



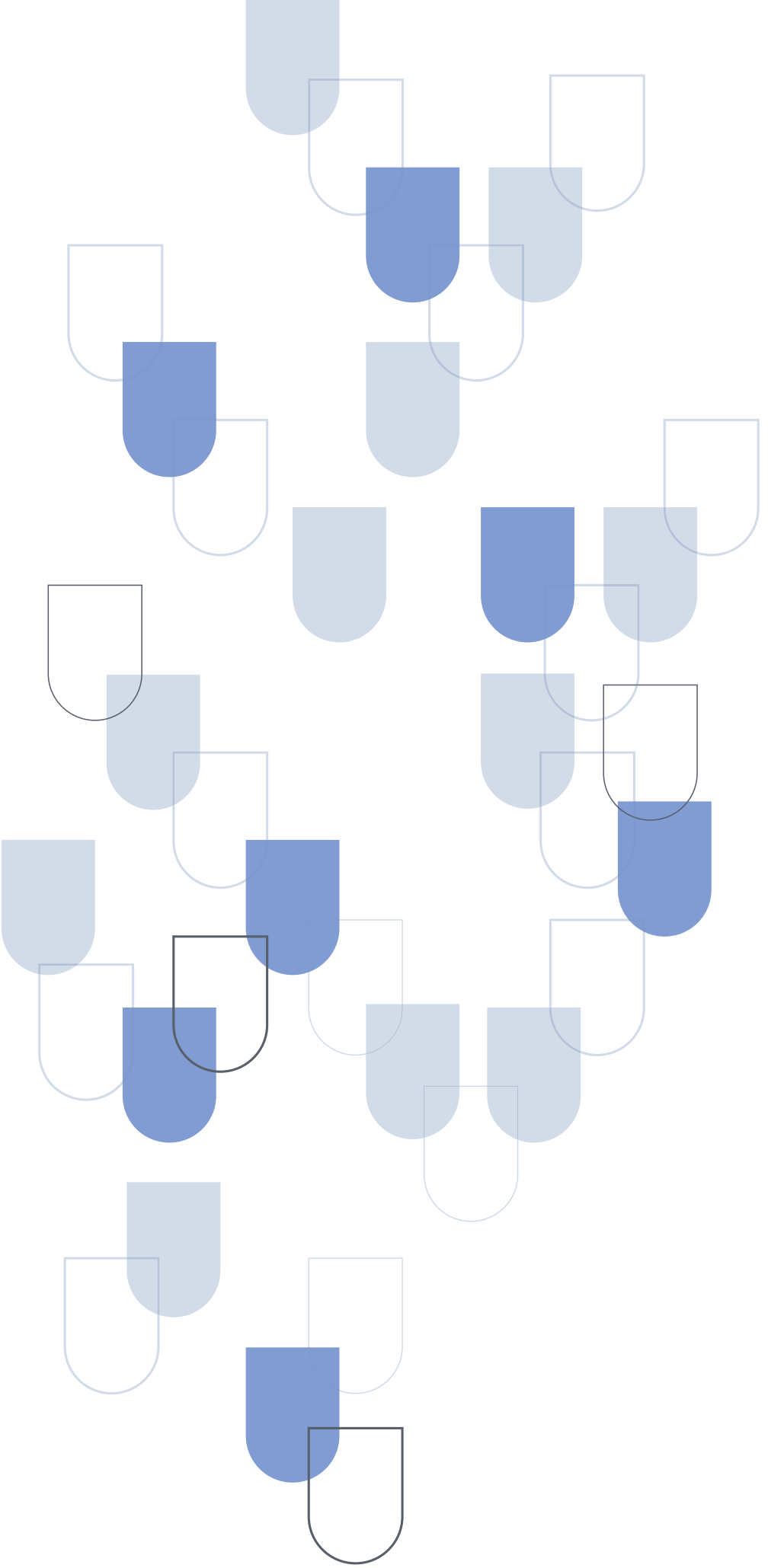
**Documento de Tendencias Internacionales y
Buenas Prácticas Regionales para la Actualización
de una Evaluación Nacional de Riesgos de
Financiamiento del Terrorismo.**



**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

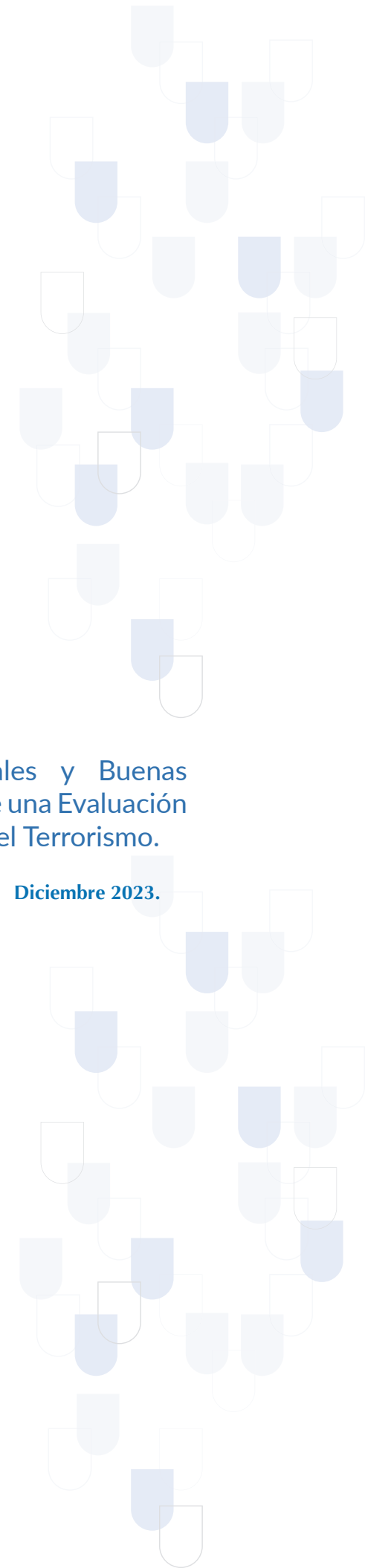
Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Documento de Tendencias Internacionales y Buenas Prácticas Regionales para la Actualización de una Evaluación Nacional de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo.

Diciembre 2023.





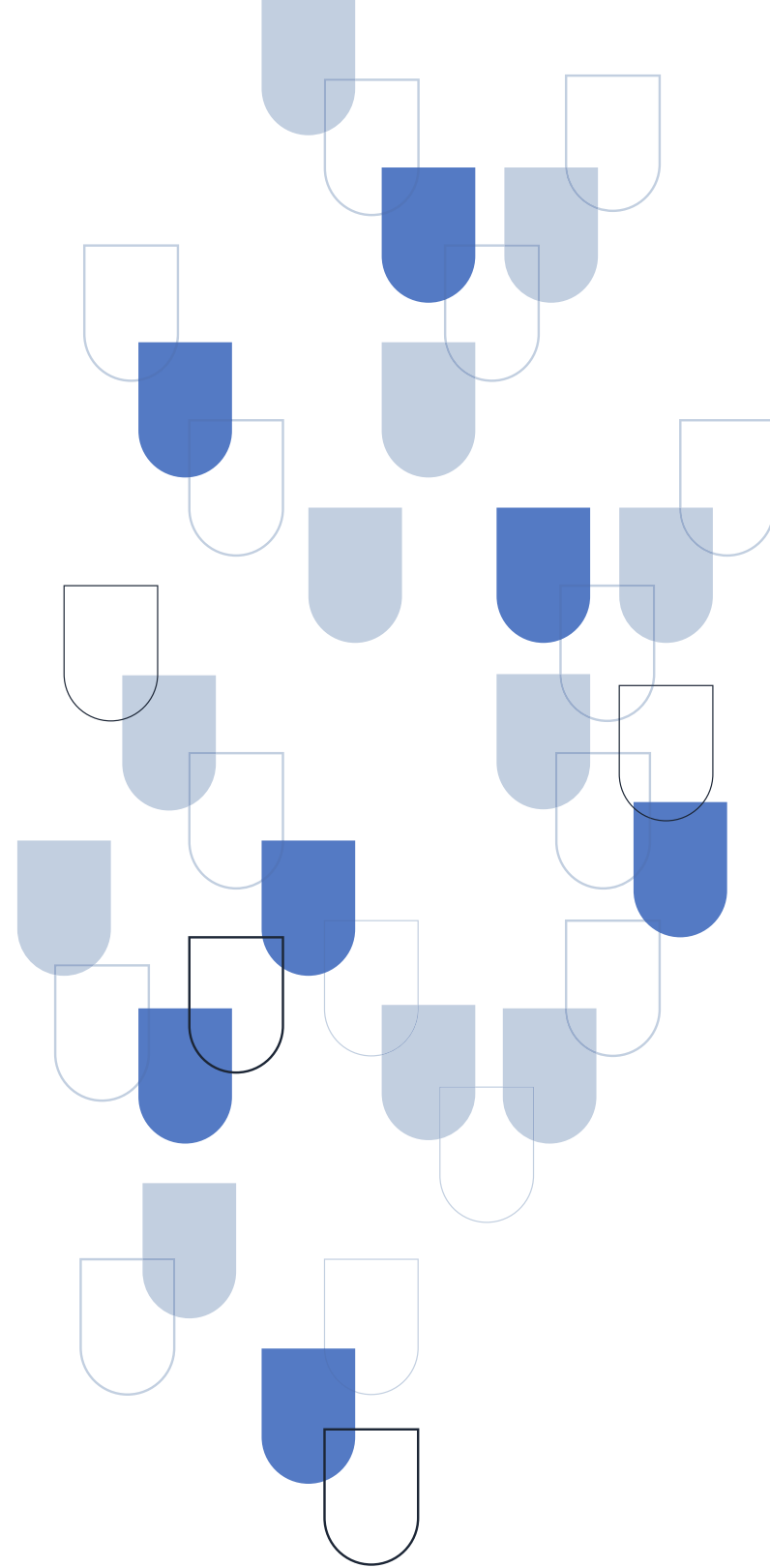
GAFILAT




**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



El presente documento ha sido producido con la asistencia técnica de la Cooperación Alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Libertador 218 – piso 10 - C1001ABP- Buenos Aires, Argentina - Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@gafilat.org.

INDICE

ACRÓNIMOS.....	10
RESUMEN EJECUTIVO.....	12
Antecedentes.....	15
Metodología.....	17
Objetivo.....	17
Audiencia Objetivo.....	17
Alcance.....	17
Estructura.....	17
PARTE 1. ASPECTOS GENERALES DE LA PERCEPCIÓN DE RIESGO DE FT A NIVEL REGIONAL.....	18
Metodologías más utilizadas en las ENR FT de países GAFILAT.....	22
PARTE 2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS COMUNES DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UNA ENR FT.....	23
Propósito y alcance de la ENR de FT.....	24
Participantes de la ENR de FT.....	26
Participación del sector privado.....	28
Participación de las OSFL.....	32
Coordinación interinstitucional interna.....	34
Suficiencia, acceso y utilidad de los datos e información utilizados para la elaboración de la ENR de FT.....	36
Análisis actualizado de la comprensión del fenómeno del delito terrorismo y su financiamiento.....	40
Seguimiento, revisión y actualización de las ENR de FT.....	42
PARTE 3. ELEMENTOS PARA LA REVISIÓN DE LOS ASPECTOS MATERIALES Y NUEVOS DESAFÍOS DE UNA ENR DE FT. AMENAZAS Y VULNERABILIDADES.....	43
Análisis de amenazas. Aproximación a nivel comparado y su uso en las ENR de países GAFILAT.....	44
Análisis de Vulnerabilidades. Aproximación a nivel comparado y su uso en las ENR de países GAFILAT.....	47
REVISIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS RELEVANTES.....	49
Banca y remesadoras de dinero.....	50
Zonas de Libre Comercio.....	52
Uso y abuso de las OSFL.....	54
Economía Informal y Financiamiento del Terrorismo.....	57
Tráfico transfronterizo de dinero.....	58
Otras formas de obtención y movimientos de fondos para fines terroristas.....	60
Crimen Organizado y Financiamiento del Terrorismo.....	65
Relevancia de la colaboración regional como mitigante del riesgo de FT.....	68
Importancia de la difusión de los resultados de la evaluación.....	69
Conclusiones.....	70
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA.....	72

ACRÓNIMOS

- **ALA/CFT:** Anti-lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo
- **APNFD:** Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
- **AV:** Activos virtuales
- **BM:** Banco Mundial
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- **CFP:** Contra el Financiamiento de la Proliferación
- **CSNU:** Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
- **EBR:** Enfoque Basado en el Riesgo
- **ENR:** Evaluación Nacional de Riesgo
- **ESR:** Evaluación Sectorial de Riesgo
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional
- **FT:** Financiamiento del Terrorismo
- **FP:** Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
- **GAFI:** Grupo de Acción Financiera
- **GAFILAT:** Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
- **IEM:** Informe de Evaluación Mutua
- **IF:** Institución Financiera
- **LA:** Lavado de Activos
- **NI R.:** Nota Interpretativa a la Recomendación
- **PSVA:** Proveedores de servicios de activos virtuales
- **R.:** Recomendación
- **RI.:** Resultado Inmediato
- **SFD:** Sanciones financieras dirigidas
- **SICORE:** Sistema de Consulta y Registro
- **SO:** Sujeto obligado
- **TTD:** Transporte transfronterizo de dinero
- **UIF:** Unidad de Inteligencia Financiera

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen Ejecutivo

1. A partir de los cambios efectuados en 2012 por el **Grupo de Acción Financiera (GAFI)** respecto de sus Recomendaciones, y en especial con el valor central que se le dio a la evaluación de riesgos como herramienta para obtener insumos que permitan a los países mejorar sus niveles de efectividad en la prevención, persecución y sanción del **lavado de activos (LA)**, el **financiamiento del terrorismo (FT)** y de la **proliferación de armas de destrucción masiva (FP)**, ha hecho que los países integrantes de ese grupo, así como también quienes integran organismos regionales al estilo **GAFI**, como es el caso del **Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)** como parte de la Red Global del **GAFI**, hayan comenzado una labor que ha sido especialmente desafiante y no exenta de obstáculos para lograr conocer y mitigar sus riesgos asociados a los delitos antes indicados.
2. Esta verdadera curva de aprendizaje ha sido también una realidad no solo para el mismo **GAFI**, sino también para los organismos internacionales que se involucran activamente en asistir técnicamente a los países en lograr metas de esta naturaleza, lo que se ve graficado en un número relevante de metodologías de evaluación de riesgo, guías, documentos sobre buenas prácticas, entre otros insumos.
3. En el contexto que los países deben evaluar sus riesgos **LA/FT/FP**, es que se ha decantado que la herramienta más eficiente para ello es la de elaborar **evaluaciones de riesgo de carácter nacional (ENR)**, ya que con ello se lograría un primer objetivo, que es tener una visión panorámica de la situación en que se encuentra cada país en materia **ALA/CFT/CFP** y que, a partir de dicho resultado, se puedan tomar medidas más eficientes y efectivas para mitigar los riesgos detectados, destinando mayores recursos-económicos/humanos- y mitigantes a aquellas áreas de mayor riesgo y consiguiente medidas simplificadas, a aquellos de menor riesgo.
4. En el marco de este desarrollo, los países integrantes del **GAFILAT** han tenido un rol muy activo, generando **ENR** ya desde mediados de la década pasada, las que han ido evolucionando y adaptando según los nuevos requerimientos y experiencias que se han recogido, así como también por el necesario análisis de los resultados emanados de los Informes de Evaluaciones Mutuas correspondientes a las 4ta. Ronda de **Evaluaciones Mutuas (EM)** de **GAFI/GAFILAT** y los respectivos informes de seguimiento.
5. A la fecha, uno de los resultados más palpables que se denota en el importante esfuerzo que los países han realizado para elaborar sus enfoques nacionales, ha sido el hecho de que el análisis y comprensión del fenómeno del **LA** ha sido preponderante si lo comparamos con el **FT**, lo que es entendible desde varios puntos de vista como lo veremos a lo largo de este documento.
6. Sin embargo, el delito de **FT** cobra cada vez mayor relevancia global, dada la velocidad con que diversos grupos armados han hecho abuso de distintas brechas existentes tanto en sectores económicos como en los servicios que

se prestan, lo que, además, se une con un avance vertiginoso de las nuevas tecnologías, como es el caso de los activos virtuales, que por su naturaleza relativa de anonimato, tiene la potencialidad de poder ser utilizadas en algunos casos para el FT, coadyuvando indirectamente a la vinculación de estos grupos con otros de distinta naturaleza criminal.

7. Es por ello, necesario analizar cómo podemos avanzar en la mejora continua de los enfoques nacionales de riesgo de FT dentro de los países del GAFILAT, particularmente en un momento en que todos los integrantes de este grupo ya cuentan con enfoques nacionales de riesgo en esta materia.
8. En esa línea, hemos dividido el presente texto en 3 partes, las cuales buscan dar luces sobre aspectos que pueden guiar un proceso de revisión y mejora a la tarea de actualizar un enfoque nacional de riesgo de FT en línea con los Estándares del GAFI en la materia.
9. La primera parte, nos dará una visión general de la situación que en su conjunto tienen los países del GAFILAT respecto de sus evaluaciones de riesgo de FT, su correlación con lo detectado en los informes de evaluaciones mutuas e informes de seguimiento, entre otros factores, lo que nos dará un punto de partida para proponer medidas eficientes y efectividad para la mitigación de los riesgos.
10. Las siguientes dos partes buscan avanzar en difundir aspectos y temáticas que, de acuerdo no solo a lo que nos muestra la experiencia internacional, sino también a los desarrollos que los propios países del GAFILAT nos enseñan en sus evaluaciones nacionales y que se recogen como buenas prácticas para la región, se han vuelto esenciales en su estudio y ponderación si queremos entender cuándo estaremos ante un enfoque nacional que verdaderamente muestre los riesgos de un país y su ponderación de forma acuciosa y realista. La división de estas dos partes se materializa en aspectos de carácter organizacional y de gestión del enfoque, y por la otra en hacer énfasis en tópicos de carácter material que deberían estar presentes en una ENR de este tipo.
11. Es importante recalcar desde un primer momento que este estudio no pretende evaluar la calidad y/o completitud de las ENR de FT de cada país integrante del GAFILAT, sino, como ya se mencionó, el objetivo es entregar elementos que permitan colaborar con la mejora y actualización necesaria de este tipo de instrumentos. Asimismo, ninguna de la información aquí contenida es utilizada con fines de los procesos de evaluación mutua.
12. Desde el año 2013, en que el GAFI publicó su **Guía para la Evaluación Nacional de Riesgos de LA y FT**¹ se ha avanzado un importante camino por parte de los países que son parte tanto del GAFI como de su Red Global, esfuerzos que han sido acompañados con la elaboración continua de

1. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>

Antecedentes

documentos emitidos no solo por el GAFI, sino también por otros organismos especializados de relevancia internacional tales como la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, el **Banco Mundial (BM)** y el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, por nombrar algunos de ellos.

13. Dentro de esos desarrollos institucionales, y en relación directa con la evaluación de riesgos de FT, podemos destacar el documento sobre Riesgos Emergentes de FT, de 2015², la **Guía para la Evaluación de Riesgos de FT**, de 2019³, ambas del GAFI, la **Herramienta General de Evaluación Nacional de Riesgos LA/FT**, de 2015, y la **Herramienta Específica de Evaluación Nacional de Riesgos de FT**, de 2022⁴, ambas del BM, como también el documento **Contrarrestando el FT: Buenas Prácticas para Mejorar la Efectividad**, de 2023⁵, publicado por el FMI, el cual dedica un capítulo especialmente a actualizar su metodología de evaluación de riesgos de FT.
14. Sin duda otro de los elementos que ha marcado el desarrollo de las políticas públicas en materia del combate al FT han sido los Comités y Resoluciones del **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU)**, las que además han servido de base para la definición de criterios tanto del GAFI como de otras organizaciones internacionales, y cuyo análisis se ha vuelto parte esencial de cualquier evaluación de riesgos en este tipo.
15. Asimismo, la evolución de las dinámicas relacionadas con el FT ha ido mutando de forma acelerada. Como veremos más adelante, la relación entre el crimen organizado y el FT es objeto de la mayor atención, tanto así que el mencionado CSNU emitió en 2019 la **Resolución 2482**⁶, donde señala su preocupación sobre esta vinculación e insta a los países no solo a cumplir con las normas internacionales tanto contra el crimen organizado sino también contra el FT, incluidos las Recomendaciones del GAFI, así como a tomar una serie de medidas para combatir estos flagelos y aumentar la cooperación internacional, entre otras medidas.
16. Adicionalmente, las nuevas tecnologías han planteado nuevos escenarios y desafíos a los países en la materia. A partir del 2014, y hasta la fecha, tanto el GAFI como GAFILAT se han ocupado de ello y han publicado varios documentos con el fin de proveer herramientas prácticas y guías con la finalidad de identificar y prevenir actividades criminales, de LA y FT en las que se involucren AV. Entre dichos documentos, podemos destacar la Guía del GAFILAT sobre Aspectos Relevantes y

2. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>

3. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html>

4. <https://www.worldbank.org/en/news/video/2023/02/06/training-session-terrorist-financing-risk-assessment-tool>

5. <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2023/05/12/Countering-the-Financing-of-Terrorism-Good-Practices-to-Enhance-Effectiveness-515493>

6. <https://digitalibrary.un.org/record/3813038?ln=es>

Pasos Apropriados para la Investigación, Identificación, Incautación y Decomiso de Activos Virtuales, de 2021, la Guía de Enfoque Basado en Riesgo para los Activos Virtuales⁷ y los Proveedores de Servicios Virtuales del GAFI⁸, de 2021 y la reciente Guía para la Regulación ALA/CFT de Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en la Región del GAFILAT⁹, de 2023.

17. Por su parte, el GAFILAT, se ha ocupado de esta materia desde varias perspectivas. Hasta el momento, ha publicado diversas Guías y Documentos que abordan temas esenciales en la comprensión del fenómeno del FT, abarcando tópicos tales como la correcta implementación de las Resoluciones del Comités y Resoluciones del Consejo de Seguridad de Nacional Unidas en materia de FT, la situación de las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL) y el FT. En esa línea podemos destacar el Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento del terrorismo en los países del GAFILAT¹⁰ y el Documento sobre buenas prácticas sobre normatividad CFT y monitoreo de sector OSFL¹¹, entre otros.

18. Adicionalmente, el GAFILAT cuenta con un grupo de trabajo especializado en materia de financiamiento del terrorismo (GTFT), el cual ha servido como guía en la discusión y coordinación de las temáticas relacionadas con este delito, y que ha resultado fundamental para alinear a los países en el análisis de temáticas complejas y que requieren del tipo de colaboración que solo se logra en instancias como esta.

19. Por otra parte, GAFILAT ha desarrollado diversas instancias de capacitación a través de su plataforma e-learning como el Curso de Tipificación del FT y el Curso de lucha contra el FT (ambos con la cooperación de España), así como también el Curso sobre medidas de prevención e interrupción del FT con enfoque en la implementación de sanciones financieras dirigidas (con la Cooperación de los Estados Unidos de América).

20. Sin duda uno de los desafíos más importantes que han enfrentado los países del GAFILAT, es tomar toda esta información disponible y traducirla en sistemas de trabajo y de coordinación interinstitucional que generen los resultados deseados en materia de identificación de riesgos de FT, labor que permite actualmente avanzar en el estudio de los diversos enfoques de riesgo de FT y contribuir a su crecimiento y desarrollo a partir de la experiencia de los propios países pertenecientes a este grupo.

7. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4225-gui-a-sobre-aspectos-relevantes-y-pasos-apropiados-para-la-investigacion-n-identificacio-n-incautacio-n-y-decomiso-de-av/file>

8. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>.

9. <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4580-guia-para-la-regulacion-ala-cft-av-psav/file>

10. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4215-documento-de-buenas-practicas-en-normatividad-cft-y-monitoreo-del-sector-osfl-rev-1/file>

11. <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl>

Metodología

21. Este documento se elaboró a partir de una revisión documental de las ENR de FT de la totalidad de los países integrantes de GAFILAT, de las guías y reportes elaborados por diversos organismos internacionales, así como otros estudios que han abordado la materia. Adicionalmente, se revisaron los Informes de Evaluación Mutua (IEM) de 4ta. Ronda de EM y de seguimiento que presentan los países al Pleno de Representantes del GAFILAT, todo lo anterior sumado a una encuesta ad-hoc enviada a los países miembros.

Objetivo

22. Dado que los países del GAFILAT cuentan ya con ENR de FT o estudios sectoriales de riesgo (ESR) en la materia, los cuales analizaremos en su conjunto, el objetivo de este documento consiste en apoyarlos en futuros esfuerzos para actualizarlas, visualizando qué elementos se deberían tener en consideración para avanzar en el desarrollo de dichas evaluaciones, teniendo en cuenta los avances normativos generados tanto a nivel internacional como por la propia experiencia de los países de este grupo.

Audiencia Objetivo

23. Este documento se dirige a los responsables del diseño de las políticas públicas y tomadores de decisión de los países que integran el GAFILAT, a fin de que cuenten con elementos que les permitan abordar los desarrollos de sus ENR de FT.

Alcance

24. Se centra en los Estándares ALA/CFT aplicables al FT, así como de experiencias de instituciones de reconocido prestigio y conocimiento en esta materia.

25. Asimismo, se proporcionan ejemplos de la regulación en los países de la región, sin que ello implique una evaluación técnica ni de la efectividad alcanzada.

26. Este documento tiene un carácter orientativo y por ningún motivo debe entenderse como obligatorio para los países de la región del GAFILAT. Se desarrolló sobre la base de los documentos elaborados por el GAFI y otros organismos internacionales, en ese sentido, debe considerarse complementaria y sin la intención de repetir el trabajo ya desarrollado.

Estructura

27. El presente documento consta de tres partes:

A. En primer lugar, se presenta un panorama general sobre el estado de las ENR de FT en la región del GAFILAT;

B. Enseguida se desarrolla un capítulo que busca comprender el uso de las metodologías de evaluación de riesgo en la región, su adaptabilidad y desarrollo, el cual cuenta con ejemplos de buenas prácticas regionales.

C. Finalmente, se detallan dos capítulos en los cuales se identifican elementos tanto desde un punto de vista organizacional como de gestión de un proceso de revisión de una ENR de FT, así como de elementos de carácter material que detallan elementos específicos que es necesario revisar para tener una visión básica de los riesgos de FT en un país determinado. Esta parte también cuenta con ejemplos de buenas prácticas llevadas a cabo por países miembros de GAFILAT.

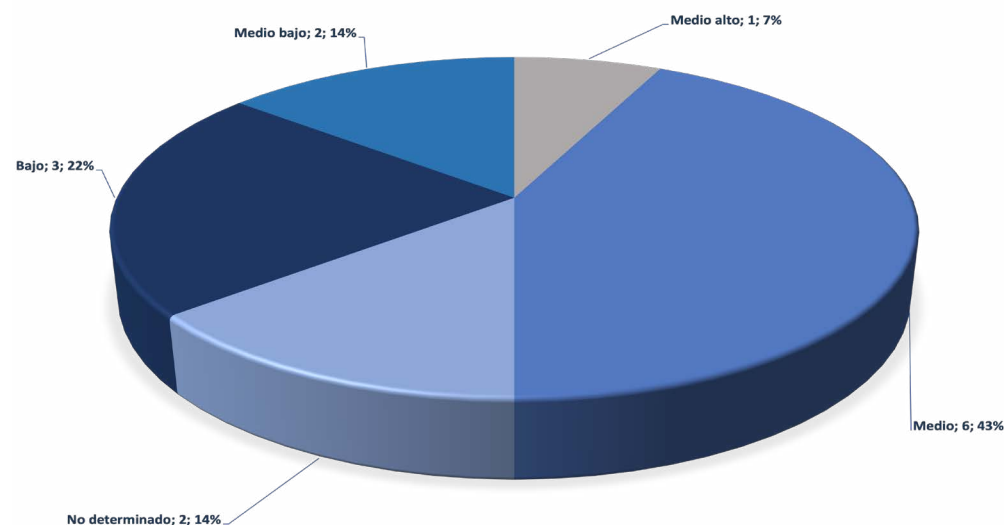
PARTE 1. ASPECTOS GENERALES DE LA PERCEPCIÓN DE RIESGO DE FT A NIVEL REGIONAL.

28. De acuerdo con la información revisada de los **18 países** integrantes del **GAFILAT**, todos tienen a esta fecha al menos una **ENR** o **ESR** en materia de **FT**. En la mayoría de los casos, las **ENR** de **FT** se encuentran integradas a las **ENR** de **LA**, aunque se verifica, en promedio, una diferencia relevante en cuanto a la extensión y profundidad de dichos análisis.

29. Asimismo, se puede apreciar que las **ENR** de **FT** analizadas no presentan análisis en todos los aspectos que, de acuerdo con la experiencia internacional, deben ser revisados y ponderados para lograr un primer objetivo de tener una vista completa de los riesgos de **FT** de los países.

30. Por otra parte, la percepción de riesgo de **FT** en países ya evaluados en la 4ta Ronda de **EM** del **GAFILAT** es mayoritariamente calificada por estos en sus **ENR** como “bajo”, “medio-bajo” o “medio”, con la sola excepción de Paraguay que la califica como “medio-alto”.

NIVEL DE LOS RIESGOS IDENTIFICADOS EN LAS EVALUACIONES DEL GAFILAT.



Sin embargo, y de la revisión de las evaluaciones de la 4ta Ronda de **EM** del **GAFILAT**, en especial de los **Resultados Inmediatos (RI) 1 y 9**, se puede observar que, respecto del **RI 1**, solo **3 países** obtienen una calificación de Sustancial lo que implica que el objetivo del **RI** se ha logrado y únicamente se requieren mejoras moderadas. No obstante ello, e incluso en los 3 casos mencionados, se deja constancia de que la percepción de riesgo de **FT**, ya sea de las autoridades competentes o del sector privado, dista de aquel que se logra en materia de **LA**.

31. En otras palabras, ningún país de la región a la fecha de este documento obtiene un reconocimiento por parte de los diferentes equipos evaluadores de plena apreciación del fenómeno de **FT**, sus amenazas y consecuentes riesgos.

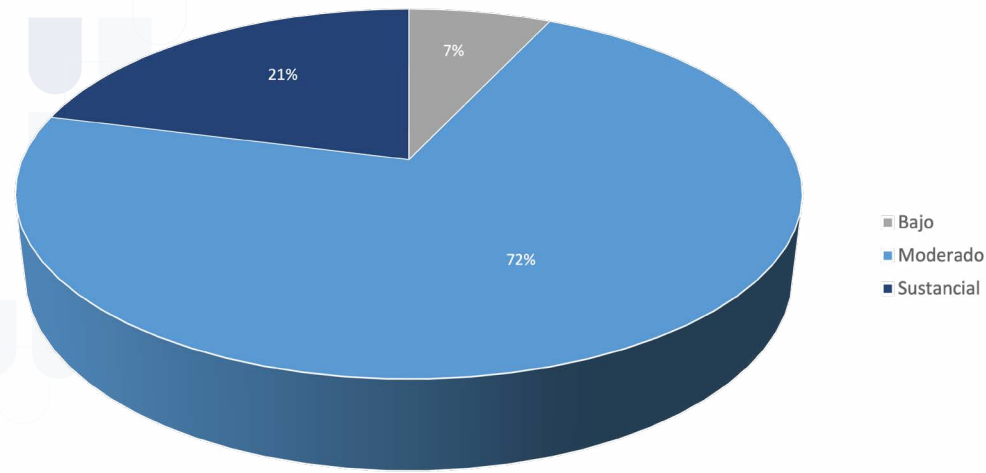
32. En tanto, las calificaciones derivadas del análisis del **RI 9** no son superiores. Si bien algunos países tienen estructuras y capacidades institucionales para investigar estos delitos, estos aún distan de forma considerable respecto de la atención que se entrega a las investigaciones de **LA** u otros delitos relacionados en la materia. En ese sentido, **3 países** obtuvieron calificaciones de sustancial y 11 de moderado lo que implica que aún se requieren mejoras considerables.

33. El resultado de la percepción de sus riesgos de **FT** por parte de los países del **GAFILAT** contenidas en sus **ENR**, en contraste con la realidad que nos muestran los **RI 1 y 9**, es un elemento que se debe tener en consideración al momento de evaluar la efectividad que las **ENR** de **FT** han tenido en la aplicación de políticas públicas, policiales y persecutorias aplicadas por los distintos países.

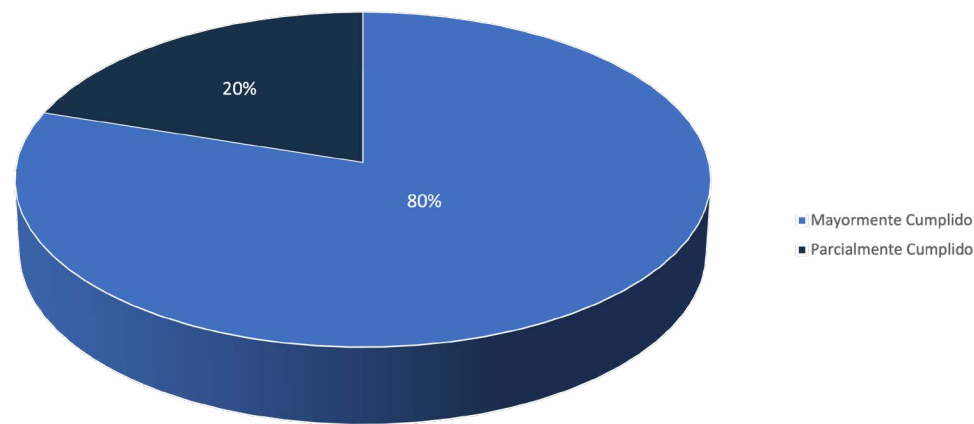
34. Por otra parte, los niveles de cumplimiento técnico con relación a las **Recomendaciones del GAFI (R.)** relativas a **FT (R.5 y 6)** se encuentran, en general, mayoritariamente cumplidas en los países de **GAFILAT**, lo que significa que sólo existen deficiencias menores de cumplimiento, por lo que podemos concluir que existe más bien un déficit de efectividad más que normativo.

35. Para reforzar lo anterior, y de acuerdo con un análisis realizado por la Secretaría Ejecutiva del **GAFILAT** respecto de sus miembros y sus calificaciones en la última ronda de evaluaciones mutuas, denotan que la diferencia entre los niveles de cumplimiento técnico de la **R. 1** y de efectividad respecto del **RI1** son de una **86%** para el primer caso y solo un **21%** en el segundo teniendo en consideración la complejidad que supone demostrar efectividad versus el cumplimiento normativo que, en general, es relativamente menos complejo.

EFFECTIVIDAD - EVALUACIÓN DE RIESGOS, COMPRENSIÓN Y MITIGACIÓN.



CUMPLIMIENTO TÉCNICO - EVALUACIÓN DE RIESGO DE FT.



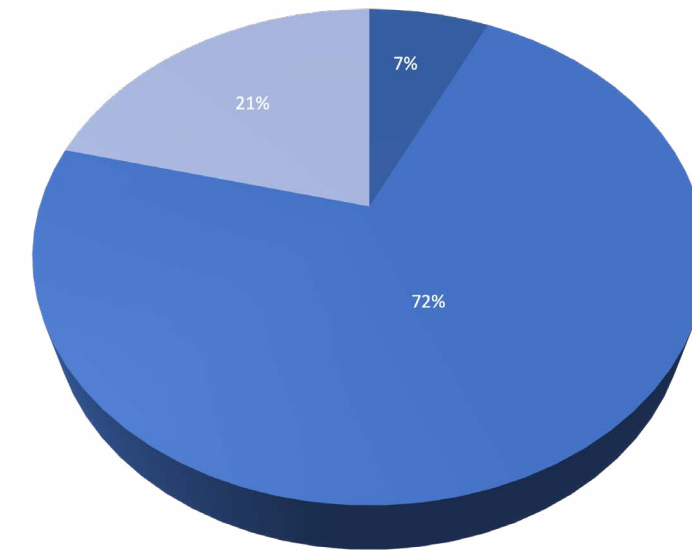
36. Lo mismo observamos en relación con la **R. 5** y el **RI 9**. Sus niveles de cumplimiento también replican los porcentajes anteriores, esto es de **86%** de cumplimiento para el primero y solo un **21%** de efectividad para el segundo siguiendo la lógica mencionada en el párrafo precedente sobre la complejidad generalizada que existe en la **Red Global** para demostrar efectividad.

37. Con todo, y con base en los textos analizados y de las respuestas recibidas por parte de los países del **GAFILAT**¹² en consideración a las buenas prácticas implementadas en la prevención y combate del **FT**, se podrán extraer ideas para poner en marcha los tópicos que más adelante se detallan

12. De los 18 países miembros del GAFILAT, 12 países respondieron el cuestionario enviado con diversos niveles de detalle en las preguntas.

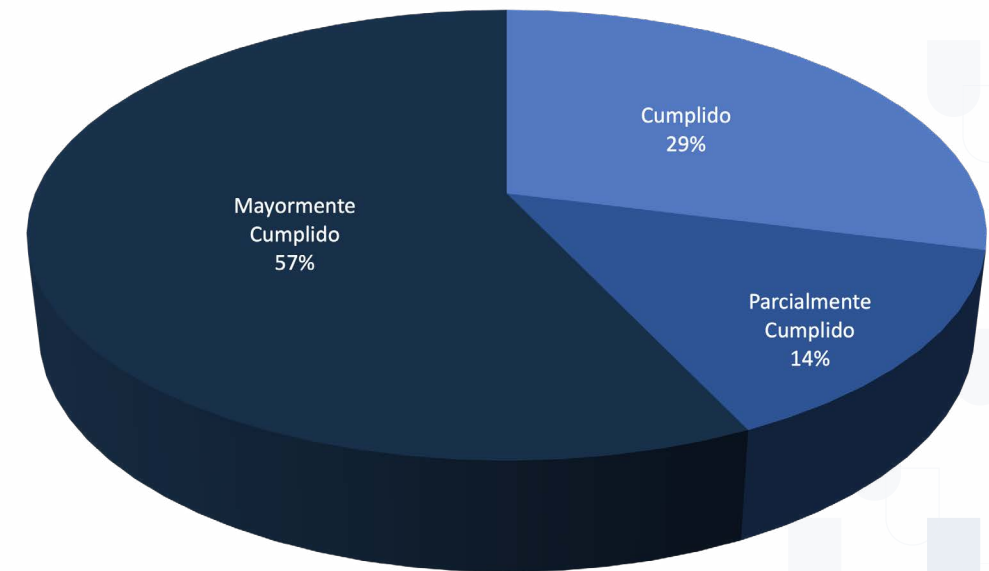
como necesarios para obtener futuras **ENR** más completas y robustas, y que ayuden efectivamente a cerrar las brechas recién mencionadas.

EFFECTIVIDAD - EVALUACIÓN DE RIESGOS, COMPRENSIÓN Y MITIGACIÓN.



■ Bajo ■ Moderado ■ Sustancial

TIPIFICACIÓN DEL FT (R5)



■ Cumplido ■ Parcialmente Cumplido ■ Mayormente Cumplido

Metodologías más utilizadas en las ENR FT de países GAFILAT.

38. Las técnicas para la elaboración de las ENR de FT en la región han sido diversas, utilizando tantos modelos ofrecidos por instituciones internacionales o partes de ellos, o levantando su propia metodología, como es el caso chileno.

39. Podemos identificar que países como Ecuador, Guatemala, Paraguay y Panamá, manifiestan haber utilizado la metodología propuesta por el Banco Mundial, en tanto países como Argentina y Perú basaron su estrategia en la guía elaborada por el GAFI.

40. Adicionalmente, es llamativo que varios de los países del GAFILAT manifiestan haber construido sus ENR en base a metodologías propias, aunque en ciertos casos con inspiración en alguna de carácter institucional, como es el caso de Brasil y México.

41. Sin embargo, y como ya mencionamos, aún en los casos en que los países revisados siguieron guías o metodologías internacionalmente validadas, se han identificado algunos casos en los que las ENR de FT no han considerado en sus análisis todos los elementos que ellas exigen, lo que resulta en importantes márgenes de mejoras que intentaremos apoyar en este documento.

42. Por otra parte, esta multiplicidad de herramientas utilizadas, y que en principio podría verse como un problema para un ejercicio comparativo, es más bien una oportunidad para analizar y verificar los aspectos positivos que nos entregan cada una de ellas, así como también los desafíos y obstáculos que plantean su diseño e implementación a la realidad de los países del GAFILAT.

43. Para comenzar este análisis, adentrémonos en los aspectos generales y procesos que los principales referentes internacionales nos entregan en materia de enfoques nacionales de riesgo en materia.

44. Dentro del ámbito institucional internacional, podemos resaltar a tres instituciones que, de manera más o menos directa, han entregado a la comunidad internacional guías o metodologías para el diseño e implementación de ENR de FT. Estos son, como mencionábamos anteriormente, el GAFI, el FMI y el BM.

45. Respecto del primero, en su *Guía actualizada al año 2019*¹³, plantea que no existe una metodología única para elaborar una ENR de FT, por lo que, en esa línea, procede a entregar directrices centrales para poder llevar a adelante un proyecto de este tipo.

46. En tanto, en el caso del FMI y el BM¹⁴, ambos, incluyen una descripción y entregan metodologías propiamente en donde se detallan todos los aspectos que deben ser considerados en una ENR de este tipo, así como también respecto del orden de los pasos a seguir. Ambas metodologías, aunque presentan diferencias se pueden considerar relevantes en cuanto a su enfoque inicial.

13. <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsand Trends/Terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html>

14. Ver los enlaces para ambos documentos en la sección Antecedentes del presente trabajo.

47. No obstante, si miramos estos tres ejemplos, podemos identificar aspectos comunes que nos pueden servir de guía no solo para construir una nueva ENR de FT, sino también para revisar el funcionamiento y efectividad de éstas.

48. Asimismo, un número considerable de dichos aspectos comunes también los podemos encontrar en las ENR de FT de los países GAFILAT que han seguido sus propias metodologías, lo que nos indica un camino para verificar si las ENR regionales en la materia han identificado correctamente sus riesgos, ayudando de paso a los países a tener una visión más detallada de los elementos que sus ENR de FT no hayan considerado y que es necesario reevaluar.

49. Para ello, organizaremos los elementos encontrados en dichas metodologías y guías, y las separaremos en dos grupos: i) por una parte, elementos que sirven como base para la estructura de una ENR de FT, y, por otra ii) elementos de análisis sectorial, transaccional y de conducta.

50. Paralelamente, iremos develando los ejemplos de buenas prácticas que los países del GAFILAT nos entregan para cada una de ellas, y que pueden servir de referencia para el resto de los países miembros.

51. Finalmente, y previo a la individualización de esos elementos base identificados en el presente análisis, es importante indicar que existen otros elementos emergentes que también deberemos revisar a la luz del enfoque de revisión propuesto, tales como el surgimiento de nuevas actividades de riesgo como el que posee el uso de las nuevas tecnologías, como los AV, y la irrupción del fenómeno del crimen organizado y su relación con el FT; así como la relevancia de los planes de acción en los procesos de revisión de una ENR de FT.

PARTE 2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS COMUNES DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UNA ENR FT.

52. Comenzaremos intentando centralizar los elementos comunes que nos ayudarán a organizar y gestionar el proceso de revisión y actualización de una ENR de FT de manera más rápida y eficiente.

53. Del análisis de las diferentes herramientas propuestas por las 3 instituciones mencionadas, podemos encontrar al menos 6 elementos que nos servirán como guía para analizar si la estructura y enfoque general de las ENR FT regionales tienen efectivamente evaluados y ponderados dichos puntos, o si, de lo contrario, se vuelve necesario revisar la aplicación de cambios o adiciones.

54. En esa línea, podemos identificar los siguientes puntos comunes, lo cuales iremos analizando con mayor detalle a continuación:

- Revisión del enfoque y objetivos de la ENR de FT.
- Participantes de la ENR de FT
- Efectiva coordinación interinstitucional.
- Suficiencia, acceso y utilidad de los datos utilizados para la elaboración de la ENR de FT.
- Análisis actualizado de la comprensión del fenómeno del terrorismo y del FT.
- Seguimiento, revisión y actualización de las ENR de FT.

Propósito y alcance de la ENR de FT.

55. Ya desde la primera Guía sobre ENR emitida por GAFI en 2013, se dio especial importancia a la necesidad de que los países tuvieran un propósito y alcance común y claro previo a desarrollar esta labor, así como también está el hecho de tener el compromiso político de los Estados al más alto nivel para lograr el objetivo de obtener una ENR de FT que dé una perspectiva lo más completa posible sobre los riesgos del país en la materia.
56. A pesar de haber transcurrido más de 10 años desde la publicación de esa guía, podemos ver con claridad que la existencia de dichos elementos al momento de elaborar o actualizar una ENR de FT siguen plenamente vigentes.
57. Así, la determinación de un propósito y alcance común de una ENR de FT, la cual eventualmente puede diferir de aquella que guíe la elaboración de una ENR de LA, por parte de quienes toman las decisiones relevantes del país es la luz que guiará permanentemente durante el proceso de elaboración de la misma a las jurisdicciones e irá delineando el tipo de metodología que permitirá responder de la mejor manera a ese anhelo común.
58. Este ejercicio resulta no solo relevante, sino también desafiante, en especial cuando se comienza a elaborar un documento de estas características por primera vez, que es cuando las expectativas de las partes interesadas en el proceso pueden ser no solo divergentes sino también irreales.
59. Es por ello por lo que visitar este proceso de reflexión interinstitucional es tan importante, ya que una vez conocido cómo se desarrolla un procedimiento de este tipo y las complejidades que trae aparejado, podemos ser más realistas respecto del resultado esperado, así como de las medidas disponibles para lograrlo.
60. Por otra parte, la evolución del fenómeno FT es rápida y continua, por lo que reevaluar este punto se vuelve fundamental para lograr un producto lo más certero posible.
61. Por otra parte, el compromiso político de las autoridades debe reforzarse y explicitarse cada vez que iniciemos un trabajo de este tipo.

Caso Argentina. Definición expresa de los objetivos de su ENR de LA/FT/FP

Si bien la mayoría de las ENR analizadas contemplan una breve introducción en que se intenta explicar por qué se está llevando a cabo esta labor, no existen muchos ejemplos en los cuales se deje expresamente en evidencia el objetivo de una evaluación de riesgos y, por ende, qué espera de ella el país.

En el caso de la ENR de Argentina de 2022, comienza precisamente con la expresión de los objetivos que espera el país respecto del trabajo que está presentando, el cual es tener el panorama más claro posible sobre sus riesgos LA/FT/FP, y que esos resultados sirvan para el diseño de una Estrategia Nacional que le permita al país garantizar un uso proporcional, eficaz y eficiente de los recursos económicos, materiales y humanos que tiene disponibles.

Si bien puede parecer objetivos esperables y sencillos, en realidad son bastante complejos y con altos estándares. Por una parte, solo se entenderá que el resultado del trabajo es eficiente si permite tener absoluta claridad de los riesgos del país en materia de prevención y combate del LA/FT/FP, por lo que cualquier otro resultado que resulte confuso o de alcance limitado se debería entenderse como fallido.

Como segundo punto, plantea qué se espera hacer con el resultado de la ENR, con lo cual las autoridades del país ya definen el curso de acción que permitirá, según sus aspiraciones, mitigar de manera eficiente los riesgos detectados.

Graficar de manera clara y concreta los objetivos de una ENR no solo permite guiar el camino para elaborar un buen trabajo, sino también es un punto de partida valioso para quienes deban utilizar estos insumos, y de esta forma puedan ponderar su valor y utilidad.

62. Como sabemos, circunstancias tales como una evaluación mutua ad- portas puede hacer que dicha voluntad se manifieste con especial fuerza, pero ello puede variar significativamente en periodos de seguimiento u otros donde un determinado país no será objeto de consultas permanentes respecto a su trabajo.
63. Para ello, se ha vuelto valioso el establecer una institucionalidad permanente que dé soporte a este tipo de iniciativas, independiente de la aproximación política del gobierno de turno, ya que ello ayuda a minimizar el impacto derivado del desinterés de una o más altas autoridades del país en actualizar una ENR de FT.
64. Poseer una autoridad política de alto nivel, que sea responsable de ejecutar estas tareas puede ayudar a desarrollar un mayor nivel de exigencia en el cumplimiento de las normas y obligaciones derivadas de ella.

Participantes de la ENR de FT.

65. Existe consenso acerca de que una parte relevante del éxito de un trabajo como el de elaborar una ENR de FT depende en convocar a las instituciones necesarias para llevarla adelante con éxito.
66. Como señala el FMI, parte de los requerimientos la elaboración de una ENR de FT difiere de las necesarias para una evaluación relacionada con los riesgos de LA, por lo que, si bien una parte importante de las agencias pueden coincidir, existen otras que solo aparecerán para este tipo de ENR.
67. Debido a que la mayoría de los países de la región tienen mecanismos de organización interinstitucional para el desarrollo y revisión de sus ENR, es necesario, como primer paso, determinar si las instituciones incluidas representan a todas aquellas necesarias para evaluar debidamente los riesgos que enfrenta el país en la materia.
68. Como un primer paso, es necesario evaluar si las amenazas y vulnerabilidades identificadas en la ENR de FT, así como sus consecuentes riesgos, pudieron ser analizados y mitigados con la información y funcionamiento de los organismos que actualmente pertenecen al grupo que trabaja en la ENR de FT, según el plan de acción establecido por la coordinación nacional.
69. Este primer análisis es fundamental, ya que tiene dos dimensiones que resultarán del todo relevantes para comenzar a diseñar los eventuales cambios en la estructura y participación institucional que soporta una ENR de FT.
70. Por norma general, las instituciones y equipos que componen los análisis previos de una primera versión de una ENR son los mismos tanto para analizar el riesgo de LA como el de FT, lo cual es entendible ya que los análisis a nivel regional se desarrollan, en casi todos los casos, a la par, y forman parte de un mismo documento y proceso de trabajo.
71. Sin embargo, y a pesar de que este esquema puede resultar ventajoso en términos de optimizar la participación efectiva de todas las agencias del Estado que han sido convocadas, es necesario revisar si dicho esquema, y aun existiendo atendibles razones para ello en ese momento según la realidad de cada país, entregó un nivel menor de tiempo y profundidad en el análisis del FT al que se le dio al LA, ya que ambos delitos se comportan de manera diferente. Basta recordar, solo a modo ilustrativo, que mientras los lavadores de activos manejan fondos de carácter ilícito para sus operaciones, esto no es siempre el caso cuando se busca financiar actividades terroristas, lo que ya debería marcar un enfoque diferente en ambos casos.
72. La constitución de un solo grupo de expertos, aunque divididos en distintas mesas de trabajo, hacen que la metodología y elementos que se utilizan para detectar las amenazas y vulnerabilidades del LA pueda ser excesivamente influyente al momento de comenzar a estructurar el análisis del FT, inclusive tomando parte relevante de los datos que se generaron para evaluar el riesgo de LA y trasladándolos al análisis FT sin una reflexión respecto de su idoneidad.

Cuadro ejemplo sobre autoridades recomendadas para participar en las ENR FT ¹⁵

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia • Cancillería • Ministerios encargados del Medio Ambiente y recursos naturales. • Autoridades policiales y auxiliares de justicia • Servicios de inteligencia y seguridad • Ministerios Públicos (persecutores) • Autoridades migratorias • Autoridades aduaneras • Autoridades tributarias • Autoridades encargadas del resguardo de las fronteras • Autoridad a cargo del registro de vehículos motorizados | <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades con facultades de supervisión (tanto de IF como de las APNFDs) • Servicios encargados del sistema penitenciario • Administrador o supervisor del sistema de seguridad social • Encargado del Registro de bienes inmuebles • Encargado del Registro de empresas • Encargado del Registro de OSFL • Encargados de Registros de cuentas bancarias • Unidades de Inteligencia Financiera |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

73. Por otra parte, la extensión del análisis de las amenazas, vulnerabilidades e impacto que se otorga al LA versus el FT, denota, en prácticamente todas las ENR revisadas, que la centralidad regional sigue estando principalmente en comprender y mitigar los riesgos de LA, más que en ahondar con el mismo ahínco en materia de combate al FT, lo que pudo ser comprensible al comienzo de la vigencia de las nuevas Recomendaciones del GAFI, pero que hoy debe ser sustentado de manera más profunda y detallada, puesto que el riesgo de FT a nivel global ha ido evolucionando aunque de forma generalizada en nuestra región **siendo calificado como medio-bajo.**

74. Así, para la revisión y pertinencia de los integrantes que participarán en la actualización de ambas evaluaciones deberían hacerse por separado, ya que sus objetivos y los insumos necesarios para un correcto levantamiento de los respectivos riesgos puede ser diferente.

15. Este cuadro fue elaborado en base a las recomendaciones dadas por GAFI en su Guía para la Evaluación de Riesgos de FT, de 2019, así como de las recomendaciones entregadas en el documento Manual de actores y procedimientos estratégicos para la detección, investigación y interrupción del FT y FPADM elaborado por GAFILAT.

75. Si se realiza una distinción entre estos grupos, en especial en caso en que se insista en que las **ENR** sean parte de un solo documento, y por ende en los participantes sean verdaderos especialistas en cada una de estas áreas, es que podremos tener una primera visión si, efectivamente, al momento de la revisión de la **ENR** están citadas todas las agencias necesarias para acometer la misión y que estas tengan a disposición los datos e información necesarios para entender los riesgos que esta actividad criminal implica y por consecuencia plantear las mitigantes adecuadas.

76. En esta línea, y a modo de ejemplo, la inclusión de las agencias de inteligencia y seguridad interior del estado y sus grupos especialistas en materia de combate del terrorismo pueden ser un interesante aporte al análisis de riesgos, lo que no se visualiza claramente en todas las **ENR FT** regionales.

77. En esa línea, el **FMI**, a través de su documento **Contrarrestando el Financiamiento del Terrorismo: Buenas Prácticas para Mejorar la Efectividad**, de 2023, plantea la conveniencia de tener presente este análisis, proponiendo a los países que la selección de instituciones y agencias públicas y privadas que participarán en el proceso de elaboración (o revisión) de una **ENR de FT**, se haga de manera totalmente independiente.

Participación del sector privado.

78. Una segunda arista en este punto es analizar el nivel de participación que se le ha dado al sector privado en este proceso.

79. Si bien la relación y opinión del sector privado ha sido parte de las discusiones en la generación de varias de las **ENR** de la región, es claro que su involucramiento ha estado especialmente presente en materia de **LA** y solo al comienzo de las mesas de trabajo.

80. Lo anterior es comprensible, y tiene relación con la menor percepción del riesgo del **FT** en la mayoría de los sectores de las economías de los países **GAFILAT**, con excepciones en sectores bancarios de algunos de los países evaluados.

81. En general, podemos observar que en los **IEM** de países del **GAFILAT** y los informes de seguimiento, se reitera el hecho de que las temáticas referidas al combate del terrorismo y de su financiación, la comprensión del fenómeno en el sector privado, y por ende de sus riesgos, es limitada, lo que se observa no solo en sectores no financieros, sino también en sectores financieros no bancarios.

82. En el caso de las **APNFD**, y hasta el momento de las evaluaciones de **4ta Ronda de EM** del **GAFILAT** debidamente analizadas, existió una genuina preocupación por parte de todos los equipos evaluadores respecto de las medidas que dichos sectores estaban tomando para combatir el **FT**.

83. Ante ello, se abren dos vías para reconsiderar la forma de incluir al sector privado en la generación, desarrollo y/o actualización de una **ENR de FT**.

84. Por una parte, es necesario revisar si las acciones tomadas para mejorar la comprensión del **FT** en los sectores detectados en las evaluaciones como menos informados de las medidas preventivas a tomar, han tenido avances que permitan visualizar un mayor nivel de colaboración y entrega de información.

85. Por otra parte, y respecto de los sectores que muestran mayor observancia y conocimiento en la prevención de este delito, es conveniente analizar si su participación y colaboración en la entrega de sus experiencias está siendo aprovechado de manera eficiente y eficaz.

86. Si comenzamos enfocándonos en el primer grupo, veremos que el resultado de comprender el nivel de conocimiento que estos grupos detectados como más vulnerables en una primera revisión puede cambiar significativamente algunas líneas y riesgos presentes en la **ENR de FT** sujeta a revisión.

87. A nivel regional esta no es una tarea fácil, ya que en todos los **IEM** regionales se detectó que no se encontraban todos los sectores no financieros debidamente regulados o que, inclusive, no formaban parte de los sistemas preventivos por deficiencias normativas.

88. Hasta esta **4ta Ronda de EM**, los países de la región se centraron en trabajar con mayor cercanía con los bancos y los sectores financieros, lo que es natural ya que estos sectores cuentan con mayores capacidades profesionales y económicas para comprender el riesgo e impacto del **FT** aunado a su propia evolución normativa en su calidad de sujetos obligados tradicionales en la materia.

89. Desde todo punto de vista, en especial desde un foco preventivo, es necesario que los países se aseguren que los sectores no financieros, y en especial las **APNFD**, estén comprendiendo los riesgos de **FT** y tomando las medidas de protección necesarias de acuerdo con el sector en que desarrollan sus actividades.

90. Si el resultado del análisis propuesto es negativo, es evidente que el resultado de la **ENR de FT**, y en especial en los riesgos presentes, se verá altamente influenciado y deberá ser graficado en los riesgos de la nueva evaluación.

91. Como veremos más adelante, la cantidad de sectores económicos que deben considerarse parte de un sistema de prevención y combate del **FT** no hace más que aumentar, así como también la complejidad de las operaciones que realizan.

92. Por otra parte, y en caso de que se detecte una mejora en los índices de observancia en la prevención y combate del **FT** por parte de los sectores económicos del país, es posible tomar otro tipo de medidas que nos asegure que la información y experiencia recolectada por estos sectores pueda ser de utilidad para reconocer mejor nuestros riesgos.

93. Como ya adelantamos, por norma general el sector bancario ha reaccionado más adecuadamente a este desafío, aun cuando pueden existir ciertas dudas respecto de su nivel de comprensión y aplicación de normas preventivas para casos generales de FT y cuando se trata de aplicar **Sanciones Financieras Dirigidas (SFD)** y en línea con las listas pertinentes del **CSNU**.¹⁶

94. De acuerdo con la información recolectada en la encuesta especialmente realizada para este documento, así como en las explicaciones de las metodologías incluidas en diversas **ENR**, podemos destacar que los métodos más utilizados para recoger la mirada y opinión del sector privado (o parte de él), es mediante cuestionarios o invitaciones a mesas de trabajo llevadas a cabo en las primeras etapas de la confección de las **ENR**.

95. No obstante lo anterior, no resulta claro el nivel de involucramiento que se tuvo por parte de esos representantes en la discusión de los riesgos de **FT**, o, dicho de otro modo, si su participación se centró especialmente en la evaluación de riesgos de **LA**.

96. Lo que sí es más claro de observar, es que, salvo un par de excepciones, su participación fue acotada al proceso de generación de la **ENR** y no se siguió con un trabajo permanente con esos grupos.

97. Es por ello, y dada la experiencia que al respecto han adquirido tanto los países como quienes deben implementar las medidas preventivas en la economía, que dar una nueva óptica a la colaboración público-privada es un ejercicio necesario.

98. Como plantea el **FMI** en el citado **documento de 2023**, se debe reevaluar el nivel de integración del sector privado en la generación de una nueva **ENR** de **FT** o sus posteriores actualizaciones. En la mayoría de las **ENR** de **FT** revisadas, y al contrario de las **ENR** de **LA**, no se visualizaron el eventual aporte relevante de este sector para el resultado del análisis. Debido a ello, se pueden estar desperdiciando insumos y experiencias altamente relevantes para lograr una correcta identificación de los riesgos de **FT**.

16. El GAFILAT nos entrega interesantes herramientas que van en la línea de fortalecer estas capacidades. Así, en julio de 2023, aprobó el Manual Metodológico para la realización de simulacros de congelamiento derivado de coincidencias en las listas de las RCSNU en materia de FT y FP. Dicho documento tiene como objetivo proporcionar a las autoridades competentes y a los sujetos obligados con una guía, que, a través de una metodología propuesta, facilite la realización de simulacros y ejercicios mock de congelamiento de activos derivados de coincidencias en las listas de las RCSNU en materia de FT/FP. Adicionalmente, busca que los países miembros apliquen en sus regímenes internos ejercicios controlados para comprobar el funcionamiento de los distintos mecanismos internos para aplicar SFD de FT/FP y les ayudará a fortalecer la coordinación y reacción de todos los actores clave del proceso. En adición a este documento, el GAFILAT se encuentra trabajando en la segunda etapa del proyecto que tiene por objetivo realizar simulacros en la materia en los países miembros y ejercicios regionales en la materia.

En esa misma línea, y con la finalidad de mejorar el cumplimiento de las R. 6 y 7 del GAFI en la región, el GAFILAT desarrolló en 2023 una solución informática gratuita y voluntaria que permite a las APNFD realizar de forma sencilla el monitoreo de las listas de sanciones del CSNU y cotejarlas de forma segura y preservando los datos de confidencialidad con las bases de datos de sus clientes.

99. La participación del sector privado en la evaluación del riesgo de **FT** también puede ser una buena práctica, ya que pueden compartir experiencias sobre situaciones conocidas o sospechosas en las que sus empresas fueron explotadas para financiar el terrorismo.

100. Sin embargo, compartir información sensible con participantes del sector privado puede plantear desafíos. En consecuencia, los países podrían limitar la participación del sector privado a distintas partes de la evaluación, o incluir solo a representantes del sector privado con las debidas autorizaciones de seguridad que puedan mantener un diálogo fructífero con la comunidad de inteligencia.

Caso Costa Rica. Obligatoriedad de participación del sector privado en las actualizaciones de las ENR.

En el caso de Costa Rica para abordar la Evaluación Nacional de Riesgos en materia **LC/FT/FP** se hace un acercamiento con todos los sectores tanto público como privado para conformar mesas de trabajo interinstitucionales, estas mesas de trabajo han sido guiadas por asistencia técnica y bajo la coordinación de la Unidad de Inteligencia Financiera y con el seguimiento y monitoreo de la Comisión Técnica Interinstitucional.

Es importante destacar el **Decreto Ejecutivo N°41583-MP 22 marzo 2020**, el cual, en su artículo 4° determina la obligatoriedad de participación no solo de los entes públicos en las actualizaciones de las **ENR LA/FT/FP**, sino también de todos los sujetos obligados por la **Ley N°8204** y su reforma mediante la **Ley N°9449** que regulan el sistema de prevención y combate del **LA/FT**.

Este tipo de regulaciones contribuyen no solo a asegurar la participación del sector privado en este tipo de trabajos, sino también a que las autoridades del sector público no puedan prescindir o minimizar el rol que los sujetos obligados pueden cumplir para la obtención de una **ENR** de alta calidad.

Participación de las OSFL.

101. Sin duda uno de los sectores donde más se ha hecho hincapié en la importancia de entender sus actividades, así como su rol e impacto en el FT, son las Organizaciones sin fines de lucro, en particular aquellas involucradas fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.
102. La diversidad de regulaciones y formas de constitución de este tipo de organizaciones es diversa en la región, así como también su control y monitoreo, lo que sigue representando un desafío plenamente vigente.
103. Sin embargo, a partir de la reforma que efectuó el GAFI a la R. 8, en 2016 y más recientemente en octubre de 2023 y las enmiendas a la misma y su Nota Interpretativa, así como la actualización de la guía pertinente, se aclaró el camino acerca de cómo evaluar a este sector y su diversidad a través de una evaluación de riesgos específica que permita a los países distinguir cuáles OSFL se encuentran comprendidas dentro de la definición de GAFI, lo cual permite tener mayor claridad respecto a cuáles organizaciones tienen el potencial de aportar de forma relevante a la revisión de una ENR de FT, siendo únicamente aquellas que por la naturaleza de sus actividades, su ubicación geográfica, los canales y clientes con los que operan; entre otros factores, las hace más propensas a ser utilizadas indebidamente para fines de FT. Asimismo, las reformas recientes al Estándar del GAFI, hacen especial énfasis en una serie de medidas que permitan evitar las consecuencias no intencionadas de la implementación del estándar como puede ser el de-risking o la sobre regulación por mencionar sólo algunas.
104. De acuerdo con el trabajo realizado por el GAFILAT, en especial en el Documento sobre Buenas Prácticas sobre Normatividad CFT y Monitoreo del Sector OSFL, de 2021, se han corroborado importantes desarrollos en los distintos países del grupo, por lo que las perspectivas de una colaboración más activa no se ven tan lejanas ni desfavorables.
105. Hoy, existen avances importantes en la mayoría de los países que nos permiten divisar una posibilidad de colaboración más estrecha entre estas organizaciones y las jurisdicciones, lo que nos permitiría compartir y entender mejor los riesgos que entrañan (y enfrentan) estas organizaciones en su quehacer diario sin olvidar que su fin último, como reconoce el propio GAFI es 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”.
106. Al igual que con el sector privado, es recomendable que los países evalúen los avances logrados por las OSFL¹⁷ en su rol de partícipes del sistema de prevención del FT. Si los resultados son positivos, se podría

17. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4215-documento-de-buenas-practicas-en-normatividad-cft-y-monitoreo-del-sector-osfl-rev-1/file>

tratar de una potencial fuente relevante de información y experiencias que ayuden a la evaluación de las nuevas amenazas y vulnerabilidades del país.

107. En caso contrario, y del hecho de que no se haya realizado un enfoque de riesgo de este sector que haya resultado en una efectiva mejora respecto de la regulación y de la comprensión del sector sobre sus obligaciones, se tendrá que revisar las brechas existentes y reincorporar este punto en el análisis de vulnerabilidades del país.
108. Por todo lo anterior, y dado el avance que han logrado los países respecto a la regulación e identificación de los riesgos de las OSFL en sus respectivas jurisdicciones, puede ser altamente valioso el recoger la experiencia que este tipo de organizaciones ha adquirido en la prevención del FT.

Caso de Evaluaciones Sectoriales de Riesgo de FT de las OSFL. Ejemplos de Ecuador, Perú y Uruguay.¹⁸

En el caso de Costa Rica para abordar la Evaluación Nacional de Riesgos en materia LC/FT/FP se hace un acercamiento con todos los sectores tanto público como privado para conformar mesas de trabajo interinstitucionales, estas mesas de trabajo han sido guiadas por asistencia técnica y bajo la coordinación de la Unidad de Inteligencia Financiera y con el seguimiento y monitoreo de la Comisión Técnica Interinstitucional.

Es importante destacar el Decreto Ejecutivo N°41583-MP 22 marzo 2020, el cual, en su artículo 4° determina la obligatoriedad de participación no solo de los entes públicos en las actualizaciones de las ENR LA/FT/FP, sino también de todos los sujetos obligados por la Ley N°8204 y su reforma mediante la Ley N°9449 que regulan el sistema de prevención y combate del LA/FT.

Este tipo de regulaciones contribuyen no solo a asegurar la participación del sector privado en este tipo de trabajos, sino también a que las autoridades del sector público no puedan prescindir o minimizar el rol que los sujetos obligados pueden cumplir para la obtención de una ENR de alta calidad.

18. Si bien al momento de la elaboración de este documento el IEM de Bolivia no se encontraba discutido ni aprobado por el GAFILAT, se tiene conocimiento que dicho país también cuenta desde 2023. Para efectos de este ejemplo, dicha información no se encuentra analizada ni ponderada.

Coordinación interinstitucional interna.

109. Otro elemento común en cualquier enfoque de riesgo analizado es la necesidad de que los países cuenten con herramientas que permitan una efectiva coordinación interinstitucional, lo que para efectos de elaborar o actualizar una **ENR** de **FT** cobra especial relevancia.
110. Un número importante de países del **GAFILAT** ha decidido que la manera más eficiente de asegurar esta coordinación es a través de una ley que fije la estructura, los participantes y ámbito de desarrollo de sus funciones. En otros casos, estas decisiones quedan plasmadas en instrumentos de carácter administrativo únicamente.
111. Cualquiera que sea la forma en que esta organización tome forma, es necesario que cuente con facultades suficientes como para asegurar la comparecencia en los grupos de trabajo de una **ENR**, de todas las agencias e instituciones necesarias para ello, su efectiva coordinación, así como también para destrabar potenciales obstáculos que puedan dificultar la elaboración o revisión del enfoque, así como del cumplimiento de los objetivos propuestos.
112. La inclusión de un número cada vez mayor de agencias conlleva que también sea necesario revisar si las estructuras de coordinación nacional permiten dicha participación, así como también si la normativa del país habilita a que el intercambio de información sensible entre las instituciones sea factible.
113. De la revisión de las **ENR** de **FT** publicadas los países del **GAFILAT**, lo que queda refrendado al momento de analizar los hallazgos planteados por los equipos de evaluación mutua de **4ta Ronda de EM** a países del mismo grupo, los cuales, a propósito de los recursos legales con que cuentan los países para llevar adelante investigaciones contra el **terrorismo y su financiamiento**, son un ejemplo de las limitaciones legales que existen para una fluida interacción entre, por ejemplo, las **Unidades de Inteligencia Financiera** y sus contrapartes de Inteligencia, brechas que se verán replicadas al momento de trabajar en la elaboración de una **ENR**.
114. La colaboración interinstitucional está avanzada en materia de **LA**, pero se vuelve más compleja al momento de colaborar en la prevención y el combate del **FT**.
115. Por ello, es importante no solo identificar las instituciones necesarias para iniciar un proceso de revisión de una **ENR** de **FT**, sino también el esquema legal en que ellas desarrollan sus funciones, y si ello significará un aporte relevante de experiencia, datos e información que puedan ser utilizados en este trabajo o solo será una participación más bien testimonial.

Caso México. Coordinación interinstitucional en materia de FT.

Desde marzo de 2014, las diversas autoridades mexicanas competentes iniciaron una colaboración sistemática entre los órganos de inteligencia financiera y de seguridad nacional para analizar, entender y abordar el riesgo del **FT**. Desde entonces, se han implementado diversas dinámicas, mecanismos y prácticas de coordinación interinstitucional para identificar, detectar, prevenir y disuadir riesgos y casos de **FT**.

Por ejemplo, la **Unidad de Inteligencia Financiera** ejecuta un modelo de riesgo de **FT** a través del cual se genera información y datos que permiten identificar el flujo de operaciones que pudieran estar vinculadas o presentar riesgos de **FT**, tanto de quien origina la transacción, como el beneficiario de los fondos.

Por otro lado, la inteligencia para la seguridad nacional implementa una metodología para abordar el riesgo de **FT**, se desarrollan acciones de investigación de gabinete y de campo respecto a los objetivos de interés a fin de contar con un diagnóstico sobre la existencia o inexistencia de transacciones en apoyo al **FT**. De esta forma, México mantiene una agenda de atención, coordinación y cooperación interinstitucional nacional e internacional de carácter preventivo en materia de **FT**.

Asimismo, y como parte de las acciones de atención internacional al riesgo de **FT**, en el quehacer de su economía global, México mantiene una coordinación y comunicación permanentes con entidades de riesgo que son vigiladas a fin de prevenir, detectar y combatir actos u operaciones financieras que pudieran facilitar la comisión de delitos de **LA** o el uso de recursos de procedencia ilícita para el **FT**.

Por otro lado, derivado del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, desde mayo de 2007, se estableció un Comité Especializado de Alto Nivel para mantener acciones de coordinación interinstitucional con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacional.

De igual forma, la **Unidad de Inteligencia Financiera de México** coordina la **ENR** de **LA/FT/FP** con el objetivo de identificar y comprender los riesgos, vulnerabilidades y amenazas en la materia. Para estos efectos, participan diversas autoridades mexicanas, entre las que destacan las encargadas de combatir el terrorismo y su financiamiento tales como el Comité Especializado

de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Fiscalía General de la República (FGR), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Por otra parte, en el ámbito de competencia de la CNBV, se ha realizado la coordinación de sesiones entre la UIF y las Autoridades Supervisoras, mediante el Grupo de Homologación de Criterios en Materia de Supervisión, el cual tiene su origen por el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, y la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo, promoviendo así una supervisión más eficiente y la implementación de procesos focalizados a fin de contar con mejores elementos de prueba, promoviendo una cultura de cumplimiento y combate de la corrupción.

Suficiencia, acceso y utilidad de los datos e información utilizados para la elaboración de la ENR de FT.

116. Sin duda uno de los elementos más complejos de obtener para la elaboración de una ENR es la recopilación y acceso a datos e información que nos permita desarrollar un análisis profundo sobre la realidad de un país en materia de riesgos de LA y FT.
117. Para el caso de una revisión de una ENR de FT, el enfoque sobre esos insumos es diferente, y tratan más bien en analizar si los datos e información utilizada en ella fue correcta en su elección y eficiente en su uso, su calidad, y si es necesario obtener nueva data que complemente la ya utilizada.
118. Respecto del primer punto, sobre la correcta elección y eficiente uso, ello puede verificarse analizando las metas y avances que el país ha desarrollado en los años de vigencia de la ENR de FT, y si ellos guardan relación con la eliminación o mitigación efectiva de los riesgos en la materia.
119. Asimismo, podemos encontrar otro medio de contraste en los resultados obtenidos en los planes de acción desarrollados por los países, lo que nos puede dar otro indicio sobre si la elección de datos fue la correcta y suficiente.

Caso Chile: Plan de acción asociado a la ENR.

Posterior a la publicación de la ENR en 2017, se estableció una mesa continua para la elaboración de un Plan de Acción que, en parte importante, se hiciera cargo de las brechas detectadas en la ENR.

Para ello, se organizaron 6 pilares estratégicos con sus respectivas mesas de trabajo, y cuyo Pilar N°6 se denominó “Financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva”, a cargo de la Fiscalía de Chile y la Unidad de Análisis Financiero. Dicha Pilar, y su respectiva mesa de trabajo, tuvo como elemento especial el preocuparse íntegramente de la mitigación de los riesgos de FT detectado en la ENR, las que iban desde aspectos normativos hasta de coordinación, elaborando una serie de metas para lograrlo.

Del resultado de ese trabajo, no solo se pudo medir el nivel de mitigación logrado, sino también se pudo determinar si el diseño de la mesa, sus participantes, datos e información utilizada fueron los idóneos para cumplir con la tarea encomendada, lo que asegura que en una próxima ENR, dichos elementos podrán ser ponderados de manera más precisa y, esperablemente, obtener mejores resultados.

120. Analizaren profundidad los datos y la información es particularmente relevante cuando se trata de revisar una primera versión de una ENR de FT, esto debido a que los datos utilizados en esa primera experiencia pueden haber sido recolectados para verificar escenarios que no demostraron ser especialmente certeros.
121. Para el caso del LA los datos e información son, en la mayoría de los casos, mucho más abundantes. Consta no solo en poder de las instituciones preventivas y persecutorias, sino también en numerosas sentencias que nos dan un espejo casi automático a parte relevante de los riesgos que en ese tópico enfrenta un país.
122. Lamentablemente, ese no es el caso del FT. La cantidad de condenas de FT entre los países de GAFILAT es mínimo, por lo que este proceso de recolección o revisión se vuelve compleja y requiere de la mayor atención. Es aquí donde la experiencia, datos e información de otros países, en especial de la misma región, se vuelve fundamental para complementar la mirada necesaria para comenzar la revisión.
123. Pero no solo es suficiente con saber si los datos utilizados son los correctos, es también importante verificar que su calidad, entendida como el nivel de precisión y falta de errores, es de un nivel que nos permita usarlos sin restricciones.

124. Poseer datos de calidad nos permite no solo hacer mejor inteligencia, sino también diseñar y modelar nuevos escenarios que los datos por separado no son capaces de reflejar. El uso de datos e información incompleta o de baja calidad puede llevar a obtener conclusiones equivocadas que perjudiquen la apreciación sobre el nivel real de riesgo de un país.

125. Finalmente, pero no menos relevante, es verificar si el uso de los datos necesarios para la elaboración y/o revisión de una ENR de FT es expedito y no está limitado por la falta de coordinación institucional o por elementos propios del ordenamiento jurídico de un país determinado. Como vimos anteriormente, en materia de FT se involucran instituciones que pueden tener marcos normativos restrictivos en cuanto al intercambio de información, incluso de mayor intensidad que en el caso del análisis del LA por la sensibilidad que esencialmente conllevan estos datos. Por ello, es necesario garantizar el acceso a la data que nos permita conocer la verdadera dimensión de los riesgos asociados al FT, para lo cual la autoridad que funja como coordinación nacional de esta actividad, debe desempeñar un rol principal para garantizar los resguardos y ámbito de utilización confidencial y que sea exclusivo para conocer el riesgo real de FT del país.

Cuadro con ejemplos de tipos de datos relevantes para la elaboración/actualización de una ENR FT¹⁹

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre investigaciones y criminalidad doméstica. • Información sobre investigaciones de terrorismo y FT. • Información recibida desde contrapartes internacionales. • Información de inteligencia sobre terroristas y terrorismo tanto interno como internacional, riesgos y metodologías asociada. • Sentencias y condenas sobre terrorismo y FT o sobre actividades relacionadas y facilitadores de esos delitos. • Información derivada de reportes de operaciones sospechosas, incluyendo los datos asociados a las mismas. • Información relacionada con análisis estratégicos que realizan la UIF. • Información sobre flujos migratorios (terrestres, aéreos, etc.) con énfasis en personas originarias o de nacionalidad o de destino en jurisdicciones de riesgo. • Información sobre actividad relacionada con el transporte transfronterizo de dinero en efectivo, con énfasis en jurisdicciones (origen y destino) de riesgo. • Informe sobre comercio internacional y contrabando. | <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre solicitudes activas y pasivas relacionadas con el cumplimiento de resoluciones del CSNU. • Información sobre cumplimiento doméstico tanto de sectores financieros como APNFD. • Información sobre alcance y materialidad de las OSFL que calzan dentro de las definiciones de GAFI. • Información relacionada con la extracción y comercialización de recursos naturales. • Información relacionada con posibles actividades terroristas en recintos penitenciarios. • Información impositiva relacionada con actividades desarrolladas por OSFL y que puedan ser sospechosas. • Datos sobre potenciales vulnerabilidades de los sistemas de seguridad social. • Acceso a datos completos de registros de empresas. • Acceso a datos completos de registros de cuentas bancarias y sus beneficiarios, vehículos motorizados y bienes inmuebles. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Caso México. Acceso permanente a datos e intercambio de información.

México utiliza un sistema de recolección y utilización permanente de datos, el cual le permite, en caso de revisar o actualizar sus riesgos de FT, contar con una base de información de rápido acceso.

Para el caso de la CNBV, a efecto de que esta autoridad cuente con información que permita comprender y evaluar los riesgos a los que se encuentran expuestos sus sujetos supervisados, cuenta con un reporte regulatorio en materia de ALA/CFT para banca múltiple y de desarrollo. Dicho reporte contiene información estadística de los productos y servicios que ofrece cada uno de los sujetos supervisados, en relación con los principales riesgos en materia ALA/FT, respecto de tres variables: tipos de cliente, tipos de moneda e instrumento monetario y zonas geográficas. Para el resto de los sectores supervisados, se implementó desde 2017, un cuestionario de operatividad, por medio del cual los sujetos supervisados remiten periódicamente diversa información cualitativa y cuantitativa que ha ayudado a mejorar las funciones de supervisión.

Adicionalmente, sirve como un mecanismo para conocer características de su operación, así como la forma en la que cada sujeto supervisado implementa algunas de sus obligaciones. El cuestionario de operatividad se encuentra conformado por 2 partes: una operativa (estadística de número de clientes, número de operaciones, monto operado y zona geográfica, entre otros), y otra cualitativa acerca del funcionamiento y estructura general de las entidades.

Por otra parte, la UIF y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano mantienen comunicación y colaboración constante a fin de adecuar,

19. Cuadro elaborado en base a la información entregada en el documento de GAFI Guía para la Evaluación de Riesgos de FT, de 2019.

robustecer y/o redirigir las acciones para atender el riesgo de FT en México.

Dicha colaboración no sólo es bidireccional, sino que se le suman otras instancias nacionales e internacionales dependiendo del comportamiento del riesgo; en este sentido, por ejemplo, se retoman entre otras acciones, estudios sobre las tendencias que se desarrollan en materia de FT y la actualización de los listados de jurisdicciones que tienen deficiencias en materia de combate y atención al FT remitidos por el GAFI, a fin de actualizar y considerar dicha información en los esquemas y clasificaciones de nacionalidades de interés especial en materia de FT.

Mantener una agenda de cooperación con autoridades, así como con agencias nacionales y extranjeras con competencia (policial, de inteligencia y procuración de justicia) en la atención de FT le ha permitido a México allegarse de elementos para fortalecer las acciones dirigidas a atender el riesgo de FT.

Adicionalmente, para el desarrollo de sus actividades, la UIF también hace uso de información obtenida en fuentes abiertas (OSINT), misma que le permite fortalecer los productos de inteligencia.

Análisis actualizado de la comprensión del fenómeno del delito terrorismo y su financiamiento.

126. Conforme a lo indicado en los IEM de la 4ta Ronda de EM de los países del GAFILAT, existen brechas relevantes en la comprensión del fenómeno de FT y sus alcances y efectos.
127. Ello se vuelve especialmente acuciante en el caso de las APNFD, las cuales en algunos casos poseen un desconocimiento relevante en este tópico.
128. Como mencionamos anteriormente en este documento, la necesidad de conocer los avances en el cierre de esta brecha de conocimiento es muy importante para el enfoque y riesgos de FT a que está expuesto el país.
129. De acuerdo con la información analizada, aún persiste en la región no solo la dificultad de comprender de qué hablamos cuando hablamos de FT, sino también de la confusión existente entre la inexistencia de actos terroristas en una jurisdicción y el hecho de que, a partir de ello, automáticamente, se crea que tampoco existen casos de FT. Tener certeza y claridad sobre este punto es vital, por lo que los países deben ser transparentes para identificar y ponderar esta potencial vulnerabilidad, solo de esa forma se podrán tomar (nuevas) medidas para mitigar adecuadamente ese riesgo.

Caso 1. Perú. Detección de vulnerabilidad de FT y medidas mitigantes.

En su ENR de 2021 (centrada principalmente en LA), Perú representó como una de sus vulnerabilidades más relevantes en materia de prevención del FT, el escaso conocimiento sobre este delito, sus dinámicas y consecuencias en sectores relevantes de sus sujetos obligados, y en particular en los sectores no financieros donde se encuentran las APNFD.

Para este país la necesidad de limitar esta vulnerabilidad detectada se transformó en una prioridad en la toma de futuras medidas mitigantes de riesgo.

Este ejemplo nos permite visualizar que el tener conciencia de la existencia de una brecha relevante en la comprensión del fenómeno de FT es la única manera de determinar el real nivel de riesgo de FT de un país y determinar en consecuencia las acciones de mitigación correspondientes.

A la fecha de la elaboración de este documento, el país desarrolla una ENR exclusiva para el FT y FP.

Caso 2. México. Mejoramiento de capacidades de las APNFD a través de la certificación.

México, a través de su Unidad de Inteligencia Financiera, realiza anualmente una convocatoria a todos los sujetos obligados de sectores económicos determinados como vulnerables, y en especial a aquellas que están en el rango de las APNFD, para que se certifiquen en sus conocimientos relativos al LA y FT.

Esta acción proactiva de la autoridad mexicana, cuyo origen parte en la calificación que su EM de la 4ta. Ronda dio a la R. 23, es un ejemplo de una herramienta que puede permitir aumentar de forma medible el nivel de conocimiento de los sujetos obligados no financieros más vulnerables y que, de esta forma, puedan ser parte relevante en los esfuerzos que realiza el país para mejorar sus capacidades preventivas en la materia.

Seguimiento, revisión y actualización de las ENR de FT.

130. La Guía sobre Evaluación de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo del GAFI, de 2019, plantea en su Parte 5 la necesidad de no solo tener claridad de los resultados de la ENR de FT y lo que significan conceptos como bajo o alto riesgo, sino también recomiendan que dicho trabajo tenga como correlato una serie de acciones que le den operatividad a los resultados obtenidos.
131. En esa línea, es importante generar planes de acción que faciliten a futuro entender en qué se ha avanzado, en especial mitigando riesgos detectados, y con ello actualizar la ENR con mayor acuciosidad y detalle, generando un trabajo permanente de las partes involucradas en el proceso de generación de la evaluación. Los denominados Planes de Acción son herramientas de gran valor para las instituciones de los países y en especial para el seguimiento que realizan las autoridades que fungen como Coordinadores Nacionales en materia ALA/CFT/CFP.
132. Otro de los elementos positivos que nos indica el GAFI respecto de mantener la coordinación activa y con metas trazables es el hecho de que ello genera mayor comprensión y desarrollo sobre cómo enfrentar el fenómeno del FT, lo que favorece la fortaleza del país en su conjunto. De acuerdo con el análisis de las ENR de países de GAFILAT encontramos casos que siguen este modelo, y otros que además refuerzan esta revisión con plazos establecidos en normas de carácter legal o administrativo.
133. Como dice la misma Guía del GAFI de 2019, la ENR es una foto de un momento determinado, por lo que los integrantes de la Red Global deben estar alerta respecto de los cambios que continuamente se producen tanto en el ámbito regulatorio como en las amenazas y vulnerabilidades propias de los países.

Caso 1. Argentina. Obligación normativa de revisión y actualización de las ENR.

Argentina realizó una Evaluación Nacional de Riesgos de FT y FP, en 2019, la cual fue aprobada ese mismo año por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de ese país. Lo interesante de este trabajo fue lo establecido en el Decreto 331/2019, que mandata al Comité de Coordinación para la prevención y lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, el cual establece en su artículo 7° que ENR “deberán ser revisadas cada 2 años, con el objeto de realizar las actualizaciones que correspondan”.

Esta norma, sirvió de base para dar comienzo a la revisión efectuada a dicha ENR, así como a la elaboración de la ENR en LA, publicada en 2022, lo que demuestra que el trazar horizontes de revisión predeterminados por una norma jurídica, puede ayudar a que las revisiones no puedan ser postpuestas arbitrariamente por alguna autoridad de un país.

Caso 2. Chile. Mecanismos de seguimiento y control interinstitucional.

Desde el año 2013, y en conjunto con su primera Estrategia Nacional Anti lavado y Contra el Financiamiento del Terrorismo, esta jurisdicción generó un grupo interinstitucional con entes del sector público, que tenía como misión no solo la elaboración de la Estrategia en la materia sino también su aplicación y seguimiento. Dicho grupo se formalizó mediante la firma de un memorando liderado por el Ministro del Interior y Seguridad Pública. Este grupo operó hasta el año 2017, fecha de término de la Estrategia, y donde mutó como Grupo para la elaboración y seguimiento de la ENR LA/FT 2017-2020, donde además se invitó a participar a otros entes públicos para mejorar la cobertura y acceso a información necesaria para elaborar esa tarea.

Del trabajo realizado, mediante la elaboración de la ENR, se siguió la generación de un Plan de Acción que tomaba la totalidad de los desafíos que planteaba este nuevo Enfoque Nacional, lo que significó que se constituyeran mesas permanentes de trabajo, divididas en 6 pilares estratégicos, los cuales debían dar cuenta anual a los Ministros de Interior y Hacienda de los progresos efectuados.

Esta modalidad de trabajo permitió no solo cumplir con la mitigación de la mayoría de los riesgos detectados en la ENR de 2017, sino que generó no solo una mayor conciencia sobre el rol de cada institución del país en el combate del LA y el FT, sino también un conocimiento y experiencia detallada sobre las fortalezas y debilidades del proceso efectuado tanto de elaboración como de aplicación de los desafíos transmitidos por la ENR.

PARTE 3. ELEMENTOS PARA LA REVISIÓN DE LOS ASPECTOS MATERIALES Y NUEVOS DESAFÍOS DE UNA ENR DE FT. AMENAZAS Y VULNERABILIDADES.

134. Una vez revisados y redefinidos los aspectos que nos ayudarán a confirmar o efectuar mejoras al funcionamiento de la ENR de FT, es necesario comenzar a analizar los elementos que, por regla general, nos entregan la mayor cantidad de información relevante para esta tarea.

135. Como podemos observar en la **Guía del GAFI de 2019**, así como también en los documentos emitidos por el **FMI** y el **BM**, para el análisis y detección de las amenazas y vulnerabilidades es necesario conocer tipologías y sectores económicos que han sido recurrentes en casos de operaciones de **FT** a nivel internacional, así como también dinámicas aún no tan desarrolladas como el impacto de la economía informal en este tipo de delitos y el vínculo entre el **FT** y el crimen organizado.

136. Para el presente análisis, y en concordancia con el punto anterior del presente documento, estudiaremos las amenazas y vulnerabilidades comunes que se han recogido en las **ENR FT** de los países de **GAFILAT**, así como las identificadas por las instituciones internacionales.

Análisis de amenazas. Aproximación a nivel comparado y su uso en las ENR de países GAFILAT.

137. Como punto de partida para una metodología de análisis de amenazas en materia de **FT**, el **GAFI** plantea, en su **Guía de 2019**, la necesidad de estudiar e identificar los grupos y organizaciones terroristas, sean locales, regionales o internacionales, que puedan tener algún tipo de impacto en un país determinado. Lo anterior no significa que el análisis debe estar centrado en la ocurrencia o posibilidad de ocurrencia de ataques terroristas, sino más bien en comprender cómo esos hechos, aún acaecidos en otros países, pueden verse relacionados con las actividades que se desarrollan en el propio territorio.

138. El conocimiento de grupos armados terroristas ya sea a nivel local o internacional, cómo actúan y se organizan, sus vínculos con comunidades de ciudadanos (o descendientes) de países que son calificados como de alto riesgo y que viven o desarrollan actividades en un país determinado, el nivel de simpatía que despiertan estos grupos en la población local, ayudará a posicionar los riesgos de **FT** de manera correcta.

139. Para ello, es necesario entender cómo se financian estas organizaciones, su nivel de despliegue ya sea nacional o transfronterizo, los medios o canales utilizados para este fin; entre otros factores. Esta información y otra, adicional puede ser obtenida, de los informes de inteligencia que -eventualmente- pueda poseer el país o que le han sido provistos debido a la cooperación internacional, entre otros aspectos relevantes.

140. A nivel regional, la mayoría de las **ENR** se aproxima a este punto de manera más bien general, estableciendo de forma directa que no se identifican actividades de grupos que puedan responder a las características de un grupo armado o terrorista.

141. Lo anterior conlleva a un elemento que llama la atención en los textos publicados de esas **ENR**, ya que al no ahondar en transcribir, por ejemplo, las características y modos de operaciones de grupos internacionales listados por el **CSNU**, y por qué, a partir de dicho análisis, se considera que no representan un riesgo relevante para el país en materia de **FT**, se pierde la oportunidad de que no solo se comprenda, en especial por parte de la comunidad que trabaja en el sistema contra el **FT**, cómo se articulan esos grupos, sino también cómo operan. Adicionalmente, esto genera que dicho conocimiento una vez asimilado por el país, no pueda ser compartido con sus pares a nivel regional a través de la cooperación internacional limitando el combate y prevención de este delito con un fuerte componente transnacional.

142. Similar situación se observa en el caso de grupos armados propios del país o que actúan en países vecinos. Salvo excepciones, las **ENR** de **FT** no se detienen en un análisis profundo en este tipo de organizaciones, lo que se hace más relevante en casos en que sí existen grupos armados y terroristas operando en territorios cercanos geográficamente, lo que puede cambiar la calificación de riesgo del país.

143. A pesar de lo anterior, dentro de los países del **GAFILAT** se cuenta con algunos buenos ejemplos de análisis robustos y documentados sobre grupos armados y terroristas, tanto a nivel interno como internacional como los que se presentan a continuación.

Casos de Argentina y Brasil. Análisis de organizaciones terroristas internacionales.

De acuerdo con el análisis efectuado de las evaluaciones nacionales de riesgo de **FT** de estos dos países, podemos observar que en cada uno de ellos se tomó la decisión de realizar una evaluación especial de grupos listados por el **CSNU**, en particular respecto del nivel de amenaza que representan para esos países grupos como **Al-Qaeda**, **ISIL** y el **Talibán**, entre otros, lo que representa una buena práctica que permite tener una mayor claridad sobre si el resultado final de la **ENR** representa realmente el riesgo de **FT** de un país.

En el caso argentino es destacable el hecho de que utiliza un mecanismo que no solo nos señala una descripción general de cada una de estas organizaciones terroristas y el por qué están listadas como tales por el **CSNU**, sino también sus antecedentes históricos que permiten comprender mejor el contexto por las que serán calificadas como amenazas de mayor o menor intensidad para el país.

En tanto para el caso de Brasil podemos destacar que el análisis de estas organizaciones se realiza con una identificación directa respecto del tipo de actividades respecto de las cuales se podrían beneficiar en el contexto de la economía brasileña. Este ejercicio de vincular de manera directa a estos grupos con las vulnerabilidades presentes en el país, entregando al lector una evaluación del nivel riesgo y/o amenaza que representan y con ello dotando de mayor claridad al análisis efectuado.

144. Otro de los elementos que los países deben analizar, es la potencial existencia de los denominados **Combatientes Terroristas Extranjeros**, fenómenos que, si bien ha sido más bien ajenos a la región, deben generar una observancia especial en los países integrantes.
145. Finalmente, debemos recordar que el **GAFI** también nos muestra en su **Guía de 2019**, los pasos a seguir por los países que no tienen riesgos de terrorismo especialmente notorios. Para ello, es necesario plantear otras estrategias como, por ejemplo, la construcción de escenarios probables a la luz de las tipologías y casos internacionales, entre otros, por lo que este análisis de amenazas debe estar siempre en vista de las autoridades de los países de **GAFILAT**.
146. Como lo indica el estudio "**Caribbean Jihad: Radical social networks and ISIS foreign fighters from Trinidad and Tobago²⁰**", existen zonas geográficas cercanas que ya han vivido dicho fenómeno, motivo por el cual se deben extremar los cuidados.
147. Por otra parte, tenemos que evaluar con rigurosidad la existencia de grupos armados organizados que puedan actuar al interior de los países, lo cual puede significar algún tipo de tensión política interna ya que no todos podrían ser considerados como grupos terroristas por los gobiernos de turno.
148. Este ejercicio es fundamental para tener una certeza del riesgo interno del **FT** en un país determinado. El no reconocimiento como terroristas de grupos que realizan actos que involucran dicho carácter de acuerdo con las convenciones internacionales, tiene como probable consecuencia el aumento y nivel de gravedad de las acciones ilícitas que cometen.
149. Es fundamental dar reconocimiento y combate directo de ese tipo de organizaciones, modo por el cual podemos conocer más de su funcionamiento y las maneras que se financian y en consecuencia combatir las efectivamente.

20. https://www.researchgate.net/publication/365306630_'Caribbean_Jihad'_radical_social_networks_and_ISIS_foreign_fighters_from_Trinidad_and_Tobago

Caso Paraguay. Análisis de Grupos Armados Organizados internos (GAO).

Uno de los análisis más detallados sobre la amenaza de grupos armados organizados dentro de un país, lo encontramos en la ENR de FT de Paraguay, de 2019.

En ella, el país identifica a tres grupos armados identificados como: Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); Agrupación Campesina Armada (ACA); y el Ejército del Mariscal López (EML).

Respecto de cada uno de ellos, se analizan sus principales características organizacionales, las zonas en las que operan, formas principales de recaudación de fondos y singularidades de sus integrantes. Adicionalmente, se analizan los casos en que ha existido algún tipo de sanción judicial a alguno de ellos, para culminar con una conclusión sobre su estado de operación y desarrollo organizacional.

Este tipo de análisis no solo ayuda a identificar el riesgo, en este caso, de terrorismo, sino también cómo pueden vulnerar las estructuras del país para facilitar su financiamiento, dando un panorama claro a los usuarios de la ENR respecto de la situación interna del país.

Análisis de Vulnerabilidades. Aproximación a nivel comparado y su uso en las ENR de países GAFILAT.

150. Como adelantamos, la revisión de las vulnerabilidades detectadas en una **ENR**, así como el nivel de mitigación de estas, es otro punto relevante de este análisis.
151. Así como surgen nuevas amenazas de forma continua, también lo hacen las vulnerabilidades de los países, muchas de las cuales van relacionadas con la irrupción de nuevos negocios y servicios asociados, que ponen en tensión los sistemas preventivos y persecutorios de los países.
152. Una manera de aproximarnos a este análisis es el que plantean tanto el **GAFI** como el **FMI** y el **BM**, aunque con matices metodológicos entre unos y otros.
153. Con el objeto de sintetizar esas experiencias, las revisaremos según el orden siguiente:

- Sectores económicos relevantes
- Uso y abuso de las OSFL
- Economía informal y FT
- Otras formas de obtención y movimientos de fondos para fines terroristas
- Crimen Organizado y FT
- Relevancia de la colaboración regional como mitigante del riesgo de FT

REVISIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS RELEVANTES

Banca y remesadoras de dinero.

154. Como mencionamos, otro de los aspectos relevantes al momento de elaborar o revisar una **ENR** de **FT**, es el hecho de identificar y analizar los sectores económicos que cada país considera más relevantes para la identificación de riesgos asociados a dicho delito.
155. Sin embargo, existe una base de actividades que el **GAFI** ya identifica como esenciales para cualquier sistema **ALA/CFT** y que, por ende, son relevantes para evaluar los riesgos de un país, ya sean vinculados al sector financiero y banca, a las **APNFD**, a las **OSFL** o a otras que se han ido desarrollando en los últimos años como es el caso de los **Activos Virtuales (AV)** y los **Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)**.
156. De la revisión de las **ENR** de **FT** de los países del **GAFILAT** analizadas para este documento, podemos determinar que la mayoría de estas han incorporado este tipo de análisis, o, por otra parte, las han incorporado posteriormente, al estudiar algún sector económico en particular, como es el caso de los mencionados **AV** y los **PSAV**.
157. No obstante, y con la excepción general de las **OSFL**, el nivel de profundidad de dicho análisis no se denota en la mayoría de los casos en materia de **FT**, sino más bien en la detección de vulnerabilidades relacionadas con el riesgo de **LA** y, a partir de ello, se derivan factores de vulnerabilidad para los análisis propios del **FT**.
158. Si primeramente miramos la **Guía del GAFI de 2019**, veremos que destacan dos actividades respecto de las cuales debemos tener una idea precisa de su peso dentro de una **ENR** de **FT**: estos son bancos y las empresas remesadoras de dinero.
159. El sector bancario, a pesar de sus múltiples controles, sigue siendo uno de los preferidos para la transferencia de fondos que pueden financiar actividades de terrorismo. Ya en 2015, en el Documento sobre **Riesgos Emergentes de Financiamiento del Terrorismo**, el **GAFI** identificó a este sector como uno de los más vulnerables a las actividades de **FT**, escenario que no ha cambiado en la actualidad.
160. Asimismo, las empresas remesadoras son otro de los sectores destacados por dicho estudio, ya que son ampliamente utilizadas por personas de diverso origen y condición social, por lo cual la masividad de las transacciones hace de este rubro uno especialmente desafiante para su supervisión y control.

161. Por ello, es imperioso para todos los países del **GAFILAT** contar con estudios y cuantificación del riesgo de estas actividades, lo que se traduce en la generación de herramientas como las evaluaciones sectoriales de riesgo de **FT**, sobre las cuales volveremos más adelante.

Caso 1. Costa Rica. Evaluación de riesgo FT del sector de remesadoras de dinero.

En el capítulo destinado al **FT** de la **ENR** del año 2021, Costa Rica realizó un análisis específico y pormenorizado respecto a este sector de la economía y su relevancia en dicho país, entregando cifras individualizadas por montos, países de destino, tipos de moneda y variaciones anuales en la cantidad de divisas transferidas.

Asimismo, el país identificó con precisión a 18 países considerados de riesgo o que presentan actividades de tipo terrorista, y respecto de los cuales se han registrado transferencia de divisas desde Costa Rica, así como su monto y fecha de envío. Adicionalmente, se realizó un comparativo de los flujos registrados entre los años 2017 y 2018, detectando un aumento de un 30% en los montos enviados.

Este análisis detallado de un sector económico determinado como susceptible de ser utilizado para movilizar dineros para financiar actividades terroristas, es un buen ejemplo sobre cómo podemos establecer un nivel de riesgo determinado de una actividad dentro de un país con altos grados de certeza.

Caso 2. Paraguay. Transferencias a países de riesgo a través de remesas.

En su **ENR FT** de 2019, Paraguay también realizó un interesante análisis del comportamiento de este servicio y potencial implicancia en flujos de **FT**, en especial de aquellas efectuadas desde la Zona de la Triple Frontera (Ciudad del Este), identificando no solo a los países receptores de esas divisas (los distingue en 3 zonas) sino también a las personas destinatarias, lo que supone un estudio de los hechos que le permitió al país determinar que el grado de amenaza como canal de movilización de fondos a través del servicio de remesas, debía ser calificado como Medio-Alto.

Zonas de Libre Comercio.

162. Unido a los dos importantes sectores de la economía ya mencionados, tenemos el caso de países que tienen características de centros financieros y/o que cuentan con zonas de libre comercio o zonas francas, que manejan volúmenes relevantes de dinero y transacciones de diversa naturaleza.
163. Si observamos el caso de los países integrantes del **GAFILAT**, tenemos varios de ellos con relevantes zonas libres de impuesto los cuales atraen a un importante número de personas de los más diversos orígenes.
164. De acuerdo con el estudio de 2022²¹ de la **Asociación de Zonas Francas de Las Américas**, para dicha fecha existían un total de 703 zonas francas de diverso tipo, siendo la República Dominicana quien cuenta con el mayor número de ellas (246), seguido por Colombia (122) y después Honduras (93).
165. Sin embargo, se destacan como las Zonas Francas más grandes de la región a la Zona Libre de Colón en Panamá, destacando también Coyoil Free Zone en Costa Rica y Ciudad del Este en Paraguay.
166. Por cierto, una característica de estas zonas de comercio es, precisamente, su interconexión con diversos países del mundo, incluidos aquellos que presentan una actividad terrorista continua, por lo que el destino y tipo de negocios que se realizan deben ser celosamente monitoreados.
167. Asimismo, existen diversos grupos de personas nacionales (o descendientes) de países considerados de alto riesgo terrorista, como es el caso de la mencionada Ciudad del Este y de la ciudad de Iquique, en el norte de Chile, lo que también es un elemento por evaluar de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

Caso 1. Panamá. Análisis de Zonas Libres (Francas) y vinculación con sus administraciones.

En diciembre de 2019, Panamá llevó a cabo una actualización del Capítulo V sobre FT perteneciente a la ENR de 2017, con lo cual se analizaron los riesgos de FT para el periodo 2016-2018.

Entre las instituciones convocadas para llevar a cabo esta actualización se encontraba la Administración de la Zona Libre de Colón, que, como ya mencionamos, es la más relevante de nuestra región. Lo anterior cobra el mayor sentido ya que Panamá, como lo indica su propia ENR, es un centro de negocios y servicios de relevancia internacional.

Las autoridades panameñas determinaron en base a un análisis cuantitativo y cualitativo, que el riesgo de FT en la Zona Libre de Colón es de nivel Medio-Alto, ya que existe la posibilidad de que algunos clientes y proveedores de las empresas de la Zona Libre podían estar directa o indirectamente vinculados al FT; debido a la diversidad y la naturaleza del negocio, los productos y servicios ofrecidos por las empresas pueden ser vulnerables para su uso en FT

Caso 2. Paraguay. Zona Libre de Ciudad del Este.

La ENR FT de 2019, establece una serie de análisis que tienen como locación geográfica la denominada Zona de la Triple Frontera (consistente en las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay), y en particular a Ciudad del Este, lugar que es reconocido como un activo centro de intercambio de bienes y servicios y que, además, cuenta con franquicias propias de las zonas libres de impuestos.

Las autoridades paraguayas, dando cuenta de las características propias de dicha ciudad y de la forma cómo se realizan sus negocios, integro esta realidad a sus diversos análisis contenidos en su evaluación, donde destacan su ponderación en el impacto de algunas modalidades delictivas tales como el contrabando y la violación de la propiedad intelectual, de servicios como el prestado por empresas remesadoras, y de tipologías de flujos de activos como es caso del transporte de divisas.

Es un enfoque distinto al caso anterior, pero que también tiene resultados positivos para comprender los verdaderos riesgos de FT que enfrenta el país.

21. <https://www.andi.com.co/Uploads/Estadisticas%20ZF%20Iberoamerica.pdf>

168. Por otra parte, es importante reiterar la necesidad de capacitar supervisor y regular a las **APNFD**, sectores económicos quienes, como ya mencionamos en este documento, plantean diversos desafíos respecto de su vulnerabilidad ante el **FT**. Los **IEMs** e informes de seguimiento de los países del **GAFILAT** demuestran que dichas actividades en general tienen un desconocimiento relevante sobre los riesgos de **FT**, por lo que su inclusión activa sigue siendo una tarea necesaria.

169. La atención que se da en las **ENR** de **FT** de países del **GAFILAT** a estas actividades y profesiones respecto de sus vulnerabilidades en **FT** sigue siendo restringida o incluso en algunos casos inexistente.

170. Por ello, es una buena práctica continuar con el desarrollo de instrumentos como las evaluaciones sectoriales específicamente realizadas para identificar riesgos de **FT**, ya que es la manera más efectiva de tener la visión omnicompreensiva que exige una buena **ENR** sobre las actividades más riesgosas y su peso dentro de la economía de un país.

Uso y abuso de las OSFL.

171. Como vimos con anterioridad a propósito de la necesidad de revisar la participación más o menos activa de las **OSFL** durante la **ENR** de **FT**, y dada la relevancia que revisten este tipo de organizaciones en los esquemas de prevención del **FT**, es que debemos volver a analizarlas, pero desde un punto de vista de su labor y método de acción en los respectivos países, ya que esa información es clave para cualquier **ENR** de **FT**.

172. De acuerdo con los trabajos realizados por el **GAFILAT**, en especial en el **Documento sobre Buenas Prácticas sobre Normatividad CFT y Monitoreo del Sector de las OSFL²²**, de 2021, y en línea con el documento del **GAFI** sobre **Mejores Prácticas: Lucha contra el Abuso de Organizaciones Sin Fines de Lucro (Recomendación 8)²³**, podemos ver que existe un avance relevante en la región en cuanto a estudiar y comprender cómo funcionan estas organizaciones, así como también verificar sus distintas naturalezas y el nivel de riesgo que entraña cada una de ellas.

22. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4215-documento-de-buenas-practicas-en-normatividad-cft-y-monitoreo-del-sector-osfl-rev-1/file>

23. <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>

173. Efectuar un análisis de riesgo de las **OSFL** en cada país es una herramienta esencial para verificar el potencial impacto de sus labores, las relaciones que puedan tener con otras organizaciones en distintas jurisdicciones, y a quienes proveen sustento y apoyo de diversa naturaleza. Cabe destacar que conforme a lo aprobado en el marco del **XLVII Pleno de Representantes del GAFILAT de julio de 2023**, el **GTFT** estará desarrollando en los semestres siguientes un proyecto sobre **Evaluación Regional de Riesgos de las OSFL** en materia de **FT** que permitirá tener un panorama más amplio y detallado del sector a lo largo de las **18 jurisdicciones** integrantes del organismo.

174. Hoy es relativamente sencillo para una **OSFL** integrarse a redes de carácter internacional, ya sea con otras **OSFL** o con gobiernos, o agencias gubernamentales, que poseen programas de asistencia de variado tipo. Es importante conocer estas redes y sus alcances, lo cual solo se puede facilitar incrementando la coordinación y trabajo conjunto con otros países a nivel mundial.

175. Por otra parte, es importante conocer si las **OSFL** del país son solo receptoras de ayuda o también remiten dinero y activos a otros países, en este último caso en conocer el destino de dichas ayudas se vuelve relevante.

176. Otro aspecto que se debe revisar es la facilidad para constituir o modificar estas organizaciones. En varios países de la región, y por motivos comprensibles dado que las **OSFL** prestan servicios relevantes en el ámbito social y económico, constituir las resulta relativamente sencillo, lo que no significa que su registro e información contenida no deba ser riguroso y de acceso expedito para las autoridades competentes.

177. Otro aspecto que también es visible en la región es el hecho que dependiendo de la función que la **OSFL** realizará, por ejemplo, más vinculada al apoyo infantil o a la investigación científica, estarán registradas ante distintos organismos de gobierno, lo que dificulta su conocimiento y control por no encontrarse en un registro único o centralizado.

Caso 1. Panamá. Medidas y acciones tomadas a partir de los resultados del IEM de 4ta. Ronda de EM

El IEM de Panamá determinó que el sistema de supervisión de las OSFL en general es adecuado, considerando como operan en Panamá, sin embargo, pueden ser más efectivos si se incrementa el número de visitas in situ y extra situ.

Esta vulnerabilidad fue rescatada en la actualización del Capítulo V de la ENR, llevada a cabo en 2019, donde se tomaron medidas, y que son parte del Plan de Acción 2020-2024 de dicho país, que apuntan a generar un mayor conocimiento del sector y aumentar sus capacidades supervisoras.

Adicionalmente, el país impulsó un plan de capacitaciones específicas para las OSFL, con el objetivo de lograr una mayor comprensión del delito de FT en ese sector.

Con ello, Panamá tomó una vulnerabilidad detectada en su IEM, la integró como tal en su ENR, tomando acciones concretas y medibles utilizando el mecanismo de Plan de Acción.

Caso 2. Paraguay. Análisis general de sus características y vulnerabilidades.

Paraguay, en su ENR de FT de 2019, realizó una evaluación exhaustiva de las vulnerabilidades propias de este sector, dejando expresamente cuenta en dicho documento de las vulnerabilidades que presenta, utilizando para ello las características propias de su constitución y objeto y sub-clasificándolas de acuerdo con las definiciones entregadas por el GAFI al respecto.

Adicionalmente, y que fue relevante para el análisis en la ENR, el país contaba con una Evaluación Sectorial de Riesgos de dicho sector, lo que también es una buena práctica que debe considerarse como imitable.

Economía Informal y Financiamiento del Terrorismo

178. Otro aspecto relevante que debe ser revisado, y que se denota como inexistente en casi todas las ENR de FT, es el impacto que tienen actividades que se desarrollan recurrentemente en el ámbito de la economía informal en los países de la región.

179. De acuerdo con la publicación “Panorama Laboral 2022. Latinoamérica y El Caribe”²⁴, de la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de ocupación informal de dicha región asciende a un 50% de los trabajadores activos, lo que nos da una visión del volumen del problema.

180. Respecto de este enfoque, el documento del FMI de 2022 nos da algunas ideas sobre cómo evaluar esta parte de la economía, la cual por lo general carece de cifras y datos que nos den detalles de cómo dimensionar el riesgo de FT.

181. Para ello, el FMI plantea en dicho documento cubrir la informalidad siguiendo las tres etapas del financiamiento: recolección de fondos (como la obtenida por mecanismos de crowdfunding online); movimiento de fondos (en especial a través de transferencias de dinero de tipo informal); y el uso de los fondos (como la compra de armas con dinero en efectivo).

182. Para ello, nos pide prestar atención al contrabando de especies, a la relevancia de estas tipologías en cada país y la relación, por ejemplo, de conflictos armados o actividad terrorista en países o regiones cercanos.

183. Asimismo, nos invita a evaluar el impacto de las transferencias de dinero informal, lo que es reconocida como una línea relevante de FT a nivel mundial.

24. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf

Caso Perú. Análisis de la informalidad en el país y medidas de las autoridades.

En la ENR de este país publicada en 2021 (cuyo enfoque principal se centró en el LA), se toma nota de los resultados de un trabajo efectuado por la Unidad de Inteligencia Financiera peruana denominada “Análisis del Financiamiento del Terrorismo”, también del año 2021. Según nos ilustra la ENR, la informalidad de la economía peruana es calificada como una vulnerabilidad de calificación “alta”, lo que impactaría no solo a probabilidad de que dicho sector sea terreno fértil para el LA sino también para la generación de fondos que financien remanentes de grupos terroristas locales que aún operan en el país como es el caso de Sendero Luminoso, y cuyas operaciones se circunscriben al área denominada Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, más conocido como VRAEM, zona que además es intensiva en el cultivo de drogas ilícitas como la cocaína.

Lo interesante de este caso es que detectando las autoridades peruanas la necesidad de profundizar su conocimiento sobre esta y otras vulnerabilidades y la dificultad para abordarlas en el ejercicio efectuado el 2021, se comprometieron a realizar una ENR específica sobre FT, dando cuenta que el resultado de un análisis de este tipo no solo es útil para detectar desde ya un nivel de riesgo determinado, sino también para encaminar a las autoridades a comprometer medidas de la magnitud indicada.

Tráfico transfronterizo de dinero

184. Un elemento destacado transversalmente como una modalidad de financiamiento del terrorismo es el tráfico transfronterizo de dinero (TTD), el cual, como hemos mencionado, puede ir relacionado con otras prácticas criminales tales como el tráfico de migrantes y de drogas.

185. La Recomendación 32 de GAFI,²⁵ sobre transporte de efectivo y otros valores, establece que los países deben implementar medidas y facultades tanto

25. R. 32: “Los países deben contar con medidas establecidas para detectar el transporte físico transfronterizo de moneda e instrumentos negociables, incluyendo a través de un sistema de declaración y/o revelación.

Los países deben asegurar que sus autoridades competentes cuenten con la autoridad legal para detener o restringir moneda o instrumentos negociables al portador sobre los que se sospecha una relación con el financiamiento del terrorismo, el lavado de activos o delitos determinantes, o que son declarados o revelados falsamente.

Los países deben asegurar que se disponga de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas para tratar a las personas que hacen una declaración(es) o revelación(es) falsa(s). En los casos en los que la moneda o los instrumentos negociables al portador estén relacionados al financiamiento del terrorismo, el lavado de activos o delitos determinantes, los países deben además adoptar medidas, incluyendo medidas legislativas, de acuerdo con la Recomendación 4, que permitan el decomiso de dicha moneda o instrumentos.”.

para obtener la declaración del efectivo; detener su transporte no autorizado, requisarlo y aplicar las sanciones que sean pertinentes.

186. Ya desde el año 2008, GAFILAT viene coordinando, a través de su Grupo de Trabajo Operativo, ejercicios de control de TTD y de declaraciones entre los países miembros, lo que ha resultado en una mejor implementación de las medidas establecidas en la R. 32.

187. Sin embargo, y como lo demuestra el documento de GAFILAT “Transporte físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador en la región latinoamericana: análisis estratégico sobre patrones, tendencias y alertas por posible lavado de activos”²⁶, de 2021, los montos involucrados en el TTD a nivel regional siguen siendo relevantes.

188. Por ello, y desde el año 2018, GAFILAT cuenta con la Red de Transporte Transfronterizo, ejemplo de colaboración internacional, la que a su vez cuenta con un Sistema de Consultas y Registros (SICORE) en el cual se captura la información sobre movimientos de TTD que se genera en los distintos países integrantes.

189. El funcionamiento de esta Red es permanente ya que cada país debe asignar un enlace nacional, lo que permite que la información que contiene esté altamente actualizada.

190. De los datos recolectados por la Red, se pueden obtener insumos altamente relevantes para la elaboración o actualización de las ENR, ya que su calidad y detalle permiten generar insumos para alimentar matrices de riesgo de FT, así como también generar información de utilidad tanto para persecutores como para las UIF:

191. La Red hoy cuenta con 13 países integrantes, los que pueden beneficiarse de forma relevante si utilizan esta información durante sus procesos de análisis de amenazas y vulnerabilidades.

192. A continuación, veremos un cuadro con la actividad de registros reportados hasta el año 2020.

26. <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/estudios-estrategicos-17/4168-final-analisis-estrategico-de-ttd-en-la-region/file>

País Teportante	2017	2018	2019	2020	Total
Bolivia	9.845	7.878	7.749	830	26.302
Chile	0	0	26.416	3.245	29.661
Costa Rica	521	450	586	222	1.779
Ecuador	0	97	242	129	468
El Salvador	103	145	181	30	459
Guatemala	1.296	580	807	74	2.757
Honduras	150	157	330	0	637
Panamá	4.367	1.434	3.122	1.262	10.185
Perú	11.961	10.581	34.838	8.906	66.286
República Dominicana	29	8	0	0	37
Total	28.272	21.33	74.721	14.698	138.571

Otras formas de obtención y movimientos de fondos para fines terroristas

193. Ya en el año 2015, el GAFI publicó el documento “Riesgos Emergentes del Financiamiento del Terrorismo”²⁷, el cual sigue siendo una referencia respecto a las amenazas y vulnerabilidades que, en aquella época podían ser “emergentes”, pero que muchas de ellas son hoy una realidad.

194. Si nos detenemos un momento en el listado de amenazas y vulnerabilidades que dicho documento detecta, podemos encontrar un detallado listado tanto de formas de financiamiento como de actividades comerciales y sectores económicos que van más allá de los bancos y las empresas remesadoras de dinero.

195. Por el momento entender las maneras en que fluyen los capitales y otros activos para financiar el terrorismo es una parte relevante para determinar los riesgos de un país. Si bien podemos observar análisis en algunas ENR de FT de países GAFILAT respecto de los movimientos del sector bancario y de remesas, así como del transporte físico de dinero, no se observan en la mayoría de ellas estudios en relación con otros tipos de flujos, tales como los obtenidos de delitos como la extorsión y el secuestro, la relevancia de las donaciones privadas y el abuso financiero respecto de empresas legítimamente constituidas, así como de las OSFL, aunque hay algunos casos en que se hace de buena manera como el que veremos a continuación.

Caso 1. Costa Rica. Análisis de movimientos de efectivo y transporte transfronterizo de dinero y riesgo FT

En su ENR de 2021, en particular en la parte que analiza el FT, Costa Rica da un énfasis especial tanto al estudio de los movimientos en efectivo (tanto interno como al exterior) como al transporte transfronterizo de dinero y potencial impacto en el FT.

Respecto del primero, el país hace una evaluación precisa sobre cómo las vulnerabilidades detectadas en el país hacen altamente factible que esa dinámica sea utilizada para el FT, estableciendo un listado de al menos 7 aspectos que deben ser mejorados para disminuir esos riesgos, sumado al hecho de que el país determina que su marco legal aún no es adecuado para disuadir acciones ilícitas de este tipo.

Seguido, hace un análisis de similar respecto de la situación de transporte transfronterizo de dinero, para lo cual Costa Rica tiene una amplia y actualizada variedad de datos que aportan significativamente a dicho estudio, cuantificando el volumen del desafío que enfrentan las autoridades para mitigar los potenciales riesgos detectados.

El país utiliza además la plataforma SICORE del GAFILAT para la carga de la información de las declaraciones de dinero transfronterizo y valores, lo que permite trazar las rutas de los flujos financieros, nacionalidades, montos y demás información relevante para desarrollar productos de análisis estratégico y el fomento de actividades de cooperación internacional.

27. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Emerging-terrorist-financing-risks.html>

196. Asimismo, existe evidencia relevante respecto de los vínculos entre el FT y el tráfico de migrantes, como lo indica el estudio del GAFI, de 2022, sobre “Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo derivados del Tráfico Ilícito de Migrantes”, donde se nos indica como los grupos terroristas pueden actuar como “facilitadores” para la comisión de dicho delito en caso de controlar territorios que son usados para el traslado de dichas personas.

197. Dado el alto flujo de migrantes que ha experimentado Latinoamérica en los últimos años, en especial a partir de la crisis venezolana y más recientemente con la migración a gran escala centroamericana hacia los Estados Unidos de América, es relevante despejar el impacto de este tipo de delitos en el eventual financiamiento de actividades de tipo terrorista.

198. Por ello, es necesario que los países revisen sus ENR para verificar si se están analizando todas estas variables al momento de determinar sus riesgos de FT.

199. Por otra parte, existen sectores de la economía que han logrado una mayor preponderancia como herramientas para el FT. Tal vez el caso más evidente es el de los AV y los PSAV, en especial luego de la modificación de la R. 15 y su Nota Interpretativa.

200. Durante este año 2023, EL GAFI publicó una “Actualización Dirigida en la Implementación de Estándares del GAFI Sobre Virtual Activos y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales”, lo que demuestra la velocidad de los cambios, y por ende desafíos, que los países deben comprender y enfrentar, tales como el aumento en el uso de criptoactivos anónimos, la masificación de plataformas de Finanzas Descentralizadas (DeFi), el uso de Token No Fungibles (NFT por sus siglas en inglés), entre otras.

201. En esa línea, se vuelve imperioso que los países estudien en profundidad el desarrollo de estos productos y servicios y dimensionen sus riesgos e impactos no solo desde una perspectiva del LA, sino también del FT.

202. Si bien una parte importante de los países del GAFILAT ha desarrollado estudios específicos sobre el riesgo de los AV y PSAV, es necesario que los resultados de estos sean plenamente integrados a las ENR de FT, ya que con ello se logrará entender de manera más ordenada cómo dicha información fue analizada y utilizada.

Caso 1. Integración de datos de estudios anteriores sobre activos virtuales a una ENR FT

Dentro de las diversas ENR de FT estudiadas, podemos ver algunos casos en que el análisis de los AV y PSAV se integran, aunque aún de manera generalista, a sus análisis sobre el FT.

Así, encontramos los casos de Argentina, Costa Rica y Paraguay, quienes ya incluyen este tópico dentro de aquellos que deben tenerse en cuenta y analizarse a futuro con detención para determinar con mayor precisión el peso e impacto que estas tecnologías pueden tener en el flujo de divisas destinadas a grupos armados.

Costa Rica publicó el 26 de septiembre del 2023, el Decreto Legislativo No. 10373 el cual fortalece el tipo penal de LA (denominado como legitimación de capitales) cuyo alcance a los bienes de interés económico abarca expresamente los activos virtuales y sus derechos, estableciéndose una pena de diez a veinte años de prisión, cuando estos bienes de interés económico, incluidos los activos virtuales, se originen de las actividades delictivas relacionadas con el terrorismo, el financiamiento de actos de terrorismo y de organizaciones terroristas, entre otros delitos

Caso 2. Bolivia. Análisis de impacto FT desde estudio encomendado por la ENR

Otra óptica para abordar este desafío es el ejecutado por Bolivia. Este país, dando cumplimiento a lo ordenado por su Estrategia Nacional 2023 – 2025, elaboró en coordinación con otras entidades un Estudio Sectorial de Riesgo de AV y PSAV, donde se especifica el análisis para el FT, y cuyos resultados fueron, en cuanto a la determinación del riesgo de FT que representa el uso de AV/Criptoactivos y PSAV que la calificación respecto a la amenaza de FT es “Baja”.

Adicionalmente, dicho estudio estableció que la calificación respecto a las vulnerabilidades es “Medio-Baja”, considerando que las vulnerabilidades generales, las relacionadas a PSAV y vulnerabilidades referentes al Sector Financiero representa un 36% de riesgo, consecuentemente la calificación según la escala de riesgos es de 1,82.

Al respecto, el nivel de riesgo de FT de los AV/Criptoactivos y PSAV, determinado es “1,41” que, de acuerdo con la escala de riesgo establecida por Bolivia, representa un nivel de riesgo “Bajo”.

Como vemos, Bolivia utilizó otro camino, el cual fue utilizar su ENR para determinar la necesidad de implementar un estudio respecto a dichos activos y sus proveedores, procediendo con ello a determinar el nivel de riesgo de FT para el país.

203. Otro de los sectores que debemos tener en consideración es el del arte y las antigüedades. Como podemos observar la Guía del GAFI, también de 2023, sobre el “Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en el Mercado del Arte y las Antigüedades”, el tráfico y comercialización de objetos con valor cultural se ha transformado en una fuente de financiamiento relevante para las organizaciones terroristas, como lo ha demostrado el accionar del autodenominado Estado Islámico de Iraq y el Levante (ISIL por sus siglas en inglés) y de Al-Qaeda, así como la vinculación entre el crimen organizado y este tipo de grupos armados.
204. Dado que Latinoamérica y el Caribe poseen importantes activos culturales, así como una larga historia de tráfico de este tipo de bienes, es relevante analizar el impacto que este mercado ilegal pueda tener como método de FT.
205. Finalmente, es importante revisar la relevancia e impacto que actividades extractivas de recursos naturales, tales como la tala ilegal de bosques nativos, la minería pesca ilegales, puedan tener en el financiamiento de grupos terroristas, ya que estos, al facilitar, e inclusive prestar protección, a grupos del crimen organizado en territorios que tienen bajo su control, contribuyen a que el avance delictual sea acelerado.

Crimen Organizado y Financiamiento del Terrorismo

206. El vínculo entre la acción del crimen organizado y el FT no es nuevo, y hemos podido presenciar varios ejemplos a nivel internacional sobre cómo los grupos terroristas financian sus actividades mediante la ejecución de actividades criminales o a través de colaboraciones con grupos criminales que necesitan apoyo o servicios para ejecutar sus operaciones.
207. En el año 2019, el CSNU emitió la Resolución 2482, donde señala su preocupación sobre esta vinculación e insta a los países no solo a cumplir con las normas internacionales tanto contra el crimen organizado como contra el FT, incluidas las Recomendaciones del GAFI, así como a tomar una serie de medidas para combatir estos flagelos y aumentar la cooperación internacional, entre otras medidas.
208. Asimismo, es importante tener en vista y consideración el documento sobre Buenas Prácticas de La Haya sobre el Nexo entre Delincuencia Organizada Transnacional y el Terrorismo del Foro Global Contra El Terrorismo, el cual comparte un total de 25 Buenas Prácticas y que sirven como una guía de acceso al estudio de este flagelo.
209. Lo anterior, solo viene a recalcar lo importante que a nivel comparado es este fenómeno, por lo cual es relevante que las ENR de FT analicen y revisen su enfoque a este respecto.
210. De las ENR de países integrantes del GAFILAT y otros documentos analizados, así como de los resultados de los IEM, se puede observar que solo un número reducido de países analiza las dinámicas y efectos de las actividades del crimen organizado y su vinculación con el FT.
211. Como ya se ha mencionado, la acción de los grupos de crimen organizado regionales ha continuado su expansión, inclusive en países en que tradicionalmente no actuaban este tipo de organizaciones. Actualmente, la diversificación de actividades ilícitas que ejercen estos grupos es amplia, yendo mucho más allá del narcotráfico, con especial desarrollo de delitos tales como la minería ilegal, robo y tala ilegal de bosques, tráfico de animales exótico, trata y tráfico de personas, falsificación de productos de la más diversa naturaleza, extorsión y tráfico de armas, entre otros, todos los cuales son altamente lucrativos.

212. Dada la extensión geográfica que algunos de estos delitos deben abarcar para poder perpetrarse, hace que la interacción entre grupos de crimen organizado y grupos terroristas sea mucho más factible.

213. Así, la necesidad de los delincuentes de asegurar, por ejemplo, un paso o explotación segura de sus negocios ilegales en sectores de países en conflicto, hacen que la relación, e incluso la adhesión, con ciertos grupos o causas terroristas sea un paso natural en su posicionamiento territorial.

214. Unido a ello, ambos grupos tienen necesidades comunes que financiar, tales como la obtención de armas de diverso tipo o entrenamiento de tipo táctico o militar.

215. La colaboración que el crimen organizado puede prestar a grupos terroristas para sofisticar la obtención de recursos puede ser importante, ya que el acceso al mercado formal por parte de las organizaciones criminales puede ayudar a obtener un flujo de activos de forma más rápida y segura.

216. Finalmente, es necesario estudiar la vinculación que ambos grupos pueden lograr en el ámbito del cibercrimen, que, como mencionamos someramente, se han transformado en fuentes relevantes de ganancias o financiamiento para sus actividades ilegales, por lo que es necesario ahondar en su potencial colaboración o prestación de servicios.

Caso 1. Análisis de Paraguay sobre actividad en la Zona Triple Frontera.

En su ENR FT de 2019, Paraguay realiza una labor de identificación y valoración de riesgos de FT derivadas de actividades ilícitas cometidas por el crimen organizado, tales como el narcotráfico, la extorsión, el secuestro y el contrabando.

En dicho análisis, las autoridades paraguayas distinguen claramente cómo el riesgo de esas actividades varía según se trate de LA o FT, lo que ayuda a comprender cómo tratándose de iguales delitos “base”, su riesgo es muy diferente.

Esto se manifiesta especialmente en la denominada Zona de la Triple Frontera que Paraguay comparte con Argentina y Brasil, donde el análisis efectuado por

los expertos paraguayos mezcla aspectos delictuales como los mencionados, con dinámicas de negocios propios de esa zona, como el elevado nivel de comercio exterior, los movimientos de dinero en efectivo y el almacenamiento de fondos y activos para FT.

Como adelantamos, este nivel de detalle en el análisis permite identificar que el contrabando y la violación de derechos de propiedad intelectual son fuentes relevantes de financiamiento para grupos armados que realizan operaciones internas y también de aquellos grupos de criminalidad organizada ligada al terrorismo internacional.

Caso 2. Análisis de Colombia sobre financiamiento de Grupos Armados Organizados y Remanentes de Grupos Armados Organizados

Las actividades de grupos armados organizados en Colombia tienen una larga historia, la cual sin embargo ha ido variando durante los últimos años donde, a modo de ejemplo, se desmovilizó al principal grupo denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, más conocido como las FARC. Sin embargo, ese trascendental logro de dicho país no ha sido suficiente para alcanzar el mismo resultado con otros grupos terroristas. Adicionalmente, Colombia identifica que producto de la disolución de las FARC, surgieron una serie de grupos de menor envergadura que se negaron a entregar sus armas.

De acuerdo con el análisis efectuado por Colombia en su ENR de 2019, estos grupos obtienen financiamiento de actividades ilícitas que van desde el narcotráfico, la extorsión, el secuestro, contrabando y la minería ilegal, actividades que también realizan los grupos de crimen organizado existentes en el país, lo que representan amenazas que las autoridades colombianas han calificado como relevancia alta o media alta para su país.

Relevancia de la colaboración regional como mitigante del riesgo de FT

217. Sin duda un aspecto transversal en el éxito de un país que busca seriamente prevenir y combatir el FT, es tener claridad de los aspectos geográficos y políticos de sus países vecinos y próximos.
218. Si bien los países integrantes del GAFILAT poseen buenos mecanismos legales e institucionales para fomentar la cooperación, para ello, no basta con conocer esas realidades a través de información obtenida de manera interna, sino que es esencial generar espacios de coordinación e intercambio de información y experiencia con dichos países.
219. A este respecto, el avance en cooperación e integración ha resultado ser altamente provechoso en la prevención e investigación de casos de LA, por lo que la región tiene experiencia y contactos para llevar adelante una labor similar en el caso del FT.
220. Es importante destacar la existencia y trabajo que viene realizando el Grupo de Trabajo de Financiamiento del Terrorismo (GTFT) del GAFILAT, el cual ha coordinado una serie de iniciativas y trabajos para crear conciencia y líneas de trabajo respecto del FT a nivel regional, por lo que es una buena plataforma para seguir generando coordinación e insumos necesarios para evaluar correctamente el riesgo regional de FT y que ello ayude a los países a contar con datos e insumos para sus propias ENR.
221. En la actualidad, y de la revisión de las ENR de FT de países GAFILAT que se tuvieron en vista, se observan algunos casos de colaboración activa y cuyos datos se han utilizado para la evaluación de riesgos en la materia.

Caso de colaboración entre México y Estados Unidos de América.

Entre los elementos analizados por las autoridades mexicanas en su última actualización de su ENR de LA/FT/FP, está las dinámicas propias que se dan en la frontera que comparten con los Estado Unidos de América (EEUU), así como su nivel de colaboración permanente tanto en materia de prevención y persecución de delitos graves, incluidos el LA y el FT.

Se trata de dos países que comparten lazos históricos y humanitarios de larga data, pero que representan realidades culturales diferentes, lo que podría ser un obstáculo relevante para lograr una debida colaboración entre sus autoridades, pero que en la realidad ha sido altamente fructífera, en especial a través del desarrollo de la iniciativa “Entendimiento Bicentenario”, donde las autoridades que conforman el régimen ALA/CFT en México, juegan un papel importante para alcanzar objetivos específicos en la materia.

En materia de prevención de terrorismo y su financiamiento se han llevado a cabo acciones de colaboración para descartar incidentes relevantes en estas materias, no obstante, ambos países mantienen una vigilancia constante respecto de personas de interés que puedan estar siguiendo dictados de grupos terroristas internacionales, como también bajo la vulnerabilidad de una frontera que las autoridades de ambos países reconocen como permeable.

Importancia de la difusión de los resultados de la evaluación.

222. Como sabemos, las ENR son un insumo de valor esencial para todos los sectores que componen la economía de un país, por lo que su difusión es un elemento importante.
223. A nivel comparado, encontramos que los países utilizan diversas maneras de dar a conocer los resultados de sus ENR, las que van desde una total publicidad del documento hasta textos resumen, con omisión de algunos datos o meramente explicativos de sus principales hallazgos.
224. Dentro de los países de GAFILAT, encontramos principalmente publicaciones completas, informes ejecutivos y documentos que muestran los aspectos principales de sus resultados.

225. La siguiente tabla muestra la realidad de los países de GAFILAT:

Tipo de difusión de la ENR	Número de países
Texto completo	9
Texto resumen ejecutivo y/o explicativo	9

226. Si bien la publicación del texto de la ENR, o de sus principales hallazgos, es esencial, también lo son las medidas de difusión que los países puedan adoptar a través de sus coordinadores nacionales, utilizando su poder de convocatoria y alcance para dar a conocer los resultados obtenidos y explicar qué significa cada uno de ellos.

227. Asimismo, es recomendable que aun en casos en que la totalidad del texto de la ENR esté disponible para el público, los países puedan elaborar cartillas explicativas que permitan acercar tanto el trabajo realizado como sus resultados, al mayor número de personas posibles.

Conclusiones

228. Los países miembros del GAFILAT han realizado un trabajo profesional y consistente en la elaboración de sus ENR contra el LA/FT/FP, pero aún persisten asimetrías en la profundidad del tratamiento que se le da a cada uno de estos delitos y fenómenos.

229. Al momento, todos los países del GAFILAT tienen ENR relativas al FT, pero su nivel de desarrollo difiere de manera relevante entre unas y otras.

230. La amplia mayoría de estas evaluaciones se contienen en el mismo documento que trata la ENR de LA, lo que podría ser la causa de que el estudio de las amenazas y vulnerabilidades respecto del FT sea menor en su profundidad y extensión, ya que parte importante del conocimiento y experiencia de las agencias públicas de los países de GAFILAT está centrada en el combate de LA, lo que en principio puede ser entendible dada la historia de la región a este respecto.

231. Sin embargo, esa misma experiencia en la elaboración de las ENR LA/FT/FP puede ayudar a que se organicen nuevos grupos de trabajo y tareas más específicas referentes a la evaluación de riesgos de FT, más aún con el permanente desarrollo y especialización de las metodologías y guías entregadas por grupos u organismos internacionales para la elaboración de una ENR en FT, lo que ayuda al contraste de lo realizado y lo que falta por realizar.

232. Sumado a ello, tenemos una cada vez más relevante práctica de análisis de riesgos en esta materia por parte de los mismos países del GAFILAT, por lo cual ya podemos ver, a modo de ejemplo, casos de documentos de evaluación de riesgo en esta materia que se presentan de forma independiente de la evaluación relativa al LA.

233. Se considera de suma relevancia el tema de la colaboración regional como mitigante del riesgo de FT. En la región se ha podido apreciar el avance en cooperación e integración y ha resultado altamente provechoso en la prevención e investigación de casos de LA, por lo que se estima que, los países miembros cuentan con experiencia y contactos para llevar adelante una labor similar en el caso del FT/FP.

234. Por último, se considera un ejercicio central la difusión de los resultados de las ENR de FT con todos los actores relevantes. Si bien la publicación del texto de la ENR, o de sus principales hallazgos, es esencial, también lo son las medidas de difusión que los países puedan adoptar a través de sus coordinadores nacionales, utilizando su poder de convocatoria y alcance para dar a conocer los resultados obtenidos y explicar qué significa cada uno de ellos y extender así el conocimiento con todo el sector público y privado para reforzar los sistemas de prevención y combate del FT y el FP.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

GAFI. 40 Recomendaciones.

GAFI. Guía para la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo (2013).

GAFI. Documento sobre Riesgos Emergentes de Financiamiento de Terrorismo (2015).

GAFI. Guía para la Evaluación de Riesgos de Financiamiento de Terrorismo (2019).

GAFI. Mejores Prácticas: Lucha contra el Abuso de Organizaciones Sin Fines de Lucro (Recomendación 8) (2015).

GAFI. Actualización Dirigida en la Implementación de Estándares del **GAFI** Sobre Virtual Activos y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (2023).

GAFI. Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo derivados del Tráfico Ilícito de Migrantes (2023).

GAFI. Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en el Mercado del Arte y las Antigüedades (2023).

Banco Mundial. Herramienta General de Evaluación Nacional de Riesgos Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo (2015).

Banco Mundial. Herramienta Específica de Evaluación Nacional de Riesgos de Financiamiento de Terrorismo (2022).

Fondo Monetario Internacional. Contrarrestando el Financiamiento de Terrorismo: Buenas Prácticas para Mejorar la Efectividad (2023).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución N°2482 (2019).

GAFILAT. Guía sobre Aspectos Relevantes y Pasos Apropriados para la Investigación, Identificación, Incautación y Decomiso de Activos Virtuales (2021).

GAFILAT. Guía para la Regulación **ALA/CFT** de Activos Virtuales y Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en la Región del GAFILAT (2023).

GAFILAT. Documento sobre Buenas Prácticas sobre Normatividad **CFT** y Monitoreo del Sector OSFL (2021).

GAFILAT. Transporte físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador en la región latinoamericana: análisis estratégico sobre patrones, tendencias y alertas por posible lavado de activos (2021).

Caribbean Jihad': Radical social networks and ISIS foreign fighters from Trinidad and Tobago. Michael Adams and Michel Pawinski. University of the West Indies. St. Augustine (2022).

Asociación de Zonas Francas de las Américas. Estadísticas de Zonas Francas de Iberoamérica 2022.

OIT. Panorama Laboral 2022. Latinoamérica y El Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (2023).

Foro Global Contra El Terrorismo. Buenas Prácticas de La Haya sobre el Nexo entre Delincuencia Organizada Transnacional y el Terrorismo (2018).

Informes de Evaluación de IV Ronda actualizados respecto de los países en que estos ya se encuentren disponibles.

Informes de seguimiento de IV Ronda de países de GAFILAT, así como documentos emitidos por países observadores.

Documentos disponibles sobre Evaluaciones Nacionales de Riesgo en **FT** (o similar) de los países miembros del Grupo.

Documentos sobre Planes de Acción en FT de los países integrantes del GAFILAT. Informes de Tipologías sobre **FT** y Señales de Alerta que se encuentren disponibles por parte de los países de **GAFILAT**.




**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (DIZ) GmbH