones terroristas:

*“Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas (que) son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”.*⁸

Para el caso de El Salvador, la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo tipifica a la financiación de actos de terrorismo de la siguiente manera:

*“Art. 29.- El que por cualquier medio, directa o indirectamente, proporcionare, recolectare, transportare, proveyere o tuviere en su poder fondos o tratare de proporcionarlos o recolectarlos, dispensare o tratare de dispensar servicios financieros u otros servicios con la intención de que se utilicen, total o parcialmente para cometer cualquiera de las conductas delictivas comprendidas en la presente Ley, será sancionado con prisión de veinte a treinta años, y multa de cien mil a quinientos mil dólares. En igual sanción incurrirá el que, directa o indirectamente, pusiere fondos, recursos financieros o materiales o servicios financieros o conexos de cualquier otra índole, a disposición de persona o en entidad que los destine a la comisión de alguno de los delitos previstos en esta Ley”.*⁹

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador concluyó que:

7 Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999).

8 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución: A/RES/49/60 (17 de febrero de 1995): artículo 3.

9 Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2006).

*“son grupos terroristas las pandillas denominadas Mara Salvatrucha o MS-13 y la Pandilla 18 o mara 18, y cualquier otra pandilla u organización criminal que busque arrogarse el ejercicio de las potestades pertenecientes al ámbito de la soberanía del Estado, atemorizando, poniendo en grave riesgo o afectando sistemática e indiscriminadamente los derechos fundamentales de la población o parte de ella; en consecuencia, sus jefes, miembros, colaboradores, apologistas y **financistas**, quedan comprendidos dentro del concepto de “terroristas” en sus diferentes grupos y formas de participación, e independientemente de que tales grupos armados u organizaciones delictivas tengan fines políticos, criminales, económicos (extorsiones, lavado de dinero, narcotráfico, etc), o de otra índole.”¹⁰*

Ahora bien, cabe recordar que la recomendación 5 del GAFI mandata a los Estados a tipificar el financiamiento del terrorismo, quienes a su vez deben asegurar que los delitos que señala la referida recomendación deben ser designados como delitos determinantes del lavado de activos según la Convención de Palermo, que, en su artículo 2 literal h) establece que se entenderá por tal -determinante- *“todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención”*,¹¹ en esa lógica, el financiamiento del terrorismo cumple los parámetros establecidos en el artículo 5 de la misma Convención de Palermo en atención a su artículo 6 número 2 literal b).

En síntesis, el financiamiento del terrorismo pretende ocultar el propósito para el cual son utilizados estos fondos, en lugar de ocultar su origen. A menudo, los terroristas han utilizado empresas legales para realizar actividades legales que les generan ingresos lícitos, pero estos son destinados a organizaciones ilícitas para que estos, a su vez, realicen actividades ilícitas; es decir, actos de terrorismo, es por ello que el GAFI incluye a las OSFL en sus 40 recomendaciones.

10 Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015).

11 Convención de Palermo, (2006).

1.3 ¿La lucha contra el terrorismo justifica la aplicación de medidas que restrinjan las actividades de las OSFL?

El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se ha referido a este tema y ha destacado que:

*“Si bien los Estados tienen la responsabilidad de combatir el blanqueo de dinero y el terrorismo, nunca debe invocarse esa obligación como justificación para socavar la credibilidad de una organización, ni para obstaculizar arbitrariamente a sus actividades legítimas (...) Todas las medidas que se adopten en este contexto deben promover la transparencia y una mayor confianza en ese sector entre la comunidad de donantes y el público en general, de manera que los fondos y los servicios de beneficencia lleguen a sus legítimos beneficiarios”.*¹²

No debe olvidarse que el derecho que ejercen las organizaciones sin fines de lucro es un derecho humano, es decir, el derecho a la libre asociación que se encuentra reconocido en el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo este último el que a su vez señala:

*“El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.*¹³

Sin embargo, lo anterior no significa que, con la sola finalidad de proteger a un Estado de actos de terror realizados por organizaciones terroristas, en virtud de la seguridad nacional, seguridad pública o del orden público, se

12 Maina Kai, “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

13 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, (1948).

implementarán medidas restrictivas *per se* a las OSFL, sino que también deben tomarse en cuenta los principios de legalidad y proporcionalidad. Con relación a esto último, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de asociación y reunión pacífica señaló que:

*“23. (...) Para cumplir los criterios de proporcionalidad y necesidad, las medidas restrictivas deben ser el medio menos invasivo de lograr el objetivo deseado, y limitarse a las asociaciones que presenten los aspectos claramente identificados que caracterizan al terrorismo. Las medidas no deberían estar dirigidas a todas las organizaciones de la sociedad civil, como lamentablemente sucede en una nueva ley contra la delincuencia organizada de Venezuela. Las leyes redactadas en términos generales que limitan, o incluso prohíben, la financiación usando como justificación la lucha contra el terrorismo no cumplen los requisitos de “proporcionalidad” ni de “necesidad”.*¹⁴

*24. (...) El Relator Especial insta a los Estados a evitar las medidas que se dirijan o graven desproporcionadamente a las organizaciones de la sociedad civil, como las que impongan a las mismas normas estrictas de investigación de antecedentes, procedimientos u otros requisitos específicos que no se apliquen al sector empresarial en general.*¹⁵

25. El Relator Especial toma nota del conjunto de normas preparado por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), órgano intergubernamental establecido en 1989 que se ocupa específicamente de la cuestión del blanqueo de dinero y de la financiación del terrorismo. En la recomendación 8 del GAFI (anteriormente denominada Recomendación Especial VIII), sobre las organizaciones sin fines de lucro, se recomienda a los países que examinen sus leyes y reglamentos para velar por que las entidades no sean utilizadas para financiar el terrorismo. El

14 Maina Kai, “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”, A/HRC/23/29.

15 *Ibid.* He de hacer notar que, si bien existen regulaciones y obligaciones tendientes a establecer políticas de prevención con base a un enfoque basado en riesgos, no significa que una ONG y una empresa van a poseer el mismo nivel de riesgos, por lo tanto, una organización no puede implementar políticas de debida diligencia como las de una entidad financiera.

Relator Especial subraya — como lo hace un interesante documento de trabajo del Banco Mundial en el que se analiza la respuesta del GAFI a la financiación del terrorismo— que en muy pocas ocasiones — si es que ha habido alguna— se han detectado casos de financiación del terrorismo gracias a las medidas de supervisión destinadas específicamente a las organizaciones de la sociedad civil; “en realidad, lo fundamental es la inteligencia financiera”. En la recomendación 8 no se tiene debidamente en cuenta que los Estados ya disponen de otros medios, como la vigilancia financiera y la cooperación policial, para hacer frente con eficacia a la amenaza de la financiación del terrorismo (...).¹⁶

En ese orden de ideas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también ha hecho referencia a la necesidad de la proporcionalidad de las medidas dirigidas a las OSFL:

“Si bien es importante contrarrestar la financiación del terrorismo, debemos velar por que las medidas adoptadas no restrinjan el espacio en que los agentes humanitarios pueden llevar a cabo sus actividades con arreglo a principios, en particular en contextos de alto riesgo y frágiles en los que su asistencia es sumamente necesaria. Por consiguiente, hacemos hincapié en que la aplicación de medidas para luchar contra la financiación del terrorismo debe ajustarse plenamente al derecho internacional — en particular, las normas de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados— y que deben introducirse medidas de mitigación, incluidos los casos en que se dan excepciones humanitarias, para reducir las consecuencias para los agentes humanitarios. Además, todos los Estados deben velar por que las actividades de las organizaciones sin fines de lucro, en particular las que se ocupan de cuestiones relacionadas con el género y los derechos de la mujer, así como la reconstrucción y la estabilización, no se vean indebidamente limitadas”.¹⁷

16 *Ibid.*

17 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución S/PV.8496, jueves 28 de marzo de 2019, New York.

Acotado lo anterior es importante entonces conocer en qué consiste la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa del GAFI.

II. Recomendación 8 y su evolución

La referida Recomendación 8¹⁸ fue modificada en el año 2016, dada la afectación generada a las OSFL para el desarrollo de sus actividades, pues los Estados interpretaron erróneamente la misma y, en consecuencia, establecieron medidas desproporcionadas. A efecto de conocer este suceso, se traslada a continuación el referido estándar antes de su reforma, el cual establecía:

“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente:

(a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;

(b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y

*(c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas”.*¹⁹

La redacción de la Recomendación dio lugar a que las organizaciones sin fines de lucro sufrieran estigmatizaciones y regulaciones desproporcionadas que generaban el desarrollo de sus actividades, esto debido a que el estándar antes de 2016, señalaba que *“Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables”*, entonces, como efecto de las medidas desproporcionadas, las

18 Recomendación 8. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”, acceso el 14 de septiembre de 2022, <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>

19 GAFISUD, “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, las recomendaciones del GAFI”, Recomendación 8: 12, <https://bit.ly/3su0ekF>

OSFL denunciaron ante el GAFI dicha situación, lo que provocó la reforma a la aludida recomendación por la siguiente:

“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionadas, a la luz del abordaje basado en el riesgo, a dichas organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo:

- (a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;*
- (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y*
- (c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas”.*²⁰

Es importante comprender que la Recomendación 8, pues se encuentra compuesta de la siguiente manera:

- 1) Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro;
- 2) que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo;
- 3) Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionadas;
- 4) a la luz del abordaje basado en el riesgo;
- 5) a dichas organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo.

Lo anterior solamente es posible realizarse por medio de la implementación de una Evaluación Nacional de Riesgos de conformidad a la Recomendación 1 de GAFI, la cual se desarrollará más adelante.

²⁰ *Ibid.*

2.1 Nota Interpretativa de la Recomendación 8

Como parte de los esfuerzos que realiza el GAFI, se emitió una explicación de la Recomendación 8 para facilitar su comprensión y aplicación por parte de los Estados que llevan a cabo esfuerzos de aprobación y aplicación de normativas y políticas dirigidas a la prevención y combate de los delitos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

La referida interpretación señala que:

*“OSFL se refiere a una persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósito benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”. Sin perjuicio de la Recomendación 1, esta Recomendación se aplica solamente a aquellas OSFL que entran en la definición del GAFI de OSFL. No se aplica a todo el universo de OSFL.”*²¹

Para ampliar lo antes acotado, la Recomendación 1 señala que:

*“Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/ financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones”.*²²

21 *Ibid.*

22 *Ibid.* Recomendación 1.

Al respecto, el GAFI ha manifestado lo siguiente sobre las regulaciones dirigidas a las OSFL relacionado a la Recomendación 1, 8 y 20:

*“35. Los países deberían establecer mecanismos adecuados para garantizar que, cuando haya sospechas de que una OSFL particular está siendo abusada por terroristas, esta información y otra información relevante sea compartida rápidamente con las autoridades relevantes competentes, para adoptar medidas preventivas o investigativas. Esto no significa que las Recomendaciones del GAFI requieran que los países impongan una obligación de presentación de reportes de operación sospechosa a todas las OSFL, de conformidad con las líneas de la Recomendación 20. Las OSFL no son consideradas actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) y, por lo tanto, no deberían estar sujetas a los requisitos GAFI para APNFD”.*²³

El GAFI por medio de la Recomendación 22 señala que los requisitos de debida diligencia del cliente y el mantenimiento de registros establecidos en las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17, se aplican a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), siendo estas las siguientes:

- A. Casinos;
- B. Agentes inmobiliarios;
- C. Comerciantes de metales preciosos y comerciantes de piedras preciosas;
- D. Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes;
- E. Contadores;
- F. Proveedores de servicios societarios y fideicomisos.

En síntesis, las OSFL no son APNFD, sin embargo, El Salvador cayó en ese error en 2014, cuando la UIF preparaba un nuevo instructivo en el cual

23 Lucha Contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (Recomendación 8), Mejores prácticas, GAFI, 2015.

consideraba a las Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro como APNFD,²⁴ no obstante, el referido instructivo no entró en vigencia.

En tal sentido, en octubre de 2021, la UIF emitió un nuevo instructivo que sustituye al de 2013, este nuevo instructivo se encuentra parcialmente adecuado a lo exigido por el estándar de la Recomendación 8, pues lo que realmente debería reformarse, para adecuar las regulaciones a las Recomendaciones GAFI, es la Ley Contra el Lavado de Dinero, pues en poco beneficia que el instructivo mande a implementar medidas de prevención con enfoque basado en riesgos para las ONG's, cuando la Ley las considera, sin distinción de naturaleza, actividad, capital, fines y otros como sujetos obligados de manera general, esto se debe a que no existe una Evaluación Nacional de Riesgos actualizada que haya permita esclarecer qué sector o qué tipo de ONG's son las vulnerables a ser abusadas por el financiamiento del terrorismo.²⁵

Por otro lado, el nuevo instructivo recoge conceptos que deben entenderse con cuidado, pues debe hacerse distinción cuando hace referencia a obligaciones dirigidas a "clientes" del sujeto obligado, pues una ONG no tiene clientes directamente, principalmente son usuarios o beneficiarios, también contrapartes o proveedores; sin embargo, se puede hablar que una organización posee clientes cuando esta ejerce una actividad económica que le permite generar ingresos para auto sustentabilidad que le permitan continuar ejerciendo sus labores para el cumplimiento de sus objetivos. En tal sentido, deben considerarse los distintos tipos de riesgo: legal, reputacional, operativo y de contagio, que, por no ser estos objetos de estudio en el presente documento no se desarrollarán; sin embargo, deben identificarse bajo un enfoque basado

24 Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, Código: INUIF-16, artículo 14 No. 13. Disponible en: <http://bit.ly/2KJev9t>

25 La Recomendación 8 principalmente recoge el enfoque de prevenir que las OSFL sean abusadas por el financiamiento del terrorismo, no para el lavado de dinero; sin embargo, debemos recordar que producto del lavado de dinero pueden surgir capitales para financiar actos terroristas, por tal situación podremos encontrarnos con que en algún momento se hable de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en ONG's.

en riesgos para abordarlos adecuadamente para prevenir los delitos en estudio.

2.2 Peculiaridades de las OSFL frente a otros sujetos obligados

Debida diligencia

El GAFI señala en la Recomendación 8 que los países deben dar pasos para promover la supervisión y el monitoreo eficaz, ya que el abordaje “universal” sería inconsistente con la implementación adecuada de un abordaje basado en el riesgo según se estipula en la Recomendación 1. Los países deben ser capaces de demostrar que las medidas basadas en el riesgo se aplican a OSFL en riesgo de abuso para el financiamiento del terrorismo. También es posible que las medidas regulatorias o de otra índole puedan ya abordar, de manera suficiente, el riesgo actual de financiamiento del terrorismo a las OSFL en una jurisdicción, aunque los riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector deben revisarse en forma periódica.

Se presentan ejemplos de medidas que podrían aplicarse a las OSFL, en forma total o parcial, dependiendo de los riesgos identificados:

- Podría requerirse que las OSFL mantengan información sobre: (1) el propósito y los objetivos de sus actividades declaradas; y (2) la identidad de la(s) persona(s) que posee(n), controla(n) o dirige(n) sus actividades, incluyendo funcionarios de alto nivel, los miembros del directorio y los fiduciarios.

Vale mencionar que en El Salvador las OSFL ya dan cumplimiento a este tipo de medidas, por ejemplo, lo preceptuado en el artículo 147 del Código Tributario, que debe relacionarse con la Nota Interpretativa de la Recomendación 8, ya que esta señala:

“C. Medidas

5. Sin perjuicio de los requerimientos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son inherentemente de alto riesgo (y algunas puede representar poco o ningún riesgo), los países deben identificar qué subconjunto de organizaciones entra en la definición de OSFL del GAFI. Al realizar este ejercicio, los países deben utilizar todas las fuentes de información relevantes para identificar características y tipos de OSFL, que por sus actividades o características, corren el riesgo de ser abusadas por el financiamiento del terrorismo.”

Por ejemplo, esta información puede ser suministrada por los reguladores, autoridades fiscales, las UIF, las organizaciones donantes o autoridades del orden público y de inteligencia.

De acuerdo a lo anterior, es necesario mencionar que El Salvador cuenta con regulaciones en línea a esta consideración, por ello el GAFI recuerda a los países que deben revisar la idoneidad de las leyes, a continuación podemos ver algunos mandatos a los que las OSFL ya están sujetas:

No.	Disposición legal	Contenido
1	Ley Orgánica del Banco Central de Reserva (BCR)	Obligación de proporcionar toda la información que requiera (Art. 64), con base a tal disposición, toda donación percibida por las organizaciones debe completarse la “declaración de ingreso en moneda extranjera por operaciones externas” solicitada por el BCR.
2	Código Tributario	Registro de contribuyentes (Art. 86), obligación de informar (Art. 120); obligación de informar toda donación para efectos de Impuesto Sobre la Renta (Art. 146); obligación de conservar información y pruebas (Art. 147).

No.	Disposición legal	Contenido
3	Ley General Tributaria Municipal	<p>Permitir y facilitar las inspecciones, exámenes, comprobaciones o investigaciones ordenadas por la administración tributaria municipal (Art. 90):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar los datos pertinentes de la entidad y comunicar de manera oportuna cualquier modificación; - Informar los cambios de residencia y cualquier otra circunstancia que modifique o pueda hacer desaparecer las obligaciones tributarias; - Permitir y facilitar las inspecciones, exámenes, comprobaciones o investigaciones ordenadas por la administración tributaria municipal; - Presentar las declaraciones para la determinación de los tributos, con los anexos respectivos; - Concurrir a las oficinas municipales cuando sea citado por autoridad tributaria; - Presentar las declaraciones, balances, inventarios físicos, tanto los correspondientes si los hubiere, informes, documentos, activos, registros y demás informes relacionados con hechos generadores de los impuestos. Permitir que se examine la contabilidad, registros, documentos y liquidar el impuesto que le corresponda; - Brindar las aclaraciones que le fueren solicitadas y presentar a la Administración los libros o registros contables.
4	Ley de Impuesto sobre la Renta	<p>Esta Ley establece que los Organismos No Gubernamentales, por ser de utilidad pública, sin fines de lucro que destinan sus ingresos y patrimonio hacia los fines de su institución sin distribuirlos directo o indirectamente entre los miembros que la integran, están exentas del pago del ISR, siendo calificadas por la Dirección General de Impuestos Internos.</p> <p>La exención se refiere al pago del ISR, pero no a la presentación de la declaración correspondiente, pues están sujetas a cumplir con las demás obligaciones formales que la ley dicta, por ejemplo:</p>

No.	Disposición legal	Contenido
4	Ley de Impuesto sobre la Renta	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año inmediato anterior (Art. 100 C. Tributario); - Retener el anticipo del ISR a los empleados que presten servicios de carácter permanente en la institución (Art. 155 C. Tributario); - Expedir constancia de retención del ISR por remuneraciones de carácter permanente, a más tardar un mes después de realizada la última retención (Art. 145 C. Tributario); - Remitir dentro del mes de enero, un informe de las retenciones realizadas durante el año inmediato anterior a las personas naturales, jurídicas o entidades (Art. 123 C. Tributario); - Las corporaciones y fundaciones de utilidad pública están obligadas a informar las donaciones que reciban mensualmente (Art. 6 LISR y 146 C. Tributario)
5	Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA)	<p>En esta ley se establece que las Corporaciones y Fundaciones de Derecho Público o de utilidad pública excluidas del ISR por la DGII deberán cumplir con las obligaciones señaladas por la ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentar las declaraciones de IVA (Art. 91 C. Tributario), en los primeros diez días hábiles del mes siguiente; - Emitir y entregar Comprobantes de Crédito Fiscal o Factura (Art. 107 C. Tributario) - Solicitar la asignación y autorización de la numeración correlativa y de serie para la impresión de facturas, comprobantes de crédito fiscal, nota de remisión, nota de crédito y débito (Art. 115-A Inc. 1° C. Tributario)

No.	Disposición legal	Contenido
6	Ley del Seguro Social y su Reglamento	<ul style="list-style-type: none">- Los patronos de las Organizaciones No Gubernamentales deberán inscribir a la entidad y afiliarse al personal al Instituto Salvadoreño del Seguro Social en los plazos que se establezcan en el Reglamento de la Ley del Seguro Social.- Realizar aportaciones mensuales del siete y medio por ciento (7.5 %), para la cobertura de contingencias por enfermedad, accidente común, accidente de trabajo, enfermedad profesional y maternidad (Art. 29)- Remitir mensualmente al Instituto las planillas obrero-patronales, ya sea utilizando la planilla elaborada por el patrono o mediante planilla preelaborada con Facturación Directa (Art. 48 y 49 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social).- Entre otras.

Fuente: Elaboración propia con base a disposiciones normativas.

Entonces, es válido preguntarse si El Salvador ya cuenta con normativa que obliga a las OSFL a remitir información a las autoridades, ¿Para qué regularlas más? Esta pregunta es fácil de responder con base en datos arrojados por una Evaluación Nacional de Riesgos, pues una vez realizada, se identificará qué OSFLs son vulnerables al abuso del financiamiento del terrorismo o al lavado de dinero (como delito determinante) y serán estas quienes deban cumplir con nuevas medidas de prevención. Al respecto, el GAFI ha dicho que si un país implementa medidas para la prevención de delitos LA/FT de manera general para todas las OSFL ello sería calificado como deficiente con base en la metodología de evaluación que utiliza el organismo.

2.3 Metodología GAFI:

Si no se atiende a criterios de un enfoque basado en riesgo para la implementación de medidas a OSFL vulnerables, estas establecerán una carga administrativa desproporcional a la capacidad administrativa y financiera de las OSFL no identificadas como vulnerables, sin tener relación con su nivel de riesgo. Por lo tanto, sería difícil demostrar que las medidas son proporcionales con la finalidad que se busca.

Por ejemplo, si se obliga a que todas las Asociaciones y Fundaciones cumplan con la asignación de un Encargado de Cumplimiento, esto conlleva a que las organizaciones pequeñas retrasarían o limitarían el ejercicio de la libertad de asociación como una libertad universalmente reconocida.²⁶ A través del Instructivo las OSFL, efectivamente están obligadas a nombrar al Encargado de Cumplimiento, pero existe flexibilidad en que se pueda elegir a personal de la misma entidad, no es obligación, o más bien, es incompatible la subcontratación de una persona externa para ejercer dicho rol, sin embargo, muchas organizaciones no tienen personal con los requisitos que el referido Instructivo exige, entre uno de ellos: título universitario, circunstancia que puede conllevar a algún incumplimiento y futura sanción y que, para evitar tal situación, la organización tendría que incurrir en gastos o su cierre ante la imposibilidad de cumplir algún requisito.

Ante ello, los evaluadores del país, con base en la Metodología de Evaluación de GAFI (2013), consideraron que no se cumplen los componentes de dicha metodología, puesto que dicho organismo ha adoptado dos enfoques complementarios, por una parte, la evaluación del cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI, y por otra, determinar la existencia y las formas de cómo se evidencia la efectividad del sistema ALA/CFT. En síntesis, la metodología comprende dos componentes: cumplimiento técnico y evaluación de efectividad.

26 Nota Interpretativa Recomendación 8 GAFI, párrafo 4 (d).

- A)** La evaluación sobre el cumplimiento técnico aborda los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional relevante del país, y los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Estos representan los pilares fundamentales de un sistema ALA/CFT.
- B)** La evaluación de efectividad difiere fundamentalmente de la evaluación sobre el cumplimiento técnico. Se trata de evaluar la idoneidad de la implementación de las Recomendaciones del GAFI, e identifica el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sólido sistema ALA/CFT. Por lo tanto, el enfoque de la evaluación de la efectividad se medirá en la medida en que el marco legal e institucional produce los resultados previstos.

2.3.1 Evaluación Nacional de Riesgos

El GAFI, a través de la Recomendación 1, señala el valor de la realización de una Evaluación Nacional de Riesgos al establecer que:

*“Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/ financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos (...). Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados.”*²⁷

27 Políticas y coordinación ALA/CFT, 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo.

Lo anterior permite tener claridad sobre lo que se ha venido desarrollando, pero cabe preguntarse ¿El Salvador ha realizado una ENR?

Se conoce que, por parte de la UIF, el país cuenta con una ENR que incluye información correspondiente a los años 2013 a 2016, pero no sobre las OSFL, y es que según la FGR sería actualizada en el año 2021, pero tras el imprevisto de la pandemia por COVID-19, a la fecha de publicación de este artículo, se desconocen nuevas fechas, ya que incluso la Evaluación Mutua de la que sería objeto El Salvador durante los años 2021 y 2022, fue modificada y trasladada para abril de 2022,²⁸ por parte del GAFIC; sin embargo, es de señalar que El Salvador a finales del año 2021, se retiró de este Grupo y se incorporó al GAFILAT, esto a consideración del autor, se debe a una situación particular: la aprobación de la criptomoneda *Bitcoin* como moneda de circulación nacional y la posibilidad de obtener una mala calificación sobre el cumplimiento de las Recomendaciones GAFI.

Como se ha dicho con antelación, el propósito del GAFI es promover estándares para la prevención del cometimiento del delito de lavado de dinero, siendo que esta entidad no es ajena al tema de las criptomonedas y la posibilidad de que estas sean utilizadas para fines de lavar activos (Consúltese Recomendaciones 15 y 16), ya que la aprobación de la Ley *Bitcoin* se realizó sin consulta previa a instituciones financieras, fue aprobada sin mayor discusión en la Asamblea Legislativa y por otra parte, las normas técnicas para la implementación y regulación del *Bitcoin* se encontraban en estudio de aprobación y una vez puestas en práctica, seguramente surgirían vacíos legales; además, el sistema financiero no se encontraba preparado para poner en práctica la circulación de la referida criptomoneda, sumando a ello la necesidad de actualizar la norma técnica NRP-08.

28 Calendario de evaluaciones mutuas de GAFI. Disponible en: <http://bit.ly/3aZXoN2>

2.3.2 Necesidad de incorporar a las OSFL en la ENR

Tal como se indicó con antelación, las OSFL no “son particularmente vulnerables”, sino que el deber ser es que los países identifiquen a aquellas OSFL que se encuentran en situación de vulnerabilidad, de ser abusadas por el financiamiento del terrorismo, a manera de ejemplo, México ha realizado dos ENR en las que incluyó al sector OSFL. La primera realizada en el año 2016, sin embargo, solamente fueron evaluadas dos OSFL de un universo de alrededor de 60,000 lo que resultó en datos totalmente inciertos sobre las características propias de diversas organizaciones que no permitió detectar vulnerabilidades; sin embargo, en la segunda ENR llevada a cabo en 2020, se evaluó a más de 2,500 OSFL lo que permitió concluir lo siguiente:

“Los resultados indican que el máximo nivel de riesgos que se tiene en México es Alto, en el que se encuentran menos del 1 % de las entidades (9 OSFL), mientras que 2,542 restantes (99.92 %) fueron identificadas con riesgo Bajo. Cabe mencionar, que la mayor calificación de riesgo identificada corresponde a 9 Asociaciones Religiosas. Derivado de lo anterior, y dado que en México no existe algún caso de FT mediante las OSFL's y al contar con una matriz de riesgo confiable, se considera que la vulnerabilidad que representa la posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT tiene una probabilidad BAJA e Impacto MEDIO”.²⁹

III. Proyecto de Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos

A continuación, se estudiarán brevemente algunas disposiciones del ahora excluido proyecto de ley que fue presentado en 2018, y que a la fecha de finalización de este artículo no ha sido aprobado, ya que la legislatura 2021-

²⁹ Evaluación Nacional de Riesgos, 2020, “La posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT”. México, 2020. Pág. 45. Disponible en: <https://bit.ly/30vzkg9>

2024, la envió a archivo sin que esta volviese a ser estudiada, no obstante, debe mencionarse que algunas regulaciones que en él se contemplaban podían ser atentatorias a las OSFL, y por ende a la Recomendación 8 de GAFI y su Nota Interpretativa.

La Recomendación No. 8 establece la necesidad de que los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo.

Dada la regulación establecida en el inciso segundo de dicho artículo establece que:

*“Los controles que adopten los sujetos obligados deben responder al nivel de riesgo de cada sujeto obligado o sector de sujetos obligados, por lo tanto, las autoridades de supervisión deberán simplificar los sistemas de gestión de riesgos a los sujetos obligados (...)”.*³⁰

El aludido artículo parte de la presunción de la existencia de una ENR, ya que menciona que los controles deben responder al nivel de riesgo de cada sujeto, en este caso, las OSFL, sin embargo, el artículo menciona que las autoridades de supervisión deberán simplificar los sistemas.

Sobre la base de lo anterior, cabe mencionar que la última ENR realizada por El Salvador, posee datos de los años 2013 a 2016, misma en que no se incluyó al sector de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro,³¹ por ello, puede hablarse de la existencia de una regulación general en el Anteproyecto de Ley hacia este sector al señalarles como sujetos obligados (Art. 22 No. 14). En esa lógica, no podrían aplicarse las disposiciones establecidas en Arts. 19, 24³² y 25³³ sin tener de base los resultados de una evaluación de riesgo del sector OSFL.

30 Proyecto de Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos.

31 Respuesta a solicitud de acceso a información pública referencia 21-UAIP-FGR-2020.

32 Señala los deberes de los sujetos obligados.

33 Señala el procedimiento de debida diligencia que deberán realizar los sujetos obligados.

“Artículo 24 inciso final: “En el instructivo de la UAF se definirán las obligaciones que deberán cumplir cada uno de los sujetos obligados mencionados en el Art. 22, lo anterior considerando los criterios de cuantía, cantidad de operaciones o transacciones, volumen de activos, entre otros (...)”³⁴

Artículo 25 inciso final: “En el instructivo correspondiente, la UAF definirá acciones y actividades de debida diligencia que deberá aplicar cada uno de los sujetos obligados, considerando para ello, criterios de cuantía, cantidad de operaciones o transacciones, volumen de los activos, entre otros.”³⁵

Se considera que no se pueden promover regulaciones hacia el sector OSFL sin tener de base un conocimiento previo sobre la situación del mismo respecto a los riesgos a los que esté vulnerable, porque, además, al no contar con una ENR que incluya al sector, las autoridades como la UIF no poseerán información actualizada sobre el tamaño, forma legal, actividades, donantes, actividades transfronterizas, movimiento de fondos, forma de realizar pagos, etc., aunque alguna de esa información puede obtenerse con base a los requerimientos que solicitan las leyes que se vieron en el cuadro, sin embargo, ello no cumple con los requisitos de una ENR.

Como resultado de la carencia de la incorporación del sector OSFL en la ENR no se ha logrado identificar un subsector de OSFL en riesgo, como sí se logró en México, tampoco se ha evaluado la idoneidad de las leyes, regulaciones y medidas existentes para mitigar los riesgos del sector OSFL, no se conoce tampoco si las medidas establecidas por los bancos en cumplimiento a directrices de la SSF limitan el trabajo caritativo legítimo de las OSFL, que, de ser así, se estaría vulnerando un derecho humano.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

¿Quiénes son considerados sujetos obligados en la normativa antilavado salvadoreña?

La Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos que data de 1998, en su artículo 2 comprende un listado de sujetos obligados, sin señalar, a partir de qué base de activos serán considerados como tales, aspecto que sí contemplaba el proyecto de Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos; sin embargo, no hacía esta distinción para las Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, aspecto lógicamente comprensible por la inexistencia del sector en la ENR.

Sujetos obligados (Art. 22)	
1	Toda asociación, federación y confederación de cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) cuando el total de sus activos sean iguales o mayores a quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América.
2	Toda asociación, federación, confederación y sociedades cooperativas de ahorro y crédito que no son supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero, cuando el total de sus activos sean iguales o mayores a diez millones de dólares de los Estados Unidos de América.
3	Toda sociedad cooperativa de ahorro y crédito y sociedades cooperativas cuando el total de sus activos sean iguales o superiores a dos mil quinientos salarios mínimos mensuales vigentes para el comercio, industria y servicios.

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de “Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos”.

En los numerales antes citados, se hace alusión a diversos sujetos obligados, y se señala específicamente porqué son considerados como tales, es decir, se señala una base de activos, como consecuencia de ello, las personas jurídicas cuya actividad sea la misma pero sus activos se encuentren por debajo del umbral señalado, no son considerados sujetos obligados.

Para el caso del numeral 14 en el Art. 22, que señalaba a las Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro como sujetos obligados de manera general, sin distinción de un umbral o actividades. Sin embargo, la referida regulación era contraria a lo señalado en la Recomendación No. 8 del GAFI, en cuanto a que “Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionadas, a la luz del abordaje basado en riesgo...”, por su parte, la Nota Interpretativa señala:

C. Medidas

Sin perjuicio de los requerimientos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son inherentemente de alto riesgo (y algunas representan poco riesgo o ningún riesgo), los países **deben identificar** qué subconjunto de organizaciones entra en la definición de OSFL del GAFI.

Los países deben dar pasos para promover la supervisión y el monitoreo eficaces. El abordaje “universal” sería inconsistente con la implementación adecuada de un abordaje basado en el riesgo según se estipula en la Recomendación 1 de los estándares de GAFI.

En la práctica, los países deben ser capaces de demostrar que las medidas basadas en el riesgo se aplican a OSFL en riesgo de abuso para el financiamiento del terrorismo.

¿Es vinculante o de obligatorio cumplimiento la Recomendación 8 del GAFI para El Salvador?

Recordemos que la Recomendación 8 está dirigida para que los Estados cumplan implementando regulaciones adecuadas para las organizaciones sin fines de lucro, siendo estas el resultado de un derecho humano universalmente reconocido como el derecho a la libre asociación.

Según Luiz Guilherme Marinoni, el control de compatibilidad de la ley con los tratados internacionales puede ser hecho mediante acción directa, (...). El ejercicio del control de la compatibilidad de las normas internas con las convencionales es un deber del juez nacional, pudiendo ser hecho a requerimiento de la parte o aún de oficio.

En ese orden de ideas, se ha dicho que el derecho a la libre asociación está reconocido por diversos instrumentos internacionales, como la Carta de Naciones Unidas, Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo así que, se ha de traer a colación el caso trabajadores censados del Congreso (AGUADO ALFARO y otros) vs Perú, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece: *“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin”*.³⁶

El Salvador ha ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos que antes se han señalado, por lo tanto, debe vigilar que las regulaciones antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo dirigidas a las Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro no restrinjan este derecho (asociación), siendo así que la jurisprudencia emitida por la Corte IDH es vinculante para el Estado, así como las resoluciones de organismos de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, así como las obligaciones que generan otros instrumentos -ratificados por El Salvador- como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción³⁷ y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.³⁸

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso trabajadores cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú, (2006).

37 Artículos 15 a 23 y siguientes que establecen deberes a los Estados para adoptar medidas legislativas y de otra índole para tipificar como delitos las actividades que señala la convención como acciones corruptas.

38 Artículo 7.3 insta a los Estados a utilizar como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -como resultado de la Carta de Naciones Unidas- ha insistido en que:

*“Las medidas que implementen los Estados Miembros para proteger a las organizaciones sin fines de lucro de posibles abusos deberían de ser concebidas con arreglo a un enfoque basado en riesgos. Es imperioso que los Estados apliquen esas medidas respetando las obligaciones que le imponen la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos”.*³⁹

Posteriormente, en la RCSNU 1617 (2005) en su párrafo 7, *“insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que pongan en práctica las normas internacionales completas incorporadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y sus nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo”*, incluyendo la Recomendaciones sobre las OSFL.

De forma más explícita, en 2015, el CSNU adopta la RCSNU 2253 (2015) donde reconoce *“la necesidad de que los Estados Miembros prevengan que los terroristas abusen de las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro y de beneficencia”*.

En síntesis, la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, su Reglamento y el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera pueden llegar a ser objeto de control de convencionalidad respecto a las Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro por ser el resultado directo de un derecho humanos universalmente reconocido -derecho de libre asociación-.

dinero. Acá entra el GAFI.

39 (CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 115).

Conclusión

Como se ha mencionado reiteradamente, el GAFI destaca que deben identificarse aquellas OSFL vulnerables a ser abusadas por el financiamiento del terrorismo a través de la realización de una Evaluación Nacional de Riesgo o Sectorial del Riesgo.

El Salvador en su próxima Evaluación Nacional de Riesgos debe incorporar al sector OSFL y contar con información adecuada para determinar lo más cercano posible a los riesgos que estas poseen frente al financiamiento del terrorismo y lavado de dinero y así regular con un enfoque basado en riesgos a aquellas organizaciones identificadas como vulnerables.

El Estado salvadoreño posee una Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro que data de 1996, misma que ya no responde asertivamente a la actualidad de las organizaciones, pues también se discute si debería una ley especial de ONG's regular lo pertinente sobre el cumplimiento de regulaciones antilavado y contra el financiamiento del terrorismo por ser una materia con un tratamiento especial. Sin embargo, también debe contarse con una claridad sobre el reporte de las donaciones que las entidades sin ánimo de lucro perciben, ya que es de conocimiento del autor que muchas ONG's desconocen las obligaciones que contempla la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, como el reporte de operaciones reguladas y las sospechosas, no obstante, debe señalarse que las donaciones, es decir el dinero destinado a la ejecución de proyectos, pasa por el sistema financiero y es este quien debe realizar una debida diligencia de conformidad a sus políticas internas de prevención, que, en caso que detecte alguna inconsistencia o inusualidad deberá reportarlo a la UIF.

Por último, debe recordarse que es indispensable procurar no coartar el financiamiento lícito de las OSFL por el simple hecho de ser considerada incómoda para una clase política o gobierno de turno por los temas que desarrolla, principalmente la defensa de derechos humanos.

Bibliografía

- » Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución: A/RES/49/60, (1995).
- » Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución S/PV.8496. 2019.
- » Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. (2003).
- » Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo: Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999.
- » Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso trabajadores cesados del congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. 2006.
- » Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. 1948.
- » Evaluación Nacional de Riesgos, 2020, *“La posibilidad de las OSFL's de cometer actos de FT”*. México. 2020.
- » GAFI: Lucha Contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (Recomendación 8), Mejores prácticas. 2015.
- » Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, Código: INUIF-16, artículo 14 No. 13. Disponible en: <http://bit.ly/2KJev9t>
- » Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la prevención del lavado de dinero y de activos. El Salvador: Fiscalía General de la República, 2021.
- » Ley Especial Contra Actos de Terrorismo. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2006.
- » Maina Kai. “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”, A/HRC/20/27, (2012).
- » Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948.
- » Recomendación 1. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. Acceso el 14 de septiembre de 2022, <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>
- » Recomendación 5. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. Acceso el 14 de septiembre de 2022, <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>
- » Recomendación 8. “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva”. Acceso el 20 de febrero de 2021, <http://bit.ly/2ZRNwjo>
- » Respuesta a solicitud de acceso a información pública referencia 21-UAIP-FGR-2020.
- » Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 22-2007/42-2007/89-2007/96-2007. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015.