

¿Qué es el GAFI y para qué sirve?

JULIO 2023

RESUMEN EJECUTIVO

Investigador **Alí José Daniels Pinto**



1. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en inglés, Financial Action Task Force Group (FATF), es un gran desconocido en el ámbito de la sociedad civil, y en particular de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Esto a pesar de la influencia que ejerce en su actuación, sobre todo en países autocráticos.
2. El GAFI es una organización internacional conformada por los Estados del mundo y que está dedicada a la lucha contra la legitimación de capitales y el financiamiento del terrorismo; por ello, se encarga de vigilar el sistema financiero, tanto el internacional como el de cada país miembro.
3. Pese a que los ámbitos de trabajo de las diferentes expresiones de la sociedad civil sean muy diversos y atiendan temas tan diferentes, tienen un elemento común y que necesitan utilizar el sistema financiero para que cada iniciativa pueda concretarse.
4. La utilización de las políticas del GAFI en la lucha contra la legitimación de capitales y financiamiento del terrorismo ha generado todo tipo de reacciones en contra de la sociedad civil organizada por parte de Estados con vocación autocrática, utilizando sus premisas para perseguirla, estigmatizarla y criminalizarla.
5. En la década de 1980, el tema de la delincuencia organizada tomó la agenda, en especial por culpa del tráfico de drogas. En esos años se aprobaron instrumentos como la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la cual reconocía que esta era «una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad», y que «la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados» de modo que, para lograr ese fin, «es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional».

6. La expresión más preocupante de la delincuencia internacional es el lavado de capitales, que no es otra cosa más que pasar por legítimos los capitales generados por el tráfico ilícito de drogas y otros delitos.
7. La intención del lavado es dar una apariencia de legitimidad a un dinero o bien obtenido ilícitamente, lo que implica que ese capital siempre se mantiene dentro del patrimonio de quien realiza esta labor de encubrimiento, sea directamente a través de bienes o cuentas a su nombre o a nombre de testaferros o de personas jurídicas.
8. La definición anterior deja en claro que esta figura por lo general no es aplicable a las OSFL, que reciben aportes de privados o de Estados para ser destinados a los diferentes proyectos que realizan. De modo que esos aportes no se mantienen dentro del patrimonio ni de la estructura de la OSFL, de sus representantes o donantes.
9. Para que una OSFL puede ser utilizada para lavar capital debería operar lo siguiente: una organización delictiva transfiere a una OSFL fondos producto de los ilícitos que comete, y esta a su vez los pasa a falsos beneficiarios, que en realidad serían testaferros de la organización donante, para que estos luego los canalicen a actividades lícitas.
10. El GAFI se creó en la cumbre del G7 de 1989, en la cual se decidió crear un grupo de trabajo sin necesidad de un tratado internacional previo y cuyo mandato sería

evaluar los resultados de la cooperación ya emprendida para prevenir la utilización del sistema bancario y las instituciones financieras con fines de lavado de dinero, y considerar esfuerzos preventivos adicionales en este campo, incluida la adaptación de los sistemas legales y regulatorios. a fin de mejorar la asistencia judicial multilateral.
11. El grupo se aparta de la institucionalidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otras organizaciones internacionales de la misma naturaleza, porque el GAFI no se creó a través de un tratado internacional, sino por el acuerdo de un grupo de países, además de tener inicialmente un carácter temporal y de simple asesoramiento en la lucha contra el lavado de capitales. Sin embargo, con el paso de los años, su mandato se ha ido prorrogando hasta que en 2019 se dejó abierto.
12. El GAFI se define como «una organización intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva». Sin embargo, esta descripción se queda corta debido a que, además de establecer políticas, el GAFI también evalúa y califica la acción o la falta de esta por parte de los miembros respecto a los ámbitos de su mandato, y establece sanciones, aunque no las denomine así, en casos de incumplimiento.

13. Pese a las irregularidades señaladas el GAFI ha tenido éxito; prueba de ello es que agrupa a más de 200 gobiernos y «jurisdicciones». Este último término se refiere a que no solo forman parte del mismo naciones independientes, sino también regiones autónomas (como las Islas Turcas y Caicos) y otros países cuyo reconocimiento está bajo discusión en la comunidad internacional, como Taiwán o Palestina. En su último informe anual se contabiliza un total de 210 miembros.
14. Otro dato llamativo es el relacionado con el cumplimiento de sus recomendaciones. De acuerdo con su Informe Anual de 2021-2022, había un promedio de efectividad técnica de 73 % entre los miembros, aunque, como veremos, esto no es así respecto de las normas vinculadas a las OSFL.
15. El GAFI tiene su sede en París y lo conforman 39 países miembros, uno de los cuales, la Federación Rusa, se encuentra actualmente suspendido, y 9 miembros asociados entre los que están agrupaciones regionales del propio GAFI, como el GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, con 17 miembros) y el GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe, con 24 miembros, dentro de los que está Venezuela).
16. En cuanto a su estructura interna, el GAFI está compuesto de la siguiente manera: el pleno; el presidente (asistido por un vicepresidente), el grupo directivo (*steering group*); y la secretaría. Esta estructura se replica en las organizaciones regionales como es el caso del GAFIC, al cual pertenece Venezuela.
17. El pleno es la máxima instancia del GAFI y está conformado por los miembros y organizaciones que forman parte de la red del GAFI. En este, las decisiones se deben tomar por consenso, de modo que no existen votaciones formales sino negociaciones. El pleno determina la agenda de la organización, su presupuesto y organigrama, la aceptación de nuevos miembros y designa a su presidente y vicepresidente. Del mismo modo, aprueba los estándares, guías e informes de la organización, así como el programa de trabajo.
18. Por su parte, el presidente, quien tiene un período de 2 años, es quien convoca y preside las sesiones del pleno y del grupo directivo; además, supervisa a la secretaría del GAFI. El presidente es el principal vocero de la organización, la representa internacionalmente y tiene competencias para tomar todas las decisiones que permitan la consecución de sus objetivos, aunque siempre siguiendo los mandatos del pleno.
19. El grupo directivo es un órgano consultivo, cuya composición se decide en el pleno a propuesta del presidente, y para su composición se tomará «en cuenta una representación equilibrada en términos de regiones geográficas». Entre sus obligaciones están:
 - a) Supervisar y guiar el progreso de la labor del GAFI;
 - b) Promocionar la coordinación entre los grupos de trabajo;
 - c) Asegurar el flujo efectivo de

información entre todos los Miembros; y d) Llevar a cabo cualquier otro trabajo necesario para que el GAFI cumpla su mandato previa consulta con el Pleno.

20. De los órganos mencionados, el que más llama la atención, por la falta de información, es el grupo directivo, pues en la documentación oficial del GAFI no se indica ni el número de sus miembros ni quiénes lo conforman. Al hacerse una búsqueda sobre este grupo en la página oficial de GAFI solo se obtienen siete documentos que apenas lo mencionan, sin aportar nada sobre cómo se determina su composición ni quiénes son sus miembros actuales.
21. Las principales normas de la organización son las llamadas 40 recomendaciones, que desde su creación en 1990 han sido objeto de numerosas modificaciones y ampliaciones. Su última revisión general se remonta a febrero de 2012, aunque a partir de esa fecha ha habido cambios puntuales, siendo el más reciente de noviembre de 2022.
22. El GAFI define a las OSFL como «persona o estructura jurídica u organización que principalmente se dedica a la recaudación o desembolso de fondos para fines tales como propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de "buenas obras"».
23. La recomendación número 8 del GAFI estipula que
los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales 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.

24. De la recomendación se concluye que no todas las OSFL son sujetos vulnerables de ser utilizadas o explotadas para financiar el terrorismo, de ahí que la exigencia sea que el Estado deba identificar aquellas que lo son, por lo que cualquier calificación genérica en ese sentido y que involucre a todas las organizaciones es contraria a la recomendación número 8.
25. La identificación de aquellas OSFL que sean vulnerables no queda al arbitrio o discrecionalidad del Estado, pues ello debe ocurrir luego de un análisis basado en riesgo. Así, por ejemplo, no es lo mismo una OSFL que reciba únicamente fondos públicos, cuyo riesgo es prácticamente inexistente, a aquella otra que reciba su presupuesto desde una cuenta anónima en un paraíso fiscal.
26. Una vez que el análisis de riesgo imponga objetivamente la necesidad de una medida, tanto de la determinación de cuál ha de ser como su imposición, la misma no está sujeta al libre arbitrio del Estado, sino que está condicionado, de acuerdo con la recomendación n.º 8 (R8) a que sea focalizada y proporcionada.
27. La nota interpretativa de la recomendación número 8 del GAFI enfatiza la importancia de las OSFL, pues «juegan un papel vital en la economía mundial y en muchas economías y sistemas sociales nacionales» ya que las acciones de las OSFL «complementan» al sector público y al empresarial «en la prestación de servicios esenciales».
28. Aunque en la nota interpretativa se reconoce que ha habido casos de utilización de las OSFL para servir a los fines del terrorismo, las medidas para combatir esta posibilidad, «deberán estar focalizadas y en línea con el enfoque basado en riesgo», como dice la R8, y agrega «que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario».
29. El Estado no puede hacer señalamientos ni acusaciones sin cumplir con el rigor que exige la presunción de inocencia, y que cualquier investigación que haga respete todos los derechos que se derivan del derecho al debido proceso (derecho a la defensa, a ser juzgado por el juez natural, tener asistencia jurídica, entre otros), y que antes de todo eso, el ambiente de ejercicio de la libertad de asociación sea compatible con los estándares internacionales sobre la materia, esto es, que cualquier limitación a la misma esté acorde con los principios democráticos y a la reserva legal, entre otras consideraciones.
30. No menos importante es la mención del derecho internacional humanitario, que no solo implica el respeto a los tratados vinculados a los conflictos armados (Convenios de Ginebra y otros), sino también otras normas como el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre, cuyo artículo 1 señala que «el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país»; por tanto, cualquier medida en ejecución de la R 8 debe respetar ese principio

y, en consecuencia, evitar la afectación de cualquier modo de la ayuda humanitaria que alguna OSFL preste.

31. El GAFI pasa por su cuarta ronda de evaluaciones mutuas. Así como las 40 recomendaciones han venido evolucionando, en la misma medida el GAFI ha ido adecuando el proceso de evaluación a estos cambios, en los que se incluyen aquellos necesarios por la introducción de nuevos elementos en el sistema financiero internacional, sea por ejemplo por las nuevas tecnologías, sea por productos financieros novedosos como las criptomonedas.
32. La evaluación sobre el cumplimiento técnico es la valoración sobre el marco jurídico e institucional del país en lo que es relevante para el mandato específico del GAFI, es decir, en materia bancaria, financiera y más específicamente de legitimación de capitales. Así, por ejemplo, no se evalúa el sistema de gobierno o el cumplimiento de estándares internacionales en materia de derechos humanos.
33. Para valorar el cumplimiento en este primer componente, se evalúa cada una de las 40 recomendaciones y se aplica la siguiente escala: cumplida (C), es decir, que no existe ni una deficiencia; mayoritariamente cumplida (MC), que implica que existen deficiencias menores; parcialmente cumplida (PC), que es cuando hay fallas moderadas; no cumplida (NC), cuando existen deficiencias importantes; y no aplicable (NA), que se aplica debido a las características estructurales, legales o institucionales de un país.
34. El segundo componente es la llamada evaluación de efectividad, que es la valoración sobre la implementación de las recomendaciones y, en particular, el determinar el grado de cumplimiento de los resultados inmediatos de la aplicación de estas.
35. De acuerdo con la página web del GAFI, el procedimiento para la evaluación mutua es el siguiente: 1) Se selecciona a los expertos legales y financieros, que constituirá el equipo evaluador. 2) El país remite la información sobre las leyes relevantes para el mandato del GAFI, así como las regulaciones para prevenir delitos y abusos contra el sistema financiero. 3) Los expertos analizan la información. 4) El equipo evaluador realiza un borrador de informe para identificar áreas de interés a los efectos de la visita *in situ* y lo remite al Estado. 5) El Estado o miembro del GAFI puede hacer comentarios al borrador. 6) Se realiza la visita *in situ*, que, de acuerdo con el GAFI, puede ser de 2 semanas. 7) Los evaluadores realizan un borrador de sus hallazgos en la implementación por parte del Estado. 8) Se redacta un borrador de informe que incluye tanto la evaluación técnica como de efectividad. 9) El borrador inicia un ciclo de consultas tanto del país evaluado como de los expertos independientes. 10) Terminado este ciclo, se presenta el informe ante el plenario del GAFI para su aprobación. 11) Una vez aprobado, se hace público el informe de la evaluación mutua. 12) Luego se inicia el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación, que varían según el resultado de cada país.

36. El proceso arriba descrito puede demorarse hasta un año.
37. Dependiendo del grado de cumplimiento de las recomendaciones, existen dos tipos de seguimiento: el regular y el reforzado.
38. El seguimiento regular supone la realización de un informe tres años antes del inicio de la siguiente evaluación mutua, y resulta de considerar que se tiene un grado de cumplimiento racionalmente aceptable en la evaluación anterior.
39. Por su parte, el seguimiento reforzado implica, como su nombre lo indica, un seguimiento más intenso «para países con deficiencias significativas o que no progresan lo suficiente».
40. El GAFI señala a los miembros que no cumplen estrictamente sus recomendaciones a través de documentos que se publican tres veces al año. Estos han sido clave para la efectividad del cumplimiento de la normativa del GAFI, y pone de manifiesto cómo el término *soft law* resulta insuficiente para calificar la naturaleza del marco normativo del GAFI. De este modo, para febrero de 2023, el GAFI había examinado a 125 miembros y señalado por su incumplimiento a 98. De estos 98, 72 habían realizado las reformas necesarias para subsanar sus deficiencias, y por tanto habían sido retirados del proceso de seguimiento.
41. El GAFI tiene dos listas, la negra y la gris, donde ubica a los países o miembros que no cumplen cabalmente sus recomendaciones.
42. En la primera de estas listas, que antes se denominaba «declaración pública», se ubican aquellos miembros con graves deficiencias en la aplicación de los principios del GAFI y se entiende que por ello son países de alto riesgo. Así, el organismo les pide a sus miembros que tomen medidas del país en esta situación, lo cual básicamente implica la exclusión de ese miembro del sistema financiero. Para febrero de 2023 estaban en esta lista Corea del Norte, Irán y Myanmar.
43. El GAFI señala que las medidas reforzadas de diligencia debida deben permitir «los flujos de fondos destinados a la ayuda humanitaria, la actividad legítima de las OSFL y las remesas».
44. El Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG, por sus siglas en inglés) del GAFI supervisa este seguimiento especial y entre las razones para calificar a un país como de alto riesgo figuran: No participar en un órgano regional al estilo del GAFI (FSRB) o no permitir que se publiquen oportunamente los resultados de la evaluación mutua; ser nominado como tal por un miembro del GAFI sobre la base de riesgos o amenazas específicos y haber obtenido malos resultados en la evaluación mutua.
45. Por su parte, en la lista gris se hallan los países que a pesar de tener incumplimientos importantes como para ser considerados en el seguimiento reforzado, manifiestan su interés en corregir las deficiencias y coordinan con el GAFI la estrategia para hacerlo.

46. Pese a que los países en la lista gris no necesariamente deberían enfrentar medidas coercitivas, en la práctica los otros países terminan imponiendo controles que les genera obstáculos para el comercio e intercambio, afectando su competitividad y elevando sus costos al tener que generar más información para respaldar las operaciones.
47. Un estudio encargado en 2008 por la Comisión Europea concluyó que había un «abuso limitado de las fundaciones» y que la Comisión de Organizaciones Benéficas del Reino Unido había informado que «los casos reales de abuso han sido muy raros».
48. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo de las Naciones Unidas recomendó que «los Estados deben evitar la retórica que vincula a las OSFL con la financiación del terrorismo en términos generales, porque exagera la amenaza y perjudica indebidamente al sector de las OSAL en su conjunto».
49. Por último, un informe del Departamento del Tesoro de Estados Unidos del año 2010 reconocía que la gran mayoría de las 1,8 millones de organizaciones benéficas estadounidenses «se enfrentan a un riesgo escaso o nulo de financiación del terrorismo».
50. Un estudio del Center on Global Counterterrorism Cooperation del año 2011 sobre el cumplimiento de los países miembros del GAFI, que indicó que solo 5 de los 159 países miembros evaluados habían cumplido con la R8 (Bélgica, Egipto, Italia, Túnez y Estados Unidos).
51. Por su parte, otros 17 países obtuvieron una calificación de mayormente cumplida y la gran mayoría (85 %) recibieron calificaciones de cumplida parcialmente o no cumplida. Esta última categoría representaba a 69 países (el 43 % del total), lo que describe una situación muy grave en materia de seguridad de las OSFL.
52. Para América Latina, la situación era incluso peor. Estudios revelan que los 21 miembros del GAFISUD (ahora Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [GAFILAT]) eran considerados parcialmente cumplidores o no cumplidores de la R8, y, que en el caso del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), ello ocurría en 26 de los 28 estados o jurisdicciones miembros.
53. En 2014 se inició la cuarta ronda de evaluación de las 40 recomendaciones, y aunque dicho proceso continúa, ya hay nuevos datos. Con información actualizada hasta el 6 de junio de 2023, el GAFI informa que, a nivel global, del total de 147 países que se han sometido a la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, 7 (5 %) han cumplido con la R8, 53 la han cumplido de forma mayoritaria, 57 (39 %) han tenido un cumplimiento parcial y 30 no la han cumplido.
54. Así, aunque existe una mejoría respecto de la situación de 2011, cuando 85 % tenía un cumplimiento parcial o no cumplimiento, cifra que en cambio ahora llega al 59 %, esto todavía nos señala que este grupo de países y jurisdicciones sigue siendo la mayoritaria, por lo que, aunque se han hechos esfuerzos, los mismos deben continuarse y reforzarse.

55. En el caso de América, aunque todavía quedan 13 países para culminar la cuarta ronda, también ha habido variaciones, pues de los 44 países y jurisdicciones miembros del GAFI, solo 3 (7 %) ha obtenido la calificación de cumplido, 10 (23 %) la de mayoritariamente cumplida, 16 (36 %) de parcialmente cumplida y 15 (34 %) de no cumplida.
56. Aunque el panorama ha mejorado mucho respecto de la terrible situación de 2011, donde casi todos los miembros incumplían la recomendación R8, lo cierto es que un 70 % se encuentra entre el no cumplimiento y el cumplimiento parcial, lo que debe seguir generando mucha preocupación.

accesoalajusticia.org



accesoalajusticia



@Accesoajusticia



@accesoajusticia



AccesoalajusticiaONG



accesoalajusticia



Accesoalajusticia