

Resultados de la evaluación del



FATF
GAFI

¿SE PROTEGE A LA SOCIEDAD CIVIL EN VENEZUELA?

Investigador: Alí José Daniels Pinto

AGOSTO 2023

ÍNDICE

Introducción.....	3
1. ¿Qué son las evaluaciones mutuas?.....	4
2. ¿Qué se evalúa?.....	5
3 ¿Cómo se evalúa?.....	10
4. La evaluación de Venezuela: especial referencia a las OSFL.....	14
4.1. Aspectos generales de la evaluación.....	14
4.2. Evaluación de la recomendación n.º 8.....	21
a. Información general y de interés sobre la OSFL en la EM.....	21
b. Información sobre las OSFL y la recomendación n.º 8.....	24
b.1. Falta de comunicación del Estado con las OSFL.....	24
b.2. No se ha determinado cuáles OSFL son o no sujetos de control.....	26
b.3. La evaluación nacional de riesgo realizada no cumplió con los estándares del GAFI	26
b.4. Información sobre la OSFL respecto al financiamiento al terrorismo	28
5. Conclusiones generales de la evaluación mutua sobre las OSFL.....	29

INTRODUCCIÓN

En el contexto venezolano, cuando se invocan las normas del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional, FATF por sus siglas en inglés) ha sido para imponer instrumentos sublegales que limitan el espacio cívico y vulneran la libertad de asociación,¹ tal y como lo han denunciado reiteradamente organizaciones de la sociedad civil² y órganos de protección de derechos humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.³

De ahí entonces que es de particular interés hacer un análisis de los resultados que la evaluación del GAFI, desde su capítulo del Caribe, el GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe), al que pertenece Venezuela, realizara al país sobre sus políticas en materia de lucha contra el lavado de capitales y el financiamiento del terrorismo.

Esto es aún más relevante si se toma en cuenta que en materia de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) —denominación dentro de la que se encuentran las organizaciones no gubernamentales (ONG)—, el GAFI señala expresamente en su recomendación n.º 8 (R.8) que es obligación de los Estados «establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo» destinadas a las OSFL «**para protegerlas del abuso** para el financiamiento del terrorismo» (énfasis propio).⁴ En ese sentido, no es aventurado señalar que en la sociedad civil no se percibe que exista tal protección, sino que por el contrario se utilizan los mandatos del GAFI en contra de las organizaciones. De hecho, para muchas organizaciones en el país sería una sorpresa saber que las normas del GAFI están hechas para protegerlas.

Partiendo entonces de tales consideraciones, es de vital importancia conocer, analizar y difundir los resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas respecto del caso venezolano, pues del mismo pueden sacarse conclusiones que muestran una realidad muy alejada de los objetivos del GAFI y, por tanto, de desprotección de las OSFL en el país.

- 1 Nueva providencia precalifica como terroristas a las ONG. Vid: <https://accesoalajusticia.org/nueva-providencia-precalifica-como-terroristas-a-las-ong/>; Siguen bajo amenaza las ONG en Venezuela con la providencia 002-2021. Vid. <https://accesoalajusticia.org/siguen-bajo-amenaza-las-ong-en-venezuela-con-la-providencia-002-2021/>.
- 2 Comunicado conjunto: Organizaciones de la Sociedad Civil exigen revocar la Providencia Administrativa 002 y cualquier otra medida dirigida a criminalizar y cerrar el espacio cívico en Venezuela. Vid. <https://www.civilisac.org/alertas/comunicado-conjunto-organizaciones-de-la-sociedad-civil-exigen-revocar-la-providencia-administrativa-002-y-cualquier-otra-medida-dirigida-a-criminalizar-y-cerrar-el-espacio-civico-en-venezuela>.
- 3 La CIDH y su RELE rechazan el registro de organizaciones sin fines de lucro ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo de Venezuela. Vid. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/108.asp>.
- 4 Recomendación n.º 8. Organizaciones sin fines de lucro. Vid. <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>.

1. ¿QUÉ SON LAS EVALUACIONES MUTUAS?

A partir del establecimiento de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 1990, este organismo ha venido estableciendo un procedimiento de evaluación de sus miembros para determinar el grado de cumplimiento de estas, y así, aunque la metodología para examinar a cada miembro ha evolucionado, la base de dicha evaluación siempre ha sido la misma, esto es, el que cada país no es calificado por el GAFI directamente, sino por sus pares miembros de la organización, a través de un equipo de expertos en el área.

Aunque este proceso de evaluación (ver Gráfico n.º 1) parece sencillo, es bastante laborioso y complejo en la medida en la que implica la determinación de muchas variables técnicas que deben ser consideradas e implementadas por actores de los sectores público y privado, pues es evidente que el lavado de capitales y el financiamiento del terrorismo pueden presentarse en ambos escenarios y, en no pocas ocasiones, actuando conjuntamente, por lo que es necesario tener políticas públicas que los involucren.

La metodología del proceso de evaluación se encuentra en varios documentos, entre los que destaca el denominado Metodología para evaluar el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI y la eficacia de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo⁵; los Procesos y procedimientos consolidados para las evaluaciones mutuas y los procedimientos universales de seguimiento⁶ y los Procedimientos para la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFI.⁷

Una vez que el equipo evaluador presenta su informe, el mismo debe ser elevado a la plenaria del GAFI para su aprobación, y de esta ocurrir, se hace público el informe que incluye no solo un diagnóstico sobre el cumplimiento de las 40 recomendaciones, sino también las mejoras que deben implementarse para los casos en que no haya cumplimiento de las obligaciones del estado evaluado.

En la actualidad, el GAFI se encuentra terminando su cuarta ronda de evaluaciones mutuas, proceso que ha ido de la mano a los cambios que ha ocurrido en las 40 recomendaciones a los efectos de adecuarse a las mismas, además de a los cambios que el propio sistema financiero ha sufrido en los últimos años, entre los que podemos mencionar la introducción de criptomonedas y de nuevas tecnologías.

5 *FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems.* Vid: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>;

6 *Consolidated Processes and Procedures for Mutual Evaluations and Follow-Up Universal Procedures.* Vid: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Universal-procedures.html>.

7 *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations.* Vid: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/4th-round-procedures.html>.

2. ¿QUÉ SE EVALÚA?

La respuesta sencilla a esta pregunta es el cumplimiento de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), pero tal simpleza se pierde cuando se entiende lo complejo que es un sistema financiero, todo el alcance que esto representa y la variedad de actores, tanto públicos como privados, que intervienen en este.

De ahí entonces que las evaluaciones mutuas se dividan en dos grandes partes, a saber, la técnica y la de efectividad.

La **técnica** es la que abarca el marco jurídico en el que se desarrolla el sistema financiero a evaluar, así como las instituciones del país vinculadas con el mismo, pues lo primero es determinar si en el régimen legal del Estado evaluado se han incorporado los principios establecidos en las 40 recomendaciones, pues si esto no ocurre, no tiene sentido evaluar lo demás; si no están las recomendaciones incorporadas a las normas nacionales no se puede exigir su cumplimiento ni a las instituciones públicas ni a las privadas o a los particulares.

Es importante analizar el marco legal para ver el grado de compromiso con la implementación de las recomendaciones. Una vez verificado esto, el segundo elemento de la evaluación técnica es analizar el marco institucional, es decir, el encargado de implementar esas normas nacionales que han de reflejar en la realidad los principios de las 40 recomendaciones.

En el caso de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), debemos destacar que la recomendación n.º 8 (R.8) es la que les atañe en primer lugar, al indicar cuáles son las obligaciones de los Estados con la mismas y, por lo tanto, cómo debe regularse la relación entre las OSFL y el Estado en ejecución de este principio.

De este modo, por ejemplo, la R.8⁸ establece las siguientes obligaciones:

1. Deben revisar la idoneidad de sus normas para las OSFL que hayan identificado como vulnerables para el financiamiento del terrorismo.
2. Esta identificación no puede hacerse de cualquier manera, sino que los países deben tomar medidas sobre las OSFL que sean focalizadas y proporcionales, con un enfoque basado en riesgo sobre las mismas, a fin de protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo.
3. Estas medidas, en las condiciones señaladas, deben evitar que las OSFL sean utilizadas por organizaciones terroristas para aparentar ser entidades legítimas.
4. Evitar que organizaciones legítimas sean utilizadas como medios para el financiamiento del terrorismo o evadir medidas como el congelamiento de activos.
5. Evitar ser utilizadas como medios para esconder el desvío de fondos destinados para fines legítimos hacia organizaciones terroristas.

8 <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>.

De este modo, no queda a la discrecionalidad de los Estados el modo en que han de cumplir la R.8, sino que esta, y su correspondiente nota interpretativa, señala los medios de cumplimiento, siendo el primero de ellos el tener como norte la protección de las OSFL, y no su persecución o criminalización, pues esto iría directamente en contra de los fines del GAFI y de la propia recomendación.

En ese sentido, la legislación nacional y las instituciones encargadas de aplicarla deben realizar una evaluación de las OSFL en base a riesgo; esto implica hacer un mapeo de las mismas, con su participación activa, además,⁹ y establecer categorías entre ellas que muestren cuáles serían las más vulnerables y cuáles no. Así, por ejemplo, una OSFL que recibe su presupuesto del Estado tiene un riesgo mínimo, mientras que otra que recibe fondos de un paraíso fiscal evidentemente es de mucho mayor riesgo, pero para ello se necesita de una evaluación que determine esas situaciones.

Una vez hecha la evaluación de riesgo, deben tomarse medidas focalizadas y proporcionales, de acuerdo con la realidad y circunstancias de cada OSFL, y partiendo además de que tales medidas no impliquen un obstáculo o un impedimento de ejercicio de las actividades de la organización de que se trate.

Esto quiere decir, por ejemplo, que aquellas organizaciones que no comporten riesgo alguno o este sea mínimo no tienen que ser sujetos obligados en la prestación de información o cumplimiento de requisitos antes los entes regulatorios. Un caso concreto de ello lo encontramos en Uruguay, donde solo son sujetos obligados las OSFL que tengan ingresos superiores a 490 mil dólares anuales o tengan activos superiores a 300 mil dólares,¹⁰ lo que, aplicado al caso venezolano, haría que la vasta mayoría de las organizaciones no sean incluidas en la supervisión de los órganos correspondientes.

Así pues, no es una regla ni una obligación que todas las OSFL sean consideradas como sujetos de supervisión, aunque esa haya sido la regla en el país, por lo que es importante recalcar que tal hecho no es una obligación impuesta por el GAFI, sino que, por el contrario, se considera mejor práctica establecer parámetros que justifiquen la supervisión solo de aquellas OSFL que impliquen riesgos ciertos y determinables.

Dicho lo anterior, y sin querer entrar en más detalles sobre lo que implica la implementación de la R.8, lo primero es que el modo de cumplirla no es discrecional para el Estado, y, en segundo término, que debe hacerlo a partir de las condiciones que la misma recomendación y su nota interpretativa imponen.

9 «Los países deben trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos y vulnerabilidades en el financiamiento del terrorismo». Nota interpretativa de la R.8. Vid: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>.

10 Secretaría Nacional para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (2019). *Guía de mejores prácticas para la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro*. p. 3. Disponible en: <https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/UIAF/SENAFLAFT-Guia-Mejores-practicas-para-OSFL.pdf>.

Regresando a la evaluación técnica, esta implica, como se ha dicho, el cumplimiento de cada una de las 40 recomendaciones según la siguiente escala:

1. Cumplida (C). No existe deficiencia alguna.
2. Mayoritariamente cumplida (MC). Solo existen deficiencias menores.
3. Parcialmente cumplida (PC). Existen deficiencias moderadas.
4. No cumplida (NC). Existen deficiencias importantes.

A los efectos prácticos, se consideran calificaciones positivas a las dos primeras y negativas a las dos últimas.

Por otro lado, el segundo componente de la evaluación es la **efectividad**, que no es otra cosa que determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones, y más concretamente, de cuáles son los resultados inmediatos de su implementación.

De este modo, la efectividad se determina a través de lo que se denomina resultados inmediatos (*Immediate outcomes*) que suman un total de 11 y en los que se unen diversas recomendaciones. Así, la R.8 se incluye dentro de los elementos a evaluar de los resultados inmediatos 6 y 10, siendo el contenido del resultado n.º 6 establecer si la inteligencia financiera es utilizada de manera apropiada por las autoridades en las investigaciones sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo; mientras que el resultado inmediato n.º 10 busca determinar si a los terroristas o a sus organizaciones se les impide recaudar, trasladar o utilizar fondos y abusar de las OSFL.

Las calificaciones para determinar el grado de cumplimiento en los resultados inmediatos son las siguientes:

1. Nivel alto de efectividad: esto significa que el resultado inmediato se ha logrado en gran medida. Pocas mejoras son necesarias.
2. Nivel substancial de efectividad: el resultado inmediato se ha logrado. Se requieren unas mejoras moderadas.
3. Nivel moderado de efectividad: hasta cierto grado se logra el resultado inmediato. Se requieren unas mejoras considerables.
4. Nivel bajo de efectividad: no se logra el resultado inmediato o se logra en un grado insignificante. Se requieren unas mejoras fundamentales.

Un ejemplo gráfico de cómo se ponen en prácticas estos dos componentes de la evaluación lo tenemos a continuación, tomando como ejemplo a Perú, un país del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), porque los mismos están en español:

TABLA N.º 1

CALIFICACIONES DE EFECTIVIDAD Y CUMPLIMIENTO TÉCNICO

Calificaciones de efectividad

RI. 1 Riesgo, política y coordinación	RI. 2 Cooperación internacional	RI. 3 Supervisión	RI. 4 Medidas preventivas	RI. 5 Personas y estructuras jurídicas	RI. 6 Inteligencia financiera
Moderado	Sustancial	Moderado	Moderado	Bajo	Sustancial
RI. 7 Investigación y procesamiento de LA	RI. 8 Decomiso	RI. 9 Investigación y procesamiento de FT	RI. 10 Medidas preventivas de FT y sanciones financieras	RI. 11 Sanciones financieras de FP	
Bajo	Moderado	Moderado	Sustancial	Sustancial	

CALIFICACIONES DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO

Políticas ALA/CFT y coordinación

R. 1	R. 2
MC	C

Lavado de activos y decomiso

R. 3	R. 4
C	C

Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación

R. 5	R. 6	R. 7	R. 8
C	MC	MC	PC

Medidas preventivas

R. 9	R. 10	R. 11	R. 12	R. 13	R. 14
MC	MC	MC	MC	C	C

R. 15	R. 16	R. 17	R. 18	R. 19	R. 20
C	MC	PC	C	PC	C

R. 21	R. 22	R. 23
C	MC	MC

En el círculo rojo puede apreciarse que la calificación para este país¹¹ sobre la R.8 es parcialmente cumplida, lo que corresponde a una valoración negativa, mientras que en el caso de los resultados inmediatos 6 y 10 en los que está incluida la R.8, la valoración es de nivel sustancial de efectividad lo que indica una calificación positiva.

Debemos destacar que primero se colocan los indicadores de cumplimiento efectivo y luego los técnicos, lo que evidencia cuál es el orden de importancia de los mismos dentro del GAFI.

11 <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/peru/evaluaciones-mtuas-14/3284-informe-de-evaluacion-mtua-del-peru/file>.

3 ¿CÓMO SE EVALÚA?

De acuerdo con la página web del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI),¹² el procedimiento para la evaluación mutua (EM) es el siguiente:

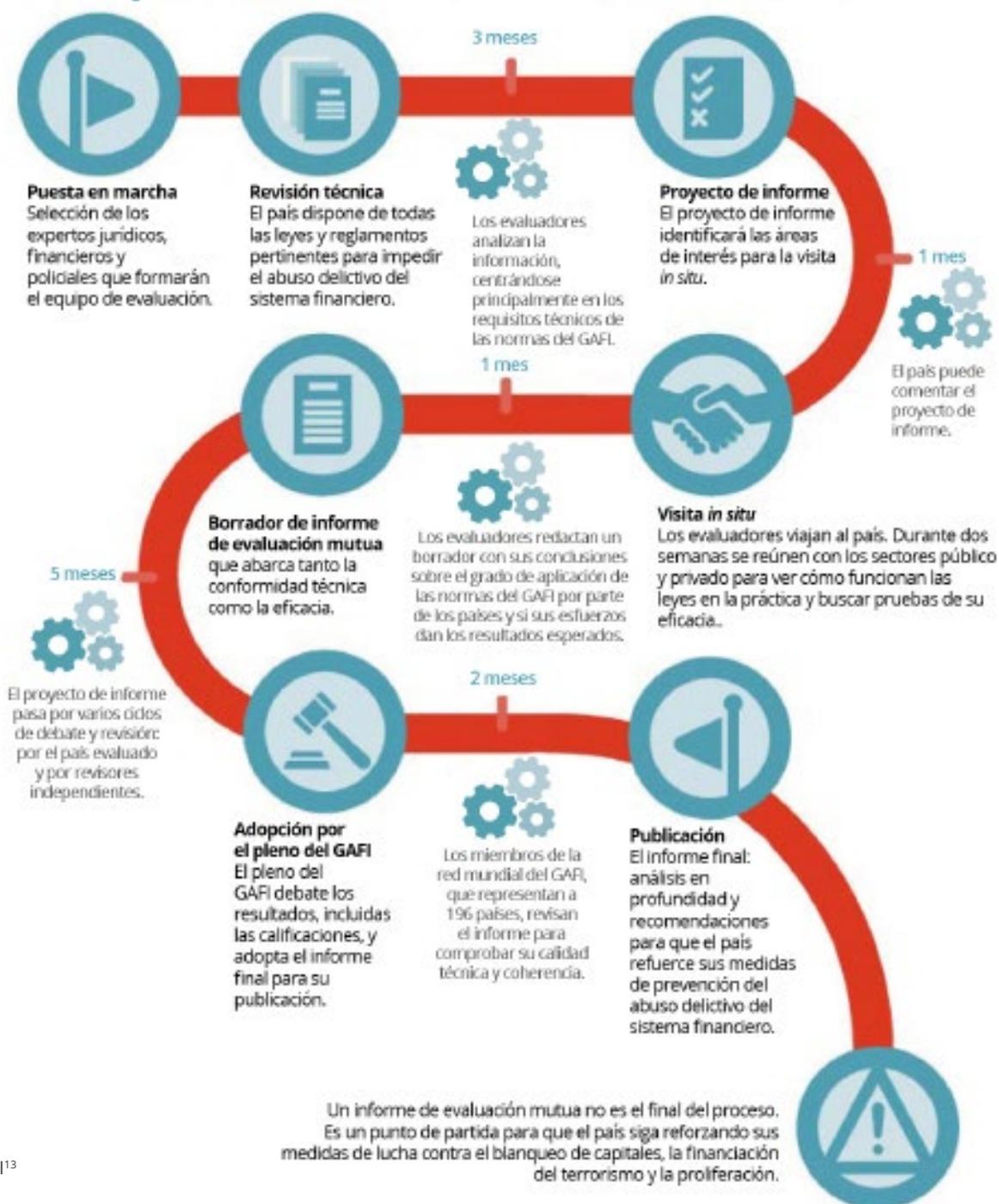
1. Se selecciona a los expertos legales, financieros y en el cumplimiento de la ley, lo que constituirá el equipo evaluador.
2. El país remite la información sobre las leyes relevantes para el mandato del GAFI, así como las regulaciones para prevenir delitos y abusos contra el sistema financiero.
3. Los expertos analizan la información proporcionada desde el punto de vista del primero de los componentes de la evaluación, es decir, desde el punto técnico (normativo-institucional).
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 al GAFI, puede ser de 2 semanas.
7. Los evaluadores realizan un borrador de sus hallazgos en la implementación por parte del Estado de los estándares del GAFI.
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 EM.
12. Esto no termina el proceso, sino que inicia el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación, que varían según el resultado de cada país.

En teoría, este procedimiento debería durar un año, pero no siempre es el caso, como puede verse en los diferentes informes que se hacen públicos, pues no todo el tiempo cumplen con el calendario establecido. A continuación, se muestra en un flujograma ese proceso

¹² <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>.

GRÁFICO N.º 1

El proceso de evaluación mutua



Fuente: GAFI¹³

13 <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>.

Sin embargo, debe aclararse que con la aprobación del informe por parte de la Asamblea del GAFI no se termina el proceso de evaluación, pues luego viene un seguimiento de las recomendaciones para mejorar los indicadores en la siguiente evaluación.

Ese seguimiento variará de acuerdo con el resultado de la evaluación, pues puede ser regular o reforzado.¹⁴

El **seguimiento regular**, que debería ser el seguimiento por defecto, supone la realización de un informe 3 años antes del inicio de la siguiente EM y resulta de considerar que se tiene un grado de cumplimiento racionalmente aceptable en la evaluación anterior.

El **seguimiento reforzado**, por su parte, implica, como lo indica su nombre, un seguimiento más intenso «para países con deficiencias significativas o que no progresan lo suficiente».¹⁵

Para considerar la aplicación del seguimiento reforzado, el plenario toma en cuenta tanto los indicadores de cumplimiento técnico como los de efectividad. En el caso del cumplimiento técnico, se pasará al seguimiento reforzado en los siguientes casos: si el Estado recibe una calificación de no cumplida (NC) o parcialmente cumplida (PC), si tiene 8 o más calificaciones NC/PC en el cumplimiento técnico, o si recibe una calificación NC/PC en el seguimiento de las recomendaciones 3, 5, 10, 11 y 20. Estos últimos indicadores, por cierto, demuestran que las calificaciones NC/PC son negativas, pues de ellas depende la decisión de que haya o no un seguimiento reforzado.

En cuanto a la evaluación de efectividad, un país pasaría a seguimiento reforzado si tiene un nivel de eficacia bajo o moderado para 7 o más de los 11 resultados inmediatos, o si tiene un nivel de eficacia bajo para 4 o más de los 11 resultados inmediatos.

Si la plenaria considera este tipo de seguimiento para un país, significa que el GAFI hará al menos tres informes anuales, que deben iniciarse un año después de la EM.¹⁶

Generalmente, el que haya un seguimiento reforzado implica la inclusión del país en la llamada «lista gris», aunque no es algo automático, sino que queda a la discreción de la organización.

Además de estos reportes, el pleno tiene la potestad de aplicar otros mecanismos, que se denominan «medidas reforzadas» y que, por su naturaleza, se entiende que tienen un carácter extraordinario, pues implican lo siguiente:

14 FATF (2023), *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*, updated February 2023, FATF, Paris, France. Pp. 21 y ss. Disponible en: www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/4a-round-procedures.html.

15 FATF (2022), *Consolidated Processes and Procedures for Mutual Evaluations and Follow-Up: "Universal Procedures"*, September 2022, FATF, Paris, France. p. 13. Disponible en: www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/universal-procedures.html.

16 FATF (2023), *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 22.

- Que el presidente del GAFI envíe una comunicación al ministro competente, llamando la atención sobre el incumplimiento de las normas del organismo.
- Que se envíe al país en cuestión una misión de alto nivel para reforzar el mensaje de la comunicación antes indicada y transmitirlo a las más altas autoridades competentes.
- Que se emita una declaración formal del GAFI, recomendando la acción más adecuada al caso, y se considere si es necesario el establecimiento de medidas de aplicación coactiva (contramedidas)¹⁷ adicionales.
- Que se suspenda la membresía del país afectado al GAFI. A partir de que esto se decida, el país miembro no podrá asistir a las reuniones ni realizar aportes, salvo en el proceso de determinación de si se han solventado las deficiencias.
- Que se dé por terminada la condición de miembro.¹⁸

El GAFI señala a los miembros que establecen mecanismos débiles de cumplimiento de las recomendaciones, y al efecto lo hace del conocimiento general en documentos que se publican tres veces al año.

Estos procesos han sido clave para la efectividad del cumplimiento de la normativa del GAFI, y pone de manifiesto que el término *soft law*, utilizado para describir aquellas normas internacionales que no tienen el rango de tratado internacional, como es el caso de las recomendaciones, es insuficiente para calificar la naturaleza del marco normativo del GAFI, pues si de algo puede preciarse esta institución es que, a pesar de las críticas que se le puedan hacer, el grado de cumplimiento de los miembros ha ido en aumento, cosa muy difícil de afirmar en otros ámbitos del derecho internacional, como sería el caso, por ejemplo, de los derechos humanos.

De este modo, para febrero de 2023 el GAFI había examinado a 125 miembros y señalado por su incumplimiento a 98; de estos, 72 habían realizado las reformas necesarias para subsanar sus deficiencias y, por tanto, habían sido retirados del proceso de seguimiento, lo que habla de un alto grado de eficacia.

17 En inglés *counter-measures* que en muchos textos se traduce como «contramedidas», aunque este término no está en el diccionario, por lo que se ha preferido utilizar la expresión «Medida de aplicación coactiva». Vid: https://es.wikipedia.org/wiki/Medida_de_aplicaci%C3%B3n_coactiva_del_Derecho_internacional

18 FATF (2022). Op. cit. p. 23 y ss.

4. LA EVALUACIÓN DE VENEZUELA: ESPECIAL REFERENCIA A LAS OSFL

4.1. Aspectos generales de la evaluación

En el caso venezolano, dado que, como se ha indicado, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) se han utilizado como herramienta para la represión de la sociedad civil, dirigiremos la atención principal de este análisis a lo relativo a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y su recomendación n.º 8 (R.8), pero no sin antes hacer una visión panorámica de la evaluación en general, pues de esta desprenden elementos de análisis que luego podrán hacer entender mejor lo relacionado con la sociedad civil.

Lo primero es señalar la composición del equipo evaluador, conformado por representantes de España, El Salvador, la Federación Rusa, las Islas Turcas y Caicos y Nicaragua.¹⁹ Sin embargo, debe acotarse que el informe de este equipo evaluador fue revisado por representantes de otros países, lo que es algo común en el GAFI, pues al tratarse de temas técnico financieros se entiende que los supuestos de evaluación son objetivos. De este modo, la evaluación mutua (EM) deja constancia de la revisión hecha por representantes de San Martín, Curazao, el Consejo de Europa (Moneyval)²⁰ y Estados Unidos.²¹

Entre los hallazgos generales más resaltantes, debemos empezar por destacar las calificaciones obtenidas:

- 19 Irene Sánchez, subdirectora general adjunta de Inspección y Control de Movimientos de Capitales del Ministerio de Economía y Transformación Digital del Reino de España (experta financiera); Mauro Ortega, coordinador general de la Unidad de Inteligencia Financiera de El Salvador (experto financiero); Sergey Levoshin, representante del ministerio del Interior de la Federación Rusa en la República del Perú y en la República Dominicana (experto policial); William Lightbourne, inspector encargado de la Agencia Nacional de Inteligencia Criminal de la Real Fuerza de Policía de las Islas Turcas y Caicos (UK) (experto en aplicación de la ley); y Bayardo Orozco, director de Control y Cumplimiento de la Unidad de Análisis Financiero de Nicaragua (experto jurídico).
- 20 El Comité de Expertos sobre la Evaluación de las Medidas contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (Moneyval), es un órgano de control permanente del Consejo de Europa encargado de evaluar el cumplimiento de las principales normas internacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la eficacia de su aplicación, así como de formular recomendaciones a las autoridades nacionales sobre las mejoras necesarias de sus sistemas. Vid: <https://www.coe.int/en/web/moneyval>.
- 21 Ligia Stella, directora de la Unidad de Inteligencia Financiera de San Martín; Solange López, asesora jurídica de la Unidad de Inteligencia Financiera de Curazao; Arianne Schneider, oficial de Proyectos de la Secretaría de Moneyval (Consejo de Europa); y Steven Inglis, asesor principal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

TABLA N.º 2

ÍNDICES DE EFICACIA Y CONFORMIDAD TÉCNICA

ÍNDICES DE EFICACIA

IO.1	IO.2	IO.3	IO.4	IO.5	IO.6	IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11
Moderado	Bajo	Bajo								

Nota: los niveles de eficacia pueden ser alto, sustancial, moderado o bajo.

CALIFICACIONES DE CONFORMIDAD TÉCNICA

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10
PC	PC	LC	PC	PC	NC	NC	NC	LC	PC
R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
LC	PC	LC	PC						
R.21	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
LC	PC	PC	NC	NC	PC	PC	PC	PC	LC
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36	R.37	R.38	R.39	R.40
LC	PC	PC	PC	PC	LC	PC	PC	LC	PC

Nota: las clasificaciones de conformidad técnica pueden ser C: cumplida, MC: mayoritariamente cumplida, PC parcialmente cumplida, NC: no cumplida, o NA: no aplicable.

Fuente: GAFIC²²

Consideramos de gran importancia analizar estas calificaciones, aunque sea someramente, porque muestra un panorama de incumplimiento general y, por tanto, la falta de compromiso del Gobierno del país con las recomendaciones del GAFI, no solo respecto de la recomendación n.º 8 (R.8).

Así, empezamos por indicar que, en el supuesto de los resultados inmediatos, que están al inicio de la tabla, y por los que se evalúa la efectividad del cumplimiento de las recomendaciones, tenemos que de los 11 indicadores, en 10 de ellos se obtiene la peor calificación posible, esto es, bajo nivel de efectividad, mientras que en el único restante, en el n.º 1, la efectividad es calificada con la calificación negativa de moderada, es decir, apenas por encima de la peor posible.

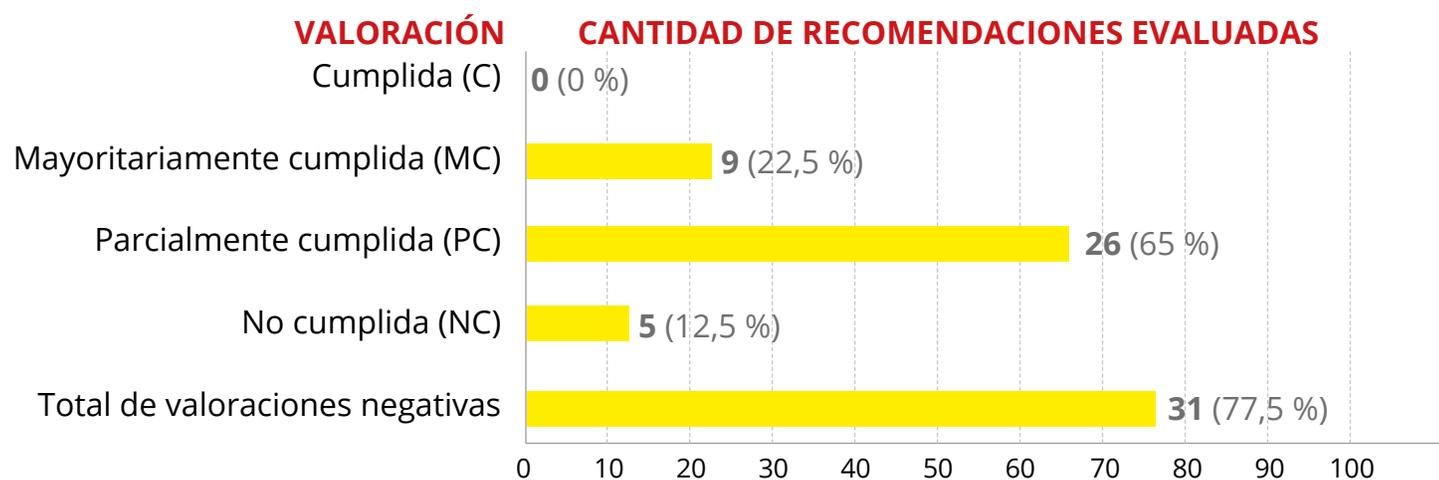
22 CFATF (2023). *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Bolivarian Republic of Venezuela, Mutual Evaluation Report*, p. 13. Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/documents/4th-roundmeval-reports>.

No existe entonces calificación positiva para el país en ninguno de los resultados inmediatos. Lo expuesto implica que, en general, las 40 recomendaciones tienen el peor grado efectividad posible, y que dentro de las 10 que se califican como de bajo nivel están los resultados inmediatos 6 y 10, entre los que está incluida la R.8.

Luego, cuando se trata en el segundo componente de la evaluación relativa a cada una de las recomendaciones individualmente consideradas, se tiene que de las 40 recomendaciones ninguna tiene pleno cumplimiento, 9 son mayormente cumplidas, 26 son parcialmente cumplidas y 5 se consideran no cumplidas, dentro de las que está la R.8.

GRÁFICO N.º 2

RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS 40 RECOMENDACIONES DEL GAFI POR VENEZUELA



El grado de incumplimiento del país exige, de acuerdo con los parámetros del GAFI antes descritos, que sea objeto de un seguimiento reforzado, pues supera los 7 o más resultados inmediatos con baja o moderada efectividad (tiene 10, como ya indicamos).

En el supuesto de las recomendaciones individualmente consideradas el umbral para un seguimiento reforzado es cuando se obtiene 8 o más calificaciones NC/PC, lo cual ocurre manifiestamente en el caso venezolano donde la suma de ambos conceptos es de 31, o si recibe una calificación NC/PC en el seguimiento de las recomendaciones 3, 5, 10, 11 y 20, supuesto en el cual la situación del país mejora un poco al tener mayormente cumplidas las recomendaciones 3 y 11, y parcialmente cumplidas las 5, 10 y 20, por lo que se verifican la mayoría de los elementos

objetivos establecidos para una evaluación reforzada e, incluso, para considerar una posible inclusión en la «lista gris» según estos mismos indicadores, aunque, como ya se indicó, esto no es algo automático y queda a la discrecionalidad de la organización.

Del mismo modo, hacemos referencia a algunas afirmaciones de la evaluación mutua (EM), que señalan graves deficiencias por parte del Estado en el cumplimiento de elementos básicos a ser examinados. Así se indica que, no obstante, la estrategia del Estado contra el lavado de capitales (LC) y financiamiento del terrorismo (FT) se encuentra dentro del marco del Plan de la Patria 2019-2025 y en la Gran Misión Cuadrantes de Paz, «Sin embargo, el alcance de estas políticas contra el LC/FT es general y no se basan en los riesgos identificados. **El país no ha podido demostrar que estos grandes objetivos se reflejen en acciones concretas**»²³ (énfasis propio).

Esta afirmación del GAFI es particularmente relevante en la medida en que implica la constatación de una falta de acción sobre la materia en términos globales, lo que contrasta enormemente con la atención desmedida a las OSFL, y la hace, precisamente, injustificada, en la medida en que, en el resto de la sociedad, como lo indica el GAFI, no hay constancia de hechos concretos por parte del Estado en la lucha contra el LC/FT.

Al respecto, llamamos la atención sobre las siguientes afirmaciones de la EM:

La República Bolivariana de Venezuela ha demostrado que investiga y procesa el LC. Sin embargo, **estas investigaciones no son consistentes con el riesgo y el contexto del país, ya que hay un pequeño número de procesamientos por LC.**

Ha habido algunos casos de LC relacionados con el narcotráfico, que fue identificado como uno de los riesgos en la ANR 2015-2020. Sin embargo, **no se han iniciado casos relacionados con otros delitos subyacentes y áreas identificadas en la ANR 2015-2020, como la corrupción.**²⁴ (Énfasis propio).

De igual forma, la EM señala que, aunque la Fiscalía General de la República (FGR) y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) investigan, persiguen y sancionan el blanqueo de capitales autónomo, «No hay pruebas de que se persiga el LC de terceros o el autoblanqueo»,²⁵ y aunque el TSJ ha procesado casos de LC, «**el tiempo en que se resuelven dichos casos no es efectivo y tiene consecuencias negativas para el Estado, las víctimas y los acusados.**»²⁶ (Énfasis propio)

23 CFATF (2023). Op. cit. p. 7.

24 CFATF (2023). Op. cit. pp. 7-8.

25 CFATF (2023). Op. cit. p. 8.

26 Ídem.

Acotamos que el LC autónomo es el que se persigue aparte del ilícito que les da origen a los fondos,²⁷ mientras que el LC de terceros implica la participación de personas o empresas que por lo general operan fuera del sector financiero, pero proporcionan bienes o servicios para el blanqueo.²⁸ Por su parte, el autoblanqueo hace referencia a que la misma persona que realiza la actividad ilícita que produce los fondos es la que posteriormente trata de legitimarlos.²⁹

Así, aunque la EM pone de manifiesto el riesgo de que se estén dando en el país los mencionados tipos de LC, se deja constancia que solo se ha perseguido un tipo de ellos, lo que habla de una falta de políticas concretas que abarquen todas las tipologías.

Sin embargo, para Acceso a la Justicia, dado su mandato como observatorio del Poder judicial venezolano, así como del Estado de derecho, es particularmente importante lo que indica la EM sobre el retardo en los procesos judiciales, algo reseñado por diversos órganos de protección de derechos humanos y que pone de manifiesto cómo el retardo procesal es algo estructural que no tiene excepciones, salvo, por supuesto, las que interesan al Poder Ejecutivo.³⁰

Esto es particularmente grave, pues no solo supone una violación al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, sino que implica una afectación para las víctimas, como indica la EM, quienes se ven sometidas a largos e interminables procesos, con la carga que para ellas representa tal situación.

Por otro lado, la EM también indica lo siguiente:

Aunque la República Bolivariana de Venezuela realiza decomisos, el número es bajo. La mayoría de los decomisos están relacionados con el narcotráfico, lo cual es consistente con uno de los riesgos identificados en la Evaluación Nacional de Riesgo. Sin embargo, otros delitos y transacciones transfronterizas no son monitoreados y procesados de la misma manera.³¹ (Énfasis propio)

Adicionalmente se afirma que «La confiscación y el decomiso de los instrumentos y productos del delito no se consideran objetivos de las políticas de la República Bolivariana de Venezuela»³² (énfasis propio).

Lo expuesto pone en evidencia la falta de un esfuerzo serio, sostenido y en la escala requerida de los riesgos que implica el narcotráfico, y que, de acuerdo con el GAFI, no son representativos del tamaño real de esta actividad ilícita. Más grave aún es que se diga que no hay monitoreo en las fronteras, sobre todo cuando es pública y notoria la enorme cantidad de alcabalas en esas

27 <https://www.jerseyfsc.org/industry/guidance-and-policy/money-laundering/>.

28 <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report2017/CSReport-13-4.pdf>.

29 <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/el-autoblanqueo-regulacion-y-conductas-constitutivas/>.

30 <https://accesoalajusticia.org/justicia-expedita-pero-solo-pa-los-panas/>.

31 CFATF (2023). Op. cit. p. 8.

32 Ídem.

zonas que no parecen, al parecer del GAFI, cumplir con estas labores, mientras que por el contrario generan denuncias de actos de corrupción sobre los ciudadanos o colectivos vulnerables como los indígenas.³³

Consideramos importante destacar lo relativo a los decomisos, pues la información que da la EM, de acuerdo con datos que les dieron las mismas autoridades, pone de manifiesto la escasa importancia que se da a los ilícitos que pueden producirse en las fronteras del país:

TABLA N.º 3

Número de actividades realizadas por el SENIAT durante 2016-2021

Año	Entrada	Salida	Declaración	Confiscaciones o decomisos	Procedimientos iniciados	Procedimientos iniciados
TIERRA						
2018	41	211	252	0	252	-
2019	113	6	119	0	119	-
2020	74	2	76	20	76	-
2021	0	21	21	0	21	-

MAR						
2018	138	82	220	0	220	-
2019	208	2	210	3	210	-
2020	133	4	137	0	137	-
2021	110	11	121	0	121	-

AIRE						
2018	1	0	1	0	1	-
2019	10	1	11	0	11	-
2020	0	0	0	0	0	-
2021	0	2	2	0	2	-

Fuente: GAFIC³⁴

³³ <https://provea.org/actualidad/decenas-de-alcabalas-limitan-la-vida-de-indigenas-wayuu/>.

³⁴ CFATF (2023). Op. cit. p. 73.

Esta tabla nos indica que, durante el período de 4 años analizado, en los diferentes puntos de control terrestre, solo se realizaron 20 confiscaciones; en los marítimos apenas 3; y en los aéreos ninguno, cifras que hablan por sí mismas sobre la falta de aplicación de las políticas del GAFI en esta área y que respaldan la afirmación del organismo respecto al bajo número de decomisos en relación el riesgo del país.

En cuanto a la evaluación de riesgo que debe hacer el Estado para determinar cuáles son las áreas en las que deben centrarse la atención y tomar medidas de acuerdo con cada nivel de riesgo, la EM señala lo siguiente: «el análisis de las amenazas y vulnerabilidades del país **no es suficientemente profundo y se centra principalmente en medidas paliativas**»³⁵ (énfasis propio), lo que, una vez más, pone en evidencia que la falta de evaluación de riesgo no es solo respecto las OSFL, sino un problema general.

Otro elemento que consideramos fundamental de las conclusiones del informe es que señala que, aunque la FGR realiza investigaciones sobre LC, «el equipo de evaluación pudo observar que el número de investigaciones sobre delitos subyacentes³⁶ supera el número de investigaciones de LC, lo que revela que el LCD no es una prioridad de investigación».³⁷ En este contexto, deben entenderse como delitos subyacentes aquellos que originan los ingresos ilícitos, por ejemplo, el narcotráfico, con lo cual se nos está diciendo que el énfasis se pone en estos delitos y no en otros tan importantes como el LC y el FT.

En el mismo sentido, lo expuesto pone de manifiesto que el incumplimiento del país es generalizado y va mucho más allá de la R.8 y las OSFL.

Por otro lado, una descripción bastante desoladora sobre el incumplimiento generalizado por parte del Estado venezolano la tenemos en la siguiente afirmación:

En general, las autoridades de supervisión venezolanas **no tienen registros de las deficiencias identificadas** y, si los tienen, dichos registros están relacionados con el incumplimiento de obligaciones, por ejemplo, la presentación de autoevaluaciones de riesgo, manuales de procedimientos o planes operativos anuales.³⁸ (Énfasis propio)

Lo dicho no solo implica que simplemente se busca la realización de actividades formales, sino también que no hay políticas de aplicación práctica de corrección de las deficiencias que existen. Por ello, lo antes transcrito pone de manifiesto una falta de interés en la solución real de los problemas y se limita a registrar ausencia de deberes formales como si de eso se trataran las 40 recomendaciones.

35 CFATF (2023). Op. cit. p. 4.

36 En inglés la expresión es «*predicate offences*» o «*predicate crimes*», y está referido a un delito que ocurre o se ejecuta dentro de otro mayor, como, por ejemplo, el tráfico de armas dentro de un esquema de lavado de capitales. También se utiliza la expresión para señalar aquellos delitos que originan los ingresos ilícitos. Vid: https://en.wikipedia.org/wiki/Predicate_crime.

37 CFATF (2023). Op. cit. p. 4.

38 Ídem.

Por último, como observación general, debemos señalar que la EM indica que, aunque el Estado venezolano ofrece, en el marco del Grupo de Egmont,³⁹ cooperación a otros Estados, «el país no busca frecuente y proactivamente la cooperación de sus contrapartes extranjeras a través de solicitudes de información. Solo el SAREN y la UNIF⁴⁰ informaron que intercambian información sobre beneficiarios reales con autoridades extranjeras».⁴¹

Lo anterior es preocupante por cuanto el LC/FT son problemas globales que exigen una actuación coordinada y proactiva entre los diferentes Estados. Tal situación es precisamente la causa de la creación del GAFI a finales del siglo pasado, por lo que es muy grave que el país sea señalado por no actuar de acuerdo con el mandato general de cooperación contra el LC/FT.

No se trata, como puede apreciarse, de afirmaciones aisladas o descontextualizadas, sino de una reiteración de incumplimientos de fondo que evidencia una situación estructural y, por tanto, de la inexistencia de las políticas públicas que las 40 recomendaciones exigen.

4.2. Evaluación de la recomendación n.º 8

a) Información general y de interés sobre la OSFL en la EM

Debido a que lo relativo a las OSFL es un tema muy amplio y complejo, no queremos limitarnos a lo que dice el informe sobre la R.8 sino también a otros aspectos de interés que dan contexto al análisis de la EM sobre la sociedad civil y el papel del estado respecto a esta.

Así, la EM indica que, de acuerdo con información suministrada por la Unidad Nacional de Inteligencia Financiera (UNIF) se identificaron 9.960 OSFL, de las cuales 44 fueron calificadas como de alto riesgo (0,44 %) y 84 de riesgo moderado (0,84 %). De esto se concluye que el 98,72 % de las OSFL son consideradas por la UNIF como de bajo riesgo.⁴²

39 El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera se creó en 1995 en Bruselas, Bélgica, con el objetivo de estimular la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

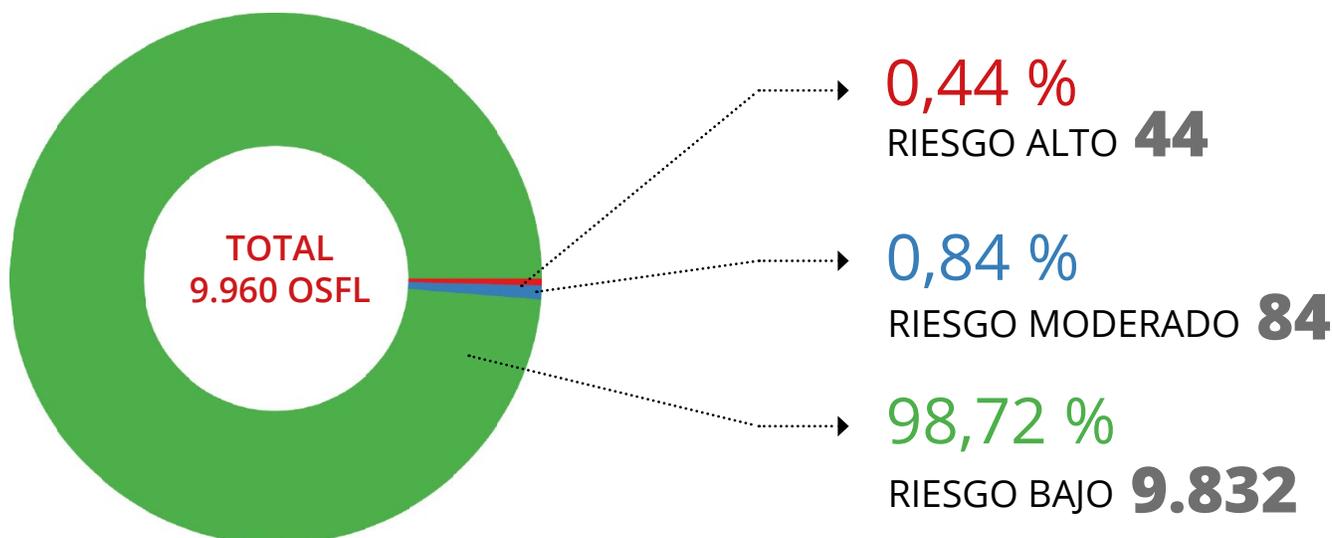
40 Unidad Nacional de Inteligencia Financiera.

41 CFATF (2023). Op. cit. p. 12.

42 CFATF (2023). Op. cit. p. 84.

GRÁFICO N.º 3

OSFL CON RIESGO ALTO, MODERADO O BAJO



Fuente: elaboración propia.

Sobre esto, lo primero que debemos acotar es que el número de OSFL se limita a aquellas que tienen cuentas bancarias, pero no incluye ni a organizaciones de hecho ni a aquellas que, aunque estén registradas, por diversas razones no tienen cuenta bancaria, como podría ser, por ejemplo, aquellas que descansan exclusivamente en el trabajo voluntario de sus afiliados.

De este modo, no puede considerarse que el número indicado sea un parámetro del total de organizaciones que hacen vida en el país.

Dicho esto, lo más importante de lo citado por la EM es, en primer término, que se trata de una información oficial dada por un ente del Estado, y en segundo, que ello es significativo en la medida en que esa entidad reconoce que el número de OSFL que tiene algún tipo de riesgo (sumando los de riesgo alto y moderado) es insignificante al no alcanzar al 1,3 % del total de OSFL con registros bancarios, lo que evidencia la falta de justificación para la política estatal de considerarlas a todas como de alto riesgo.

Además, este dato pone de manifiesto una contradicción dentro del propio Estado, en la medida en que sus datos dicen todo lo contrario de lo que concluye respecto al riesgo de las OSFL, y evidencia una intencionalidad ajena a las que conforman a la R.8 y, por tanto, un incumplimiento de la misma.

Igualmente, se informa en la EM que en el país existen 2.654 fundaciones, y que estas, junto con las cooperativas, apenas representan el 0,22 % del producto interno bruto (PIB, BCV)⁴³, lo que pone de manifiesto el escaso efecto que los movimientos financieros de estas organizaciones tienen en el país y, en consecuencia, la baja incidencia del riesgo por la misma razón.

Por otro lado, otro dato significativo es que la EM deja constancia que «algunas instituciones del sector bancario **mostraron un bajo interés por el riesgo y evitaron establecer relaciones comerciales con sectores considerados de alto riesgo** por la SUDEBAN, tales como casinos, casas de cambio, APNFD u OSFL»⁴⁴ (énfasis propio), lo que es la constatación de que la aplicación errada de las normas del GAFI por parte del Estado venezolano tiene consecuencias negativas reales para las OSFL, al punto de ser confesado por las propias entidades bancarias, sobre las que está la carga de registrar el cúmulo de exigencias para que las OSFL puedan tener una simple cuenta bancaria.

Todavía más clara es la afirmación de la EM respecto a los riesgos de que comporta para el Estado incidentes terroristas cometidos por grupos irregulares en el país que no son considerados dentro de la evaluación, pues, como señala el informe:

246. Por otra parte, **el país ha sufrido varios incidentes terroristas cometidos por amenazas internas y externas, como el ELN, a lo largo del período 2016-2019, que han tenido como objetivo atacar contra el gobierno, las fuerzas de seguridad, los ciudadanos y la prensa, según información obtenida a través de fuentes de información abiertas. Estos incidentes deberían haber requerido financiación o apoyo material a los autores para ser cometidos; sin embargo, el equipo de evaluación observa que el país no ha designado personas y entidades a nivel nacional ni ha puesto en marcha mecanismos para congelar sus fondos u otros activos o los de sus financiadores sin demora.**⁴⁵ (Énfasis propio).

43 CFATF (2023). Op. cit. p. 30.

44 CFATF (2023). Op. cit. p. 98.

45 CFATF (2023). Op. cit. pp. 86-87.

Adicionalmente, la EM señala:

211. El enjuiciamiento y la condena de terroristas no se ajustan al perfil de riesgo del país. El equipo evaluador considera que, aunque existe un número significativo de procesos por FT pendientes ante el TSJ y existen tribunales especiales para resolver los casos, **la mayoría están a la espera de ser juzgados, lo que demuestra la falta de priorización o asignación de recursos proporcionales al nivel medio de riesgos de FT.** Además, la mayoría de los casos **no están relacionados con amenazas específicas relacionadas con la FT que serían relevantes en el contexto venezolano (por ejemplo, las FARC o el ELN).** También debe resaltarse que la mayoría de los procesos **no estaban relacionados con delitos que generan activos a favor de organizaciones terroristas, como el contrabando o la minería ilegal,** como sí lo están en la ENR 2015-2020 y en las fuentes de información abiertas.⁴⁶ (Énfasis propio).

Lo citado es tan claro que poco espacio queda para comentar, en la medida en que la situación allí expuesta presta poco o ninguna atención a la actuación de grupos irregulares, ni sobre el contrabando o la minería ilegal; en lo que tiene que ver con la lucha contra el FT contrasta con la excesiva e injustificada atención dada a las OSFL.

b) Información sobre las OSFL y la recomendación n.º 8

b.1. Falta de comunicación del Estado con las OSFL

Un elemento esencial cuando se considera a las recomendaciones del GAFI como mecanismos de protección para las OSFL es que parte de la premisa de que el Estado, que es quien tiene la obligación de proteger, tenga una comunicación constante y cercana con los sujetos respecto de los que tiene esta obligación, y ello lamentablemente no es el caso venezolano, donde pretende normalizarse la estigmatización y criminalización.⁴⁷

Esta falta de comunicación queda evidencia por la EM en las siguientes líneas:

241. Aparte de la creación de dichos registros y de las reuniones mantenidas entre las autoridades y las OSFL para resolver las dudas que las OSFL puedan tener respecto a los mismos. El equipo evaluador considera

⁴⁶ CFATF (2023). Op. cit. p. 80.

⁴⁷ 309 hechos documentados comprometen y afectan derechos de las personas defensoras, y representan un incremento del 44% en comparación con el mismo período en 2022, cuando se registraron 214 situaciones. Vid: <https://centrodefensores.org.ve/?p=543>.

que tanto **el acercamiento a las OSFL** que les permita identificar sus riesgos, como la provisión de herramientas para evitar que sean utilizadas indebidamente, **son elementos clave para la prevención del FT, pero el país no considera realizar ningún tipo de actividad en este sentido.**⁴⁸ (Énfasis propio).

De este modo, la desvinculación entre la sociedad civil y el Estado, algo que desde las organizaciones se ha pregonado por años, ahora es claramente descrita por un órgano internacional que establece como obligación del Estado la protección de las OSFL. Lamentablemente, luego de transcurridos varios meses de la publicación de la EM, el panorama de desconexión continúa, pues a pesar de que se iniciaron las labores para la realización de una nueva evaluación nacional de riesgo⁴⁹ no hay hasta la fecha ningún llamado a las organizaciones para incorporarse a la misma.

b.2. No se ha determinado cuáles OSFL son o no sujetos de control

Otro elemento a destacar de la EM es el énfasis que se da a que la aplicación de la R.8, a diferencia de la interpretación que le da el Gobierno, no obliga a todas las OSFL, lo que ya vimos cuando se hizo alusión a las mejores prácticas aplicadas en Uruguay, lo que es ratificado por el GAFI cuando señala lo siguiente: «En 2016, se modificó la actual R.8 para aclarar **qué subconjunto de OSFL debe estar sujeto a supervisión y monitoreo** y el alcance del deber de emplear un EBR al implementar los requisitos de esta Recomendación»⁵⁰ (énfasis propio).

Es decir, de acuerdo con la afirmación del propio equipo evaluador del GAFI, no es cierto que todas las OSFL deben ser sujetos de supervisión, sino solo aquellas que, luego de una evaluación en base a riesgo, coincida con los requerimientos objetivamente necesarios para ser considerada como sujeto de control por parte del Estado.

Es esencial tomar en cuenta de ahora en adelante esta afirmación del GAFI acerca de las OSFL en la medida en que desmonta el discurso oficial de un Estado que supuestamente estaba «obligado» a controlar y supervisar a todas las OSFL por «culpa» del GAFI, pues es la misma institución la que dice que no es así.

Además, lo dicho también deja sin base la afirmación según la cual todas las OSFL, sin discriminación alguna, debían ser consideradas sujetos obligados, pues ello solo debe ocurrir luego de la evaluación correspondiente y de acordar criterios objetivos para ello.

48 CFATF (2023). Op. cit. pp. 85-86.

49 <https://twitter.com/MijpVzla/status/1670941988290527232?t=CovlBd0s-74dKCOMLIRBZg&s=19>.

50 CFATF (2023). Op. cit. p. 155.

Los criterios a aplicar en esta evaluación son expuestos con claridad por la EM en los siguientes términos:

Las autoridades **deben realizar un análisis adecuado del riesgo** que representan las OSFL en línea con el trabajo realizado por la UNIF e implementar medidas focalizadas para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento del terrorismo en escenarios de alto riesgo.⁵¹ (Énfasis propio).

En este sentido la falta de información entre los funcionarios del Estado sobre esta materia, y que genera consecuencias para las OSFL, en cuyos obstáculos cotidianos se encuentran los registros y notarías, es señalado de esta manera por la EM:

291. **En el caso de los registradores y notarios supervisados, la evaluación de riesgos realizada por el SAREN presenta deficiencias sustanciales, por lo que, en la práctica, el conocimiento del riesgo tanto del supervisor como de las entidades supervisadas es muy limitado.**⁵² (Énfasis propio).

Para las OSFL, esta afirmación es muy importante en la medida en que, precisamente, los registros y notarías han sido una fuente de problemas y obstáculos constantes, que van desde no permitir que nuevas organizaciones se constituyan, que lleve largos períodos el poder hacerlo o que la inscripción de una simple acta tarde meses, con las consecuencias que ello acarrea para la continuación de las operaciones de las organizaciones.⁵³

Así entonces, es de suma gravedad que la excusa utilizada para ralentizar u obstaculizar las gestiones en los registros y notarías, esto es, las normas contra la LC y el FT en realidad no son del conocimiento de los funcionarios que dicen aplicarlas, lo que claramente manifiesta que las expuestas no son más que excusas para limitar el espacio cívico en el país.

b.3. La evaluación nacional de riesgo realizada no cumplió con los estándares del GAFI

Otro aspecto importante de la EM es lo que respecta la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR), pues de acuerdo con la R.8 y su nota interpretativa, cualquier calificación o acción sobre las OSFL debe ser precedida de una evaluación de riesgo que determine cuales

51 CFATF (2023). Op. cit. p. 77.

52 CFATF (2023). Op. cit. p. 97.

53 Vid. *Comunicación de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*; de la relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, del 19 de noviembre del 2021. Vid: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25212>.

son las OSFL que deben ser supervisadas y cuáles no. Las conclusiones de las EM son muy claras en el sentido contrario:

30. Todas las OSFL son consideradas de alto riesgo por la ENR; **sin embargo, dicha conclusión no se basa en una evaluación sectorial en profundidad.** En consecuencia, las OSAL se consideran clientes de alto riesgo para todas las entidades declarantes. **La excesiva atención prestada al sector de las OSFL y las medidas que el país trata de aplicar no se justifican con arreglo a las normas del GAFI.** (Énfasis propio).

Vemos entonces cómo el GAFI señala que la ENR no estuvo apegada a los estándares mínimos necesarios y que, en consecuencia, la conclusión de que había que prestar una atención excesiva a las OSFL no tiene fundamento ni está vinculada a las exigencias de las normas del GAFI.

De este modo, es consecuencia natural de lo expuesto lo siguiente: «(ii) Estas medidas, aplicadas a todas las OSFL sin distinción, no demuestran que el país aplique medidas basadas en riesgo a las OSFL». ⁵⁴

Por último, en relación con este tema, debemos hacer referencia a la mención en particular que se hace de la providencia 001-2021 (y el registro por ella establecido), tan criticada en su momento por la sociedad civil e incluso por órganos de protección como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, críticas que el GAFI también hace suyas al decir:

La República Bolivariana de Venezuela no ha demostrado que aplique a las OSFL medidas de supervisión proporcionadas y basadas en el riesgo. En particular, el país creó dos registros: el Registro Único de Sujetos Obligados a Reportar (RUSO) y el Registro de ONG No Domiciliadas (REGONG), ambos con el propósito de contribuir a la supervisión del sector de las OSFL, de los cuales sólo funciona este último. **En todo caso, el país no demostró que estos registros sean útiles para prevenir el abuso de las OSFL para el FT.** ⁵⁵ (Énfasis propio).

Es decir, el Estado no llegó a demostrar cómo la aplicación de la Providencia sirve a los efectos de la R 8 y determinar de acuerdo con la evaluación en base a riesgo cuáles eran las organizaciones debían ser sujetos control y cuáles no.

54 CFATF (2023). Op. cit. p. 156.

55 CFATF (2023). Op. cit. p. 76.

b.4. Información sobre la OSFL respecto al financiamiento al terrorismo

En este tema, se reitera la falta de un análisis previo adecuado a las exigencias de la R8; así, se indica que el Estado venezolano «**no ha demostrado que aplique a las OSFL medidas de supervisión proporcionadas y basadas en el riesgo**» (énfasis propio).

Es decir, lo que ya se había indicado de modo general sobre la ENR, ahora se reitera respecto a la lucha contra el FT.

5. CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LAS OSFL

El informe concluye haciendo señalamientos que consideramos esenciales sobre el papel del Estado venezolano respecto de las OSFL y que recogen lo que a lo largo de la evaluación mutua (EM) se pone de manifiesto y cuyos resultados son bastantes elocuentes:

243. Desde el punto de vista del equipo evaluador, la excesiva atención prestada al sector de las OSFL y las medidas que el país intenta implementar no se justifican bajo los estándares del GAFI. Más allá de la creación de diversos registros, que implica una carga adicional para las OSFL, particularmente para aquellas que no presentan riesgo alguno, el excesivo énfasis puesto por las autoridades en este tema no se justifica por el riesgo que implica y va en detrimento de otras actividades.⁵⁶ (Énfasis propio).

247. En cuanto a las medidas aplicables a las OSFL, el equipo evaluador no está de acuerdo con el alto nivel de riesgo asignado al sector de las OSFL según el análisis proporcionado en la sección 4.3.2 y, por lo tanto, las medidas son desproporcionadas y deben ser revisadas a través de una evaluación de riesgo y mejorar su comprensión del alcance de la R.8.⁵⁷ (Énfasis propio).

De este modo, la EM confirma lo que la sociedad civil venezolana ha estado diciendo desde hace años:

- Que no es cierto que la normativa del GAFI se esté aplicando correctamente a las OSFL.
- Que la excesiva atención dada a las OSFL no se corresponde con la realidad del riesgo ni a un análisis objetivo, y que, además, esa atención no se presta a otros actos con mayor nivel riesgo, como los indicados por el GAFI, que además no son de la sociedad civil.
- Que la aplicación de las medidas represivas por parte del Estado venezolano ha tenido consecuencias en la falta de interés de la banca en tener relaciones con las OSFL, afectando con ello sus operaciones.
- Que los registros implementados por el Estado no cumplen con las normas del GAFI y, por tanto, son completamente innecesarios y sin base en las 40 recomendaciones.
- Que no se ha hecho un análisis de riesgo a las OSFL de acuerdo con las exigencias del GAFI y con la profundidad requerida.
- Que la calificación de alto riesgo a las OSFL, denunciada por el Estado venezolano, no está justificada; por el contrario, impone cargas indebidas a las organizaciones, que en realidad prácticamente no presentan riesgo alguno, afectando con ello el derecho humano a la libertad de asociación.

⁵⁶ CFATF (2023). Op. cit. p. 86.

⁵⁷ Ibid. p. 87.

accesoaljusticia.org



accesoaljusticia



@Accesoajusticia



@accesoajusticia



AccesoalJusticiaONG



accesoaljusticia



AccesoalJusticia