

# Resultados de la evaluación del



FATF  
GAFI

# ¿SE PROTEGE A LA SOCIEDAD CIVIL EN VENEZUELA?

Investigador: Alí José Daniels Pinto

AGOSTO 2023

1. 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, tal y como lo han denunciado reiteradamente organizaciones de la sociedad civil y órganos de protección de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y varias relatorías de Naciones Unidas, así como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de esa misma instancia.
2. Existe un interés particular de 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, para saber si hay un compromiso real con esos objetivos.
3. 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 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».
4. Sin embargo, la sociedad civil, sobre todo en la región, por lo general no 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 sería una sorpresa saber que las normas del GAFI están hechas para protegerlas.
5. Por ello, es de vital importancia conocer, analizar y difundir los resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas respecto del caso venezolano, pues de esa evaluación pueden extraerse conclusiones que muestran una realidad muy alejada de los objetivos del GAFI y más bien la desprotección de las OSFL en el país.
6. Desde 1990, cuando el GAFI estableció sus 40 recomendaciones, se instauró un procedimiento de evaluación de sus miembros para determinar su grado de cumplimiento, y aunque la metodología para examinar a cada miembro ha evolucionado, la base de dicha evaluación siempre ha sido la misma, esto es, que cada país no es evaluado por el GAFI directamente, sino por sus pares miembros del mismo, a través de un equipo de expertos en el área.
7. Una vez que el equipo evaluador presenta su informe, es elevado a la plenaria del GAFI para su aprobación y posteriormente 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 los que haya incumplimiento de las obligaciones del Estado evaluado.

8. Las evaluaciones mutuas se dividen en dos grandes partes: la técnica y la que respecta a la efectividad.
9. 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. Primero determina si en el régimen legal del Estado evaluado se han incorporado los principios establecidos en las 40 recomendaciones. El foco está en analizar el marco legal para ver el grado de compromiso con su implementación. 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.
10. La recomendación n.º 8 (R.8) se refiere a las obligaciones de los Estados con las OSFL y cómo debe regularse su relación con ellas. Estas obligaciones son las siguientes: revisar la idoneidad de sus normas para las OSFL que hayan reconocido como vulnerables para el financiamiento del terrorismo. 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. Es decir, evitar que organizaciones legítimas sean utilizadas como medios para el financiamiento del terrorismo o evadir medidas como el congelamiento de activos y evitar ser utilizadas como medios para esconder el desvío de fondos destinados para fines legítimos hacia organizaciones terroristas.
11. No es una regla ni una obligación que todas las OSFL sean consideradas como sujetos de supervisión, aunque esta haya sido la regla en Venezuela, y también es importante recalcar que 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.
12. La evaluación técnica implica el cumplimiento de cada una de las 40 recomendaciones según la siguiente escala:
  - Cumplida (C). No existe deficiencia alguna.
  - Mayoritariamente cumplida (MC). Solo existen deficiencias menores.
  - Parcialmente cumplida (PC). Existen deficiencias moderadas.
  - No cumplida (NC). Existen deficiencias importantes

13. 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. Esta se determina a través de lo que se denomina resultados inmediatos, que suman un total de 11 y en los que se unen diversas recomendaciones.
14. Las calificaciones para determinar el grado de cumplimiento en los resultados inmediatos son las siguientes:
  - Nivel alto de efectividad: esto significa que el resultado inmediato se ha logrado en gran medida. Pocas mejoras son necesarias.
  - Nivel substancial de efectividad: el resultado inmediato se ha logrado. Se requieren mejoras moderadas.
  - Nivel moderado de efectividad: hasta cierto grado se logra el resultado inmediato. Se requieren unas mejoras considerables.
  - Nivel bajo de efectividad: no se logra el resultado inmediato o se logra en un grado insignificante. Se requieren unas mejoras fundamentales.
15. Este procedimiento de evaluación 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.
16. 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.
17. Ese seguimiento variará de acuerdo con el resultado de la evaluación y puede ser regular o reforzado:
  - El seguimiento regular supone la realización de un informe 3 años antes del inicio de la siguiente evaluación mutua (EM) y resulta de considerar que se tiene un grado de cumplimiento racionalmente aceptable en la evaluación anterior.
  - El seguimiento reforzado implica un seguimiento más intenso «para países con deficiencias significativas o que no progresan lo suficiente».
18. Para considerar la aplicación del seguimiento reforzado, el plenario toma en cuenta tanto los indicadores de cumplimiento técnico como los de efectividad. Si la plenaria considera este tipo de seguimiento para un país, significa que el GAFI hará al menos tres informes anuales de seguimiento, que deben iniciarse un año después de la EM.

19. El GAFI señala a los miembros que establecen mecanismos débiles de cumplimiento de las recomendaciones; a tal efecto lo hace del conocimiento general en documentos que se publican tres veces al año.
20. 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.
21. En el caso venezolano, las recomendaciones del GAFI se han utilizado como herramienta para la represión de la sociedad civil, por lo que dirigiremos la atención principal de este análisis a lo establecido por el GAFI respecto de las OSFL y su R.8.
22. El equipo evaluador está formado por representantes de España, El Salvador, la Federación Rusa, las Islas Turcas y Caicos y Nicaragua. Sin embargo, su informe 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 EM deja constancia de la revisión hecha por representantes de San Martín, Curazao, el Consejo de Europa (Moneyval) y Estados Unidos.
23. Entre los hallazgos generales más resaltantes del análisis de estas calificaciones resalta 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 R.8.
24. Cuando 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 a moderada, es decir, apenas por encima de la peor posible.
25. **No existe entonces calificación positiva para el Estado venezolano en ninguno de los resultados inmediatos.**
26. **Lo expuesto implica que, en general, las 40 recomendaciones tienen el peor grado de 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.**
27. En el segundo componente de la evaluación, relativa a cada una de las recomendaciones consideradas individualmente, 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, y dentro de estas últimas está la R.8.

28. 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.
29. En el supuesto de las recomendaciones individualmente consideradas, el umbral para un seguimiento reforzado es cuando se obtienen 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, a fin de considerar una posible inclusión en la «lista gris» según estos mismos indicadores. Sin embargo, como ya se explicó más arriba, esto no es algo automático y queda a la discrecionalidad del GAFI.
30. Algunas afirmaciones de la evaluación mutua señalan graves deficiencias por parte del Estado venezolano en el cumplimiento de elementos básicos a ser examinados. Así se indica que su estrategia 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**» (énfasis propio).
31. 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.
32. 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.
33. 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», 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**» (énfasis propio).

34. 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 la dilación procesal es algo estructural que no tiene excepciones, salvo, por supuesto, las que interesan al Poder Ejecutivo.
35. 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.
36. La EM también indica que, aunque la República Bolivariana de Venezuela realiza decomisos, el número es bajo. La mayoría 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.
37. 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» (énfasis propio).
38. 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.
39. 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.
40. En cuanto a la evaluación de riesgo que debe hacer el Estado para determinar cuáles son las áreas en las que debe 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**» (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.
41. 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 subyacentes supera el número de investigaciones de LC, lo que revela que el LCD no es una prioridad de investigación».

42. 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.
43. 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.
44. Lo dicho 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.
45. 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 venezolana y el papel del Estado respecto a esta.
46. 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.
47. Es importante acotar que el número de OSFL evaluadas 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. Por ello, no puede considerarse que el número indicado sea un parámetro del total de organizaciones que hacen vida en el país.
48. 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 lugar, que ello es significativo en la medida en que esa entidad reconoce que el número de OSFL que tiene algún tipo de riesgo (sumando las 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.

49. 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), 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 en el riesgo por la misma razón.
50. 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**» (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 cumplir con el cúmulo de exigencias para que las OSFL puedan tener una simple cuenta bancaria.
51. Todavía más clara es la afirmación de la EM respecto a los riesgos que en realidad implican para el Estado venezolano los incidentes terroristas cometidos por grupos irregulares que no son considerados dentro de la evaluación, pues, como señala el informe:

**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. (Énfasis propio).**

52. Adicionalmente, la EM señala:

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 Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) 2015-2020 y en las fuentes de información abiertas. (Énfasis propio).**

53. Un elemento esencial cuando se considera a las recomendaciones del GAFI como mecanismos de protección para las OSFL es que se parte de la premisa de que el Estado es quien tiene la obligación de proteger, y para ello debe tener 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 de las OSFL.
54. 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 como el GAFI 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 hace varios años las labores para la realización de una nueva evaluación nacional de riesgo, no hubo ningún llamado a las organizaciones para incorporarse a la misma.
55. 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, coincidan con los requerimientos objetivamente necesarios para ser consideradas como sujetos de control por parte del Estado.
56. 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.
57. Otro aspecto importante de la EM es lo que respecta a 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 cuáles son las OSFL que deben ser supervisadas y cuáles no.
58. 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.
59. 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.

60. Para el 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 implican 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 involucra y va en detrimento de otras actividades. (Énfasis propio).**

61. 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 de riesgo ni es producto de un análisis objetivo, y que, además, esa atención no se presta a otros actos y actores con un importante 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 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 sus 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.

accesoaljusticia.org



accesoaljusticia



@Accesoajusticia



@accesoajusticia



AccesoalJusticiaONG



accesoaljusticia



AccesoalJusticia