



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY

Revisión de Escritorio – PERU¹

Leyes Inspiradas por el GAFI que Regulan a las OSFL y Procedimientos Relacionados a Evaluaciones GAFI y las OSFL

Esta breve revisión de escritorio es una de cinco² realizadas en el contexto de un programa de investigación regional conducido por el Centro Internacional para la Ley del Sector No-Lucrativo (ICNL, por sus siglas en inglés)³. El propósito es de proporcionar datos y análisis relevantes sobre las normas anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) inspiradas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y procesos de evaluación relacionados a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) a personas interesadas de los sectores civiles, gubernamentales, académicos, privados, y otros. ICNL espera que las revisiones de escritorio informen diálogos sobre la conformidad de las normas y procedimientos con el derecho a la libertad de asociación y los estándares del GAFI relacionados a las OSFL plasmados en su recientemente reformada Recomendación 8 y Nota Interpretativa (NI) e iniciativas de reforma.

1. Introducción: El Gobierno de Perú aprobó la Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera UIF - Ley N° 27693⁴ y su Reglamento Decreto Supremo No. 020-2017-JUS⁵ como parte del conjunto de normas ALA/CFT. EL cuerpo normativo incluye el Decreto Legislativo 1249, el cual define que las OSFL están obligadas a reportar operaciones sospechosas y/o registrar operaciones de acuerdo al umbral que determine la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones⁶. Conforme este Decreto, la UIF *tiene facultades de requerir información adicional* que permita acreditar que las OSFL (en su condición de sujeto obligado) están en cumplimiento con sus obligaciones conforme la ley⁷. Las sanciones establecidas en el Decreto Legislativo 1249 no incluyen un régimen de sanciones diferenciado apropiado para diferentes tipos de faltas por incumplimiento de la norma⁸. La pena por el delito de financiamiento de terrorismo es una pena privativa de libertad no menor de veinticinco

¹ Esta investigación fue facilitada por el apoyo generoso del pueblo norteamericano a través de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID). El contenido de esta investigación es responsabilidad de ICNL y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

² Los cinco países son: Argentina, Brasil, México, Panamá y Perú.

³ ICNL es una organización internacional sin fines de lucro que proporciona asistencia técnica, investigación y educación en apoyo del desarrollo de leyes y sistemas de reglamentación apropiados para OSC en naciones de todo el mundo. ICNL ha trabajado con socios en más de cien países, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela, así como en naciones del Caribe, Medio Oriente, Europa, África, Asia, y el Pacífico.

⁴ Reglamento de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú (UIF-Perú).

http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/NORM_GEN_LAFT/DSN-020-2017-JUS.pdf.

⁵ Decreto Supremo No. 020-2017-JUS http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/NORM_GEN_LAFT/DSN-020-2017-JUS.pdf.

⁶ Decreto Legislativo 1249. El Decreto Legislativo que dicta medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo. Artículo 3.2, inciso 2). <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-dicta-medidas-para-fortalecer-la-pre-decreto-legislativo-n-1249-1458017-1/>.

⁷ Ver Reglamento de la Ley N° 27693, Artículo 29 y Decreto Supremo N° 018-2006-JUS, Artículo 4.

⁸ La resolución de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) N° 5167-2016 establece régimen de sanciones de diversa gravedad para diferente tipo de violaciones que solo aplica a las personas jurídicas que explotan juegos de casino y/o máquinas tragamonedas.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

años ni mayor de treinta y cinco años⁹. El Decreto Legislativo No. 1352 “Que amplía la responsabilidad administrativa de las Personas Jurídicas” establece que la persona jurídica responsable de los delitos de financiamiento al terrorismo y lavado de dinero estará sujeto entre otras medidas a las siguientes: a) la suspensión de las actividades sociales por un plazo de seis meses a dos años; b) la prohibición de llevar a cabo actividades de la misma naturaleza en cuya realización se haya cometido, favorecido o encubierto el delito, la prohibición puede ser temporal o definitiva; y c) disolución¹⁰.

Perú, es miembro fundador y ha sido evaluado por GAFILAT en los años 2003, 2005 y 2008. En función a los deficientes resultados obtenidos en la evaluación de 2008 GAFILAT, estableció un proceso de “Seguimiento Intensificado” que se prolongó hasta 2015. En Octubre de 2017, el GAFI inició la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, el cual se extenderá a inicios de 2018. En los últimos años la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú se ha proyectado internacionalmente ejerciendo la Presidencia del Grupo Egmont, que integra a más de 150 Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) de diferentes jurisdicciones del mundo, para el período 2015-2017.

2. Análisis de las leyes ALA/CFT desde perspectiva de la libertad de asociación: *El derecho a la libertad de asociación es un derecho humano fundamental. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) protege expresamente este derecho en su artículo 22 en el que se declara que: “[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras [...] El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática [...]”¹¹. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que “el principio de legalidad incluye también que la limitación este formulada en forma expresa, precisa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica al ciudadano”¹². Si bien los Estados tienen la facultad para reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las OSFL, el derecho de asociarse libremente sin interferencia prescribe que los Estados deben asegurar que los requisitos legales no impedirán, retrasarán o limitarán la creación o funcionamiento de las organizaciones¹³. Como parte de la libertad de asociación, los Estados deben promover y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos de cooperación financieros tanto nacionales como extranjeros, así como abstenerse de restringir sus medios de financiación¹⁴. De igual forma las sanciones deben ser estrictamente proporcionales a su legítimo objetivo; procedimientos para la disolución forzosa solo podrán aplicarse ante un riesgo claro e inminente de violación flagrante de la ley nacional, y deben ser utilizadas cuando sean insuficiente medidas menos severas¹⁵.*

⁹ La determinación del máximo de la pena depende de si el agente ofrece u otorga recompensa por la comisión de un acto terrorista o tiene la calidad de funcionario o servidor público. Ver Artículo 4-A del Decreto Legislativo 1249.

¹⁰ Decreto Legislativo No. 1352. Decreto Legislativo que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Artículo 5. <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-amplia-la-responsabilidad-administra-decreto-legislativo-n-1352-1471551-4/>.

¹¹ Similarmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) protege el derecho de asociación en su Artículo 16; las limitaciones aceptables al derecho de asociación son substancialmente idénticas a aquellas del PIDCP. EL PIDCP fue ratificado por Perú en 1978; la Convención Americana fue ratificada por Perú en 1978.

¹² CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, ¶ 165 (2011; en adelante, “Segundo Informe”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.)

¹³ *Ibid.*, ¶ 163.

¹⁴ *Ibid.*, ¶ 179.

¹⁵ *Informe del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*, ¶ 75, A-HRC-20-27 (12 de mayo de 2012), (en adelante, *Informe del Relator Especial de mayo 2012*, disponible en: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf).



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

El Decreto Supremo No. 020-2017-JUS que establece el Reglamento de la Ley N° 27693, es problemático bajo los estándares internacionales de la libertad de asociación. Entre las disposiciones más restrictivas para las OSFL se encuentran las siguientes:

- a. El Decreto establece la obligación de implementar el Sistema de Prevención del Lavado de Activos (SPLAFT) y Financiamiento al Terrorismo cuya operatividad es onerosa y podría limitar el funcionamiento de las OSFL.

De conformidad con la Ley, las OSFL que reciben donaciones son responsables de implementar el SPLAFT, el cual debe ser aplicado por sus empleados y directores. La implementación del SPLAFT implica:

- La designación de un oficial de cumplimiento de dedicación “no exclusiva” y prevenir, detectar y comunicar a la UIF-Perú, operaciones sospechosas, quien tiene entre otras las siguientes funciones: (Artículo 16)
 - Proponer las estrategias del sujeto obligado para prevenir y gestionar los riesgos de ALA/CFT así como vigilar la implementación del SPLAFT;
 - Adoptar las acciones necesarias para la capacitación de la estructura organizativa del sujeto obligado según sus funciones;
 - Evaluar las operaciones y en su caso, calificarlas como sospechosas y comunicarlas a la UIF-Perú en representación del sujeto obligado;
 - Elaborar y remitir los informes que correspondan, sobre la situación del sistema de prevención del ALA/CFT y su cumplimiento y verificar la adecuada conservación y custodia de los documentos relacionados al SPLAFT;
 - Ser el interlocutor del sujeto obligado ante el organismo supervisor y la SBS a través de la UIF-Perú y atender los requerimientos de información solicitada por las autoridades competentes;
 - Informar respecto a las modificaciones e incorporaciones al listado de países de alto riesgo y no cooperantes publicado por el Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI.
 - Las demás que establezca la Ley, el presente Reglamento y la regulación sectorial, según corresponda.
- Identificar a sus donantes lo cual debe realizar independientemente de las particulares características del cliente o de la frecuencia con que realiza operaciones. La OSFL debe desarrollar políticas y procedimientos que permitan el cumplimiento de dicha exigencia. (Artículo 19).
- Registrar: (i) las operaciones individuales que realicen sus clientes, por montos iguales o superiores a los US\$10,000.00 o su equivalente en moneda nacional u otras monedas, de ser el caso; (ii) las operaciones múltiples efectuadas en una o varias de las oficinas del sujeto obligado, durante un mes calendario, por o en beneficio de la misma persona, que en su conjunto igualen o superen los US\$50,000.00. (Artículo 24).
- Registrar datos relacionados a la identificación de las personas que participan en la operación (donación), roles de ordenantes, ejecutantes y/o beneficiarios de la operación. “En el caso de



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY

persona natural, se deben registrar sus nombres y apellidos completos, tipo y número de documento de identidad, nacionalidad en el caso de extranjero, domicilio, profesión u ocupación, estado civil y nombre del cónyuge o conviviente, de ser el caso y los datos del poder de representación. En el caso de persona jurídica, denominación o razón social, número del Registro Único de Contribuyente o el que haga sus veces, número de la Partida Registral de la SUNARP, domicilio fiscal y legal, nombre del representante legal respecto del cual se deben consignar los datos que corresponden a la persona natural". (Artículo 24.5)

- Elaborar y aplicar un manual por el cual establezcan las políticas, mecanismos y procedimientos para la prevención y detección del ALA/CFT, el que debe contener: i) aspectos generales sobre el sistema de prevención de ALA/CFT; ii) funciones y responsabilidades de los trabajadores del sujeto obligado, directores, gerentes y el oficial de cumplimiento; iii) procedimientos de registro, archivo, conservación y comunicación de registros, reportes, informes y demás información o documentación del SPLAFT; iv) referencias a la normativa nacional y estándares internacionales sobre prevención del ALA/CFT, entre otros aspectos requeridos por las normas sectoriales. (Artículo 26).

La carga administrativa que implica la implementación del SPLAFT en los términos descritos podría limitar la capacidad de las OSFL de llevar a cabo sus misiones. A nivel práctico cumplir con las obligaciones arriba anotadas puede resultar en serios obstáculos para una organización pequeña de escasos recursos quien tendría por ejemplo que contratar nuevo personal para asumir la función del oficial de cumplimiento. De igual forma la obligación de diseñar manuales específicos para cumplir con las medidas de prevención de ALA/CFT es un requisito que puede resultar en costos significativos para OSFL de pequeño y mediano tamaño. Por consiguiente, sería difícil considerar que los requisitos legales arriba descritos conforman con el estándar que los mismos no deben limitar el funcionamiento de las OSFL¹⁶.

b. El Decreto no establece criterios sobre el tipo de información que la UIF puede requerir a las OSFL ni plazos específicos para entregarla, lo cual podrían retrasar y limitar el funcionamiento de las OSFL.

De acuerdo al Decreto Supremo No. 020-2017-JUS, las OSFL deberán atender *oportunamente* las solicitudes de información por parte de la UIF para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo el acceso a registros, bancos o bases de datos con las que cuente (Art. 4). Adicionalmente, las OSFL están obligadas a atender, *en el plazo que se le requiera*, las solicitudes de información o de ampliación de información que efectúe la UIF. (Art. 29.1) La provisión no determina el tipo de información que la UIF puede requerir a la OSFL ni el plazo en el que deba ser entregada. Con base en esta disposición la UIF puede solicitar a su discreción cualquier documento sobre el funcionamiento y financiamiento de la OSFL; además, puede solicitar dicha información en un plazo que podría ser insuficiente para que la OSFL prepare y entregue la información requerida y tantas veces lo estime conveniente. La OSFL tendría que desatender la realización de sus actividades benéficas para responder a las solicitudes de información de la UIF. Esta provisión no conforma con el estándar que requiere que las limitaciones sean formuladas de forma expresa, precisa, taxativa y previa¹⁷. De igual forma los requisitos legales anotados podrían limitar el funcionamiento de las organizaciones¹⁸ y obstruir de forma indebida su legítima labor¹⁹.

¹⁶ Ver Segundo Informe ¶ 163.

¹⁷ Ver *ibid.*, ¶ 165.

¹⁸ Ver *ibid.*, ¶ 163.

¹⁹ Segundo Informe del del Relator Especial sobre la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de 24 de Abril de 2013 A/HRC/23/39 ¶ 38. (24 de abril de 2013) (en adelante, *Informe del Relator Especial de abril 2013*, disponible en



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

c. El Decreto Supremo No. 020-2017-JUS no define a las operaciones sospechosas, dejando ambigüedad con relación a la determinación de las OSFL del reporte de las mismas.

El Decreto no establece una definición sobre lo que debe considerarse una operación sospechosa, dejando a criterio de las OSFL una determinación que puede conllevar sanciones. De acuerdo al Artículo 25 del Decreto, las OSFL deben comunicar de forma inmediata y suficiente, en un plazo que no debe exceder las 24 horas desde que la operación es considerada sospechosa. El plazo para calificar una operación como sospechosa, según el Decreto, “está sujeta a su naturaleza y complejidad” sin brindar criterios precisos para su calificación. La falta de guía sobre cómo debe ser aplicada esta disposición puede resultar en que las OSFL incurran en incumplimiento de sus obligaciones ante la Ley. No es posible afirmar entonces que estos requisitos conformen con el estándar que establece que toda limitación a la libertad de asociación debe estar formulada de manera “expresa, taxativa y previa”²⁰.

d. Conforme al Decreto las OSFL deberán abstenerse de llevar a cabo actos u operaciones con donantes que se nieguen a proporcionarles la información o documentación requerida, lo que podría restringir su capacidad de acceder a recursos financieros.

De conformidad con el Decreto en caso que la OSFL no se encuentre en capacidad de cumplir con la extensa documentación requerida sobre la identidad del donante (en casos de individuos, nombres y apellidos completos, tipo y número de documento de identidad, nacionalidad en el caso de extranjero, domicilio, profesión u ocupación, estado civil y nombre del cónyuge o conviviente, de ser el caso y los datos del poder de representación) debe proceder de la siguiente manera: a) no debe iniciar relaciones; b) no debe efectuar la operación; y/o c) debe terminar la relación iniciada. En la práctica la negativa de un donante de brindar información limitaría la capacidad de la OSFL de acceder a fuentes legítimas de financiamiento. En consecuencia, estas disposiciones obstruyen en lugar de promover el acceso de las OSFL a recursos financieros tanto nacionales como extranjeros, y restringen sus medios de financiación”²¹.

3. Análisis de las leyes ALA/CFT desde perspectiva de los estándares GAFI: *El GAFI es un organismo intergubernamental cuyos objetivos son establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operacionales para combatir no solo los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, sino además para enfrentar otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional*²². A este efecto el GAFI ha elaborado 40 recomendaciones para los Estados comprometidos en el combate de estos delitos. GAFILAT es un grupo regional²³ que pertenece a la red de GAFI. Las recomendaciones del GAFI han sido objeto de importantes revisiones desde el 2014²⁴. En 2016, el GAFI revisó la Recomendación 8²⁵ y su NI relativa a las OSFL para eliminar la afirmación de que las OLSF

<http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Segundo-Informe-Relator-Especial-Libertad-de-Reunión-Pacífica-y-de-Asociación-Maina-Kiai-1.pdf>.

²⁰ Ver CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, ¶ 165.

²¹ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, ¶ 179 (2011; en adelante, “Segundo Informe”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.)

²² FATF. *Who we are*, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/about/>.

²³ GAFILAT. *La Función*, disponible en: <http://www.gafilat.org/content/quienes/>.

²⁴ Ver FATF, *Best Practices: Combatting the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8)* (2015), disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>.

²⁵ La Recomendación 8 requiere que los países “revisen la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las [OSFL] que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. La Recomendación 8 y su NI están disponibles en inglés en: <http://www.fatf->



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY

“son particularmente vulnerables” al abuso de terroristas e insertó lenguaje que exhorta a los Estados a aplicar un enfoque basado en el riesgo²⁶ y a respetar sus obligaciones bajo las leyes internacionales de derechos humanos²⁷. Según la NI reformulada, los países deben utilizar el proceso de evaluación de riesgos para identificar un subconjunto de OSFL en riesgo y luego tomar acciones o medidas efectivas, apropiadas, proporcionales al riesgo²⁸. Finalmente, la NI establece que las medidas adoptadas no deben interrumpir o desalentar las actividades benéficas legítimas de las OSFL²⁹.

- a. El Decreto Legislativo 1249 manda a que la supervisión se realice solo respecto a aquellas que son vulnerables pero no identifica a un subconjunto específico de OSFL en riesgo.

El Decreto establece que “en el caso de las organizaciones sin fines de lucro, los organismos supervisores competentes - Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Consejo de Supervigilancia de Fundaciones y la UIF-Perú - deben cumplir su rol solo respecto de aquellas que son *vulnerables en materia de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, conforme se determine en el análisis de riesgo del sector.* (Art. 9-A.10) Dentro del universo de sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas y/o registrar operaciones de acuerdo al umbral que determine la SBS, se encuentran “[l]as organizaciones sin fines de lucro que recauden, transfieran y desembolsen fondos, recursos u otros activos para fines o propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, científicos, artísticos, sociales, recreativos o solidarios o para la realización de otro tipo de acciones u obras altruistas o benéficas.”(Art.3). La disposición no distingue a subconjunto específico de OSFL consideradas en riesgo, por lo tanto su alcance se extendería a la totalidad del sector de OSFL. El Decreto no hace referencia al contenido del análisis de riesgo ni la aplicación de medidas de control o sanciones con base en alguna categorización específica de riesgo, conforme con la Recomendación 8 y su NI³⁰.

- b. El Decreto Supremo N° 020-2017-JUS establece medidas de control que pueden interrumpir las actividades legítimas de las OSFL.

En virtud de lo establecido en El Decreto Supremo No. 020-2017-JUS, la OSFL está obligada a facilitar el acceso a registros, bancos o bases de datos conforme lo solicite la UIF. (Art.4) La norma no incluye por ejemplo el derecho de la OSFL de solicitar por escrito el fundamento específico para el requerimiento de información, o la determinación de un plazo suficiente para organizar la presentación de la misma. En la práctica, la OSFL estaría sujeta a un intrusivo nivel de escrutinio y estaría obligada a atender cualquier requerimiento de información por parte de la UIF en cualquier momento que lo solicite. Estas medidas de control no conforman los estándares de la Recomendación 8 y su NI, según la cual las medidas deben ser apropiadas y proporcionales al riesgo para no interrumpir las actividades legítimas de las OSFL³¹.

gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf. Noten que la versión actualmente disponible en español en el sitio web del GAFILAT de las Recomendaciones y sus Notas Interpretativas *no refleja* los cambios aprobados por el GAFI en 2016. La traducción utilizada en esta revisión de escritorio no es oficial.

²⁶ European Center for-not-for Profit Law (ECNL). *A String of Successes in Changing Global Counter-Terrorism Policies that Impact Civic Space*. Disponible en: <http://www.icnl.org/research/resources/counterterrorism/ECNL-Briefer-Change-of-the-Global-CT-Policies-that-Impact-Civic-Space-July-2016.pdf>.

²⁷ Ver NI ¶2.

²⁸ Ver *Ibid.*, ¶5.

²⁹ Ver *Ibid.*, ¶4.d.

³⁰ Ver *ibid.*, ¶4.a.

³¹ Ver *Ibid.*, ¶4.a, c.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

4. **Análisis de los procesos de evaluación y seguimiento del GAFI y la participación de las OSFL:** *La Recomendación 8 requiere que los países “revisen la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las [OSFL] que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo.” Esta evaluación del sector OSFL para identificar el subconjunto de OSFL vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo es, en turno, parte de la evaluación mutua del país por evaluadores del GAFI/GAFILAT. La NI de la Recomendación 8 establece que el “desarrollo de relaciones cooperativas entre el sector público y privado y de OSFL es esencial para entender los riesgos de las OSFL y las estrategias de mitigación de riesgos, elevar la conciencia, aumentar la efectividad y fomentar capacidades dirigidas a combatir el abuso para el financiamiento del terrorismo dentro de las OSFL³².” Además de programas de acercamiento y educativos³³, los países “deben trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos y vulnerabilidades en el financiamiento del terrorismo y protegerlas³⁴”. Diálogos entre gobiernos y OSFL pueden ser fomentados durante: la evaluación de riesgo del sector OSFL del país; el desarrollo e implementación de las medidas de mitigación de riesgo y guías sobre las mismas; el proceso de evaluación mutua del país por parte del GAFI; y cuando surjan asuntos específicos sobre este tema³⁵.*

- a. ¿Identificó el Estado un subconjunto de OSFL vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo, y realizó el Estado una revisión de leyes y regulaciones relacionadas con este subconjunto de OSFL? En caso de sí, ¿participó el sector OSFL en esta evaluación?

En Noviembre 2016 se publicaron los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos de Perú (ENR) en la cual se señala que si bien el Decreto No. 1249 establece que la supervisión de las OSFL debe realizarse “solo respecto de aquellas que son vulnerables en materia de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, conforme se determine en el análisis de riesgo del sector” y que se hace preciso ejecutar dicho análisis de riesgo. Así mismo la evaluación hace referencia a la necesidad de focalizar la supervisión hacia aquellos sujetos obligados que realmente puedan ser vulnerables para su utilización para el lavado de activos y, sobre todo, la financiación del terrorismo³⁶. Los Grupos de Trabajo que participaron en la evaluación de riesgo determinaron que la deficiente regulación de las OSFL y quiebras en el sistema de supervisión en materia de ALA/CFT era considerada de riesgo alto³⁷. El informe de la ENR no hace referencia a la participación del sector OSFL en su realización. En la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo se menciona que la elaboración de la evaluación de riesgos se realizó en el marco de un proceso participativo que demandó la organización de diversas reuniones bilaterales con representantes de organismos públicos y privados. Sin embargo, no se hace referencia específica a la participación del sector OSFL³⁸.

³² Ver *Ibid.*, ¶ 4, (f).

³³ *Ibid.*, ¶ 6.a.ii.

³⁴ *Ibid.*, ¶ 6.a.iii.

³⁵ Ver *Best Practices: Combatting the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8)*, ¶ 27.

³⁶ *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*. República del Perú. Resumen Ejecutivo. Noviembre 2016. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pág. 33. http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/20170420_EVNARETER.pdf.

³⁷ *Ibid.*, p. 49.

³⁸ Ver *NI*, ¶ 4.f.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

- b. ¿Existe diálogo entre las OSFL y las entidades estatales para hacer un seguimiento de los hallazgos de la evaluación de riesgos del sector OSFL?

En Septiembre 2017 se aprobó la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Esta Política Nacional retoma los hallazgos de la Evaluación de Riesgos, destacando que “no existe un análisis de riesgos de las OSFL que entrañan más riesgo de ser utilizadas en actividades de ALA/CFT y, como tales, ser objeto de una supervisión focalizada”³⁹. El texto de la Política hace referencia a que 34 entidades del sector público y del sector privado participaron en su elaboración; sin embargo no se menciona la participación del sector OSFL⁴⁰.

- c. ¿Ha facilitado el Estado la participación del sector OSFL en la evaluación mutua de GAFI?

Durante el segundo semestre del 2017 e inicios del año 2018, el sistema de prevención en ALA/CFT de Perú será evaluado respecto a la implementación y cumplimiento de las 40 Recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT), organismo regional del GAFI⁴¹. Esta revisión de escritorio no reveló evidencias sobre el nivel de participación del sector OSFL en la evaluación mutua recién iniciada, ni acciones del Estado para facilitar su participación en el proceso⁴².

- c. ¿Ha facilitado el Estado un diálogo posterior a la evaluación, incluso el seguimiento de las OSFL a los hallazgos del informe de evaluación GAFI?

Como se explicó en la pregunta anterior el proceso de evaluación mutua está en curso. Esta revisión de escritorio no reflejó información sobre algún nivel de diálogo con las OSFL ni previo ni durante su realización.

5. Conclusiones: Como conclusiones principales de esta revisión de escritorio, podemos resaltar lo siguiente:

- Las medidas de control y requisitos de informes analizados en esta revisión de escritorio no conforman con los estándares de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa en lo relacionado a la aplicación de medidas con un enfoque basado en el riesgo y que aseguren que el sector continúe realizando sus actividades legítimas.
- Las medidas ALA/CFT tomadas por Perú están limitando el derecho a la libertad de asociación; no están siendo implementadas de manera que respeta las obligaciones del país de conformidad con las leyes internacionales de derechos humanos, como exhorta el GAFI en la NI de la Recomendación 8.

³⁹ *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*, p. 40.

⁴⁰ Ver NI, ¶ 4.f.

⁴¹ Infolat. Anticorrupción, Fraude y LA/FT. GAFI inició evaluación mutua en Perú. Octubre 2017.

<http://www.infolat.com/es/art%C3%ADculo/gafi-inici%C3%B3-evaluaci%C3%B3n-mutua-en-per%C3%BA>.

⁴² Ver *Best Practices: Combatting the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8)*, ¶ 27.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

fhi360
THE SCIENCE OF IMPROVING LIVES



**STRENGTHENING
CIVIL SOCIETY
GLOBALLY**

- Esta investigación de escritorio ha revelado que existen canales de diálogo entre las autoridades y representantes no identificados del sector privado, pero no necesariamente con las OSFL. La realización de la cuarta ronda de evaluaciones es una oportunidad que podría ser aprovechada por las autoridades para iniciar o fortalecer un proceso de diálogo con las OSFL a fin de identificar al subsector en riesgo y evaluar la proporcionalidad de las medidas de control y supervisión establecidas en las leyes analizadas.

Esperamos que esta breve revisión de escritorio sobre las leyes y procedimientos relacionados con el GAFI sea de utilidad. En el curso de este proyecto, ICNL desarrollará otros informes y herramientas de investigación sobre asuntos ALA/CFT y GAFI en los cinco países estudiados. Para mayor información, comuníquese con cguadamuz@icnl.org o jnieva@icnl.org.