

División de Supervisión de Riesgos
Departamento de Riesgos LA/FT/FPADM

**Informe Final de Evaluación Sectorial del Riesgo de
Financiamiento del Terrorismo en Organizaciones sin
fines de lucro (OSFL) en Costa Rica**

Aviso de Confidencialidad y Uso de la Información

El contenido de este documento es propiedad exclusiva de la SUGEF y se publica únicamente para fines informativos y técnicos. Se prohíbe su reproducción total o parcial, distribución, modificación o uso en cualquier forma sin autorización previa y por escrito de la SUGEF.

La SUGEF no asume responsabilidad por el uso indebido, interpretación incorrecta o empleo del contenido para fines distintos de aquellos para los cuales fue elaborado.

Agosto 2025

Contenido

TABLA DE SIGLAS	4
INTRODUCCIÓN	5
1. ANTECEDENTES	7
1.1 Recomendación 1 y 8- GAFI-	7
2.2 Evaluación Nacional de Riesgos	9
2.3 Evaluación del Riesgo de Financiamiento al Terrorismo 2025 (UIF)	9
2. NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN	10
2.1 Evaluación Sectorial de Riesgos APNFDs (mayo 2022)	10
2.2 Asesoría Externa BCIE-GAFILAT (julio 2024)	10
3. OBJETIVOS	14
3.1 Objetivo General:.....	14
3.2 Objetivos Específicos:.....	15
4. METODOLOGÍA.....	15
5. ALCANCE Y LIMITACIONES	17
5.1 Alcance	17
5.2 Limitaciones	17
6. LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN COSTA RICA.....	18
6.1 Registro y clasificación de las OSFL.....	18
6.2 Marco Legal de las Asociaciones.....	19
6.3 Clasificación de Asociaciones según su naturaleza y fin	20
6.4 Marco Legal de las Fundaciones	21
6.5 Clasificación de Fundaciones según su naturaleza y fin	21
6.6 Estructura de dirección definidas por ley para asociaciones y fundaciones	22
6.6 Identificación de las organizaciones que se ajustan a la definición de OSFL del GAFI ..	23
7. UNIVERSO DE LAS OSFL EN COSTA RICA	24
8. SUBGRUPO DE OSFL DE INTERÉS	26
9. EVALUACIÓN DEL RIESGO DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL SUBGRUPO OSFL DE INTERÉS.....	31
9.1 Definición de Terrorismo en OSFL	31
9.2 Índice Global de Terrorismo	32

9.3 Análisis de las transferencias internacionales realizadas por las OSFL a países incluidos en el Índice Global de Terrorismo.....		35
10.	PRINCIPALES AMENAZAS DE LAS OSFL.....	41
10.1	Calificación de las amenazas	41
10.2	Proceso de valoración	43
11.	PRINCIPALES VULNERABILIDADES DE LAS OSFL	44
11.1	Nivel de relevancia	45
12.	CALIFICACIÓN FINAL DEL RIESGO FT Y LAS AMENZAS.....	46
12.1	Detalle de los posibles riesgos identificados con base en las amenazas	47
13.	OTROS DATOS RELEVANTES DEL ESTUDIO	49
13.1	Análisis de remesas internacionales hacia países con riesgo de terrorismo	49
13.2	Análisis información suministrada por las entidades financieras	51
14.	CONCLUSIONES.....	52

TABLA DE SIGLAS

SIGLAS	NOMBRE COMPLETO
APNFD'S	ACTIVIDADES Y PROFESIONES NO FINANCIERAS DESIGNADAS.
BCCR	BANCO CENTRAL DE COSTA RICA.
CGR	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
CIJUL	CENTRO DE INFORMACIÓN JURÍDICA EN LÍNEA.
CONASSIF	CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO.
DINADECO	DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO COMUNAL.
EBR	ENFOQUE BASADO EN RIESGO
ENR	EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO.
FT	FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.
FPADM	FINANCIACIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.
GAFI	GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL.
GAFILAT	GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA.
GTI	ÍNDICE GLOBAL DE TERRORISMO (POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)
ICD	INSTITUTO COSTARRICENSE SOBRE DROGAS.
LA	LAVADO DE ACTIVOS.
MJP	MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ.
MTSS	MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
OIJ	ORGANISMO DE INVESTIGACIÓN JUDICIAL.
OSFL	ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO.
ROS	REPORTE DE OPERACIÓN SOSPECHOSA
SUGEF	SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ENTIDADES FINANCIERAS.
UIF	UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un papel fundamental en la sociedad costarricense, al promover el bienestar social, facilitar el acceso a recursos en comunidades vulnerables y contribuir al desarrollo económico y humano. No obstante, su estructura operativa, la diversidad de sus actividades y su capacidad para movilizar fondos, incluso a nivel transfronterizo, las convierte en potenciales vehículos para el financiamiento del terrorismo, tal como lo advierte el Grupo de Acción Financiera Internacional en su Recomendación 8 y su Nota Interpretativa actualizada.

En atención a estos riesgos, Costa Rica ha adoptado un enfoque basado en riesgos para la supervisión y regulación del sector OSFL, en consonancia con los estándares internacionales en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Este enfoque busca identificar vulnerabilidades específicas dentro del sector; sin embargo, debido a la reciente actualización de la recomendación, el presente estudio pretende identificar el universo y el subsector de interés de las OSFL, con el objetivo de que estas organizaciones pasen a ser sujetos monitoreados y no supervisados, para no imponer cargas desproporcionadas y no entorpecer su labor.

El objetivo principal del estudio es realizar una evaluación sectorial del riesgo de financiamiento del terrorismo del sector OSFL en Costa Rica. A través del análisis de factores como la naturaleza de las actividades, los montos, frecuencias y países relacionados con el movimiento de flujos financieros a nivel internacional, se pretende ofrecer una visión integral del panorama de riesgos y proponer medidas de mitigación proporcionales y efectivas. Asimismo, se busca fortalecer la capacidad del país para cumplir con los estándares del GAFI y proteger la integridad del sistema financiero, sin menoscabar el valioso aporte de las OSFL al desarrollo nacional.

Costa Rica se encuentra actualmente en la fase preparatoria para la Evaluación Mutua correspondiente a la 5ª Ronda de Evaluaciones del GAFI, prevista para iniciar en febrero de 2026. En este contexto, y con el fin de cumplir con lo establecido en la Recomendación 8, se hace necesario identificar a las organizaciones que se ajustan a la definición de OSFL según el GAFI y evaluar los riesgos específicos de FT a los que están expuestas. Esta recomendación busca proteger a las OSFL del abuso con fines terroristas, incluyendo:

- (a) la utilización de organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;
- (b) la explotación de entidades legítimas como canales para el financiamiento del terrorismo, incluso con el propósito de evadir medidas de congelamiento de activos; y
- (c) el desvío encubierto de fondos destinados a fines legítimos hacia organizaciones terroristas.

1. ANTECEDENTES

1.1 Recomendación 1 y 8- GAFI-

El estudio se realizó en cumplimiento con los estándares internacionales de GAFI, especialmente tomando en cuenta lo establecido en las recomendaciones 1 y 8, las cuales textualmente señala:

Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo.

Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) con el objetivo de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, éstos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

(...) Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación.¹

Recomendación 8 – Organizaciones sin fines de lucro (OSFL)

Los países deben identificar a las organizaciones que se encuentran dentro de la definición del GAFI de entidades sin fines de lucro (OSFL) y evaluar sus riesgos de financiamiento del terrorismo. Los países deben contar con medidas focalizadas, proporcionales, y basadas en riesgo, sin perjudicar o desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL, en consonancia con el enfoque basado en el riesgo. El propósito de estas medidas es proteger a dichas OSFL del abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo:

- (a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;
- (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y
- (c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas.

Además, se consideró esencial tomar como referencia para la evaluación sectorial la definición de Organización Sin Fines de Lucro establecida por el GAFI:

Definición OSFL según GAFI:

Persona jurídica o entidad u organización que se dedica principalmente a recaudar o desembolsar fondos con fines benéficos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de "buenas obras".

¹ <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Recomendaciones-metodologia-actDIC2023.pdf> pág.8

2.2 Evaluación Nacional de Riesgos

Complementariamente a lo señalado por GAFI, se revisó la Evaluación Nacional de Riesgos de Costa Rica realizada en 2021 (vigente a la fecha) y se identificó el siguiente riesgo relacionado con las OSFL:

“IX. INCIDENCIA DE SITUACIONES DE PANDEMIA.
RIESGOS A CONSIDERAR EN EL MARCO DE LA PANDEMIA
6. Aumento de los riesgos relacionados con la posible utilización de las OSFL para la comisión de delitos, debido al incremento de su actividad asistencial y al descenso en la intensidad de su supervisión.²”

2.3 Evaluación del Riesgo de Financiamiento al Terrorismo 2025 (UIF)

Asimismo, se incorporó en el estudio información tomada de la Evaluación de Riesgo de Financiamiento al Terrorismo (FT) 2025, elaborada por la Unidad de Inteligencia Financiera de Costa Rica, la cual fue compartida preliminarmente por la UIF, y en la que se concluye que el país mantiene un riesgo bajo en esta materia. Esta valoración se fundamenta en la ausencia de investigaciones activas, la no detección de personas o entidades en listas internacionales, y la falta de evidencia sobre el uso indebido de OSFL o estructuras corporativas con fines terroristas. No obstante, también se identifican vulnerabilidades relevantes, como limitaciones tecnológicas, deficiencias en la capacitación institucional, riesgos en zonas fronterizas y en transferencias internacionales, así como la falta de regulación sobre activos virtuales.

El análisis también advierte sobre amenazas potenciales que, aunque no se han materializado, podrían representar un riesgo si no se abordan de forma oportuna. Entre ellas destacan el uso de efectivo en transacciones de alto valor, el abuso de empresas fachada, el uso de plataformas digitales y criptomonedas sin supervisión, y la explotación de remesadoras o bienes de alto valor como canales de financiamiento. Asimismo, se subraya la necesidad de fortalecer el control migratorio y la supervisión sobre las OSFL, especialmente aquellas que operan con fondos internacionales o en jurisdicciones de alto riesgo.

² https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/ENR_CR_VERSION_PBLICA.pdf

2. NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN

2.1 Evaluación Sectorial de Riesgos APNFDs (mayo 2022)

Según el informe de Simulación de Visita In-situ de la Consultoría K2, para el análisis de riesgo de LA/FT/FPADM se señala como propuesta para mitigar los riesgos de las OSFL lo siguiente:

“Elaboración de un estudio que permita conocer el universo de OSFL que tendrían la consideración de sujetos obligados: Como se ha indicado a lo largo del presente Informe, no hay un dimensionamiento ni un estudio detallado de las OSFL que puedan ser consideradas como OSFL ni tampoco de sus características generales. A la vista de ello, se estima necesario poder obtener esta información, para lo cual se propone la realización de las siguientes actuaciones:

- 1. Identificación en el Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional de las asociaciones o fundaciones inscritas que, por su objeto social o fundacional, se infiera que reciban o recauden fondos internacionales procedentes o con destino a jurisdicciones de riesgo o que tengan vinculación con otras entidades ubicadas en dichas jurisdicciones.*
- 2. Solicitudes a las entidades bancarias de información sobre si estas entidades asociativas están realizando este tipo de transferencias.*
- 3. Elaboración de una base de datos con la información obtenida, haciendo constar su naturaleza jurídica, finalidad que persiguen y jurisdicciones de riesgo con las que tienen relación.” -El subrayado no es del original).*

2.2 Asesoría Externa BCIE-GAFILAT (julio 2024)

Adicionalmente, se consideró el estudio realizado por la Asesoría Externa que brindó el BCIE en conjunto con GAFILAT en julio del 2024, el cual consideró en su análisis los nuevos criterios aplicables para la 5ta ronda de la Evaluación Mutua, según la última actualización realizada por el GAFI al estándar y a su metodología, señalando para esta recomendación los siguientes aspectos relevantes a considerar:

Recomendación 8

Esta recomendación fue actualizada a finales del 2023 y los criterios de evaluación de la metodología fueron aprobados en febrero de 2024, por lo que existen varios aspectos novedosos para Costa Rica, y por consiguiente, estos todavía no habían sido considerados por las autoridades.

Identificar las OSFL que encajan en la definición del GAFI

Frente a este punto, vale destacar que si bien los informes suministrados, a saber, “Evaluación Sectorial de Riesgos de las Personas Jurídicas en Costa Rica (2023)” y “Evaluación Nacional de Riesgos de Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y la Proliferación (2021)”, abordan cuestiones relacionados con las OSFL y sus riesgos, es de notar que ninguno de los documentos identifica el universo completo de OSFL y luego el subconjunto de OSFL que encajan en la definición del GAFI, y tampoco hacen un análisis sobre el riesgo de FT dentro de este subconjunto. Por lo que se sugiere a Costa Rica realizar un análisis de riesgo de FT de este subconjunto. (El subrayado no es del original)

El punto de partida de esta recomendación es conocer el universo de OSFL e identificar cuales entidades encajan en la definición del GAFI. Los países pueden tener diferentes entidades consideradas OSFL, pero no todas entran en el enfoque de esta recomendación. Costa Rica no ha realizado un estudio para identificar tanto al universo de OSFL, como las que encajan en la definición del GAFI.

Adicionalmente, en su marco legal se han desarrollado dos definiciones de OSFL, una muy en línea con la definición del GAFI, y la otra que parece definir una característica de las entidades. La recomendación 8 está enfocada sólo en unas entidades que desarrollan unas actividades muy específicas. Aunque Costa Rica, tiene la definición de OSFL alineada a la de la recomendación 8 en la Ley N.º 9416 de 2016, no hay evidencia de que hayan identificado cuáles son estas OSFL. Proyecto: Fortalecimiento del Cumplimiento Técnico de Costa Rica.

Identificar los riesgos de las OSFL que encajan en la definición del GAFI.

Una vez identificado este sub-sector que encaja en la definición del GAFI, la Recomendación 8 exige que los países identifiquen los riesgos de FT en la materia. Costa Rica ha realizado una serie de evaluaciones de riesgos, sin embargo, éstas no han desarrollado un análisis del riesgo de FT de las OSFL que encajan en la definición del GAFI, por lo que es importante que el país realice este análisis. La comprensión del universo de OSFL, la identificación de las OSFL que encajan en la definición del GAFI y su análisis de riesgo de FT, puede estar todo en un mismo documento.

Aplicar medidas enfocadas en el riesgo, sensibilización permanente, y monitorear a la OSFL

Costa Rica al no tener claridad sobre las OSFL que se ajustan a la definición del GAFI y el riesgo que estas puedan tener para ser vulneradas para el FT, consecuentemente, no ha identificado medidas focalizadas y con enfoque basado en riesgo para este sub-sector de las OSFL.

Costa Rica considera un grupo de OSFL (aquellas que reciben o envían dinero al exterior) como sujetos obligados a implementar todas las medidas preventivas, y por tanto, también son sujetas a supervisión en materia de prevención de LA/FT por parte de las SUGEF. Esta medida no está en línea con el estándar y por consiguiente, Costa Rica debe considerar dejar de requerir que sean sujetos obligados.

En cuanto a las OSFL que encajan en la definición del GAFI, la única evidencia presentada está relacionada con el Registro de la información del Beneficiario Final y otra información mínima requerida en dicho registro. Esta es una actividad importante, sin embargo no es suficiente y no tiene un enfoque basado en el riesgo.

Tampoco se ha identificado una entidad con capacidad de monitoreo al sub-grupo que encaja en la definición del GAFI, o que se promueva una sensibilización sobre el riesgo de FT al sector. Por tanto, una vez que se identifique el sub-grupo de OSFL al que le aplica esta recomendación, CR debe identificar si existen otras medidas aplicables, si éstas son acordes con el riesgo de FT del país y del sector o si más medidas son necesarias. Es importante reconocer que no tienen que existir, necesariamente, medidas aplicables sólo relacionadas con el FT. Medidas generales como registro, licencia, publicación o registro Proyecto: Fortalecimiento del Cumplimiento Técnico de Costa Rica.

Intercambio de información nacional y con contrapartes extranjeras.

Costa Rica tiene amplias capacidades para cooperar e intercambiar información a nivel nacional, incluso cuando hay una investigación en curso. De la misma forma, también tiene amplias facultades para intercambiar información con contrapartes extranjeras, tanto a nivel penal, investigativo, de inteligencia e incluso administrativo. Sin embargo, como no se ha identificado el sub-grupo de OSFL que caen bajo la definición del GAFI, no es claro qué entidades tienen información de este sub-grupo, qué tipo de información existe, quién pueden compartir información y de qué forma. Por tanto, identificar este grupo podrá dar mejor claridad sobre la capacidad de CR para colaborar en esta materia.

A continuación, se presentan las brechas identificadas en el informe de la asesoría brindada por GAFILAT-BCIE. Esta información permite visualizar con mayor claridad las áreas que requieren atención y constituye el punto de partida para el desarrollo del presente estudio:

Brecha según Asesoría Externa

1. *Identificar las OSFL que encajan en la definición del GAFI. El punto de partida de esta recomendación es conocer el universo de OSFL e identificar cuales encajan en la definición del GAFI. Los países pueden tener diferentes entidades consideradas OSFLs pero no todas con el enfoque de esta recomendación. Costa Rica no ha realizado un estudio para comprender el universo de OSFLs, por lo que se sugiere realizar este tipo de estudio.*
2. *Identificar los riesgos de las OSFLs que encajan en la definición del GAFI. Una vez identificado este sub-sector que encaja en la definición del GAFI, la recomendación 8 exige que los países identifiquen los riesgos de FT en la materia. Costa Rica ha realizado una serie de evaluaciones de riesgos, sin embargo, éstas no han desarrollado un análisis del riesgo de FT de las OSFLs que encajan en la definición del GAFI, por lo que es importante que Costa Rica realice este análisis. La comprensión del universo de OSFLs, la identificación de las OSFLs que encajan en la definición del GAFI y su análisis de riesgo de FT, puede estar todo en un mismo documento.*

Actividad por realizar

1. *Solicitud de base de datos al Registro Nacional de las figuras jurídicas sin fines de lucro inscritas y vigentes.*
 2. *Identificar las características de cada una de las categorías de las figuras jurídicas.*
 3. *Definir las figuras jurídicas que son sujetas de control o vigilancia según el marco legal que las regula.*
-
1. *Elaborar un cuestionario para las entidades financieras sobre las características de los productos y servicios que brindan al subsector de OSFL.*
 2. *Solicitar información de las OSFL del subsector a las entidades financieras.*
 3. *Identificar los riesgos de FT a los que están expuestas conforme a los productos y servicios que reciben.*

3. *Aplicar medidas enfocadas en el riesgo,*
 1. *Compartir los riesgos identificados para modificar la normativa vigente para ajustar los requerimientos mínimos que se solicitarán al subsector, así como la obligación de las entidades financieras de identificar a las nuevas OSFL y solicitarles el registro ante la SUGEF.*
4. *Sensibilización permanente,*
 1. *Promover una cultura de prevención y conocimiento sobre los riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector OSFL, mediante acciones continuas de sensibilización.*
5. *Monitorear a la OSFLs,*
 1. *Establecer un sistema de monitoreo continuo sobre las OSFL que presentan mayor exposición al riesgo de FT, conforme a los criterios definidos en la ESR.*
6. *Intercambio de información nacional y con contrapartes extranjeras.*
 1. *Fortalecer la cooperación interinstitucional y el intercambio de información con contrapartes extranjeras para mejorar la trazabilidad y supervisión del sector OSFL.*

Nota: Las actividades del 3 al 6 para cerrar la brecha no están dentro del alcance de este estudio.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General:

Realizar una evaluación sectorial del riesgo de financiamiento del terrorismo para el subsector de las Organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que se contemplan en la definición de la Recomendación 8 del GAFI.

3.2 Objetivos Específicos:

1. Conocer el universo de las OSFL inscritas en el Registro Nacional.
2. Identificar las OSFL inscritas que se ajustan a la definición del GAFI.
3. Definir los criterios de riesgo para la identificación del subsector de las OSFL de interés para el riesgo de financiamiento del terrorismo, según la Recomendación 8 del GAFI.
4. Identificar los riesgos para el financiamiento del terrorismo del subsector de OSFL.
5. Sugerir los ajustes normativos necesarios para el nuevo subsector de OSFL identificado.

4. METODOLOGÍA

El estudio sectorial de riesgos de las OSFL se desarrolló mediante una metodología cualitativa, centrada en la recolección, análisis e interpretación de información proveniente de fuentes primarias. La Unidad de Inteligencia Financiera coordinó la solicitud de datos a instituciones claves como el Registro Nacional, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y el Ministerio de Justicia y Paz. Estas entidades proporcionaron información sobre asociaciones y fundaciones, tanto nacionales como extranjeras, que se consideran OSFL y que están obligadas a presentar informes, ya sea por mandato legal o por recibir fondos públicos.

La información recopilada incluyó aspectos como: tipo y naturaleza jurídica de las OSFL, normativa aplicable, requisitos de registro, entidades responsables de su supervisión, obligaciones tributarias, información financiera, y otras medidas de control. También se identificaron los mecanismos de reporte y monitoreo, así como los datos que deben aportar estas organizaciones.

Uno de los principales componentes metodológicos fue la identificación del universo de OSFL activas en el país. Esta tarea se realizó a partir de la información suministrada por la UIF, con base en las categorías de personas jurídicas registradas como sin fines de lucro en el Registro Nacional.

Adicionalmente, se identificaron aquellas OSFL que realizaron transferencias internacionales — ya sea de envío o recepción de fondos— durante el año 2024. La información se integró y validó frente a la base de datos completa correspondiente al universo de las OSFL, determinándose que dichas operaciones se canalizaron a través de once bancos costarricenses, a estas entidades financieras se les solicitó información detallada de sus clientes OSFL mediante una matriz en Excel, que incluyó variables como:

- Categoría de la OSFL según su fin o naturaleza.
- Objeto y actividad específica.
- Presencia de sucursales o casa matriz en el extranjero.
- Frecuencia de revisión de sus miembros directivos y fundadores contra listas internacionales de riesgo de FT.
- Procedimientos para identificar el origen y naturaleza de los donantes.
- Monto total de recursos frescos ingresados en el último año.
- Ubicación geográfica principal (por provincia).
- Oferta de programas de voluntariado internacional.
- Productos financieros contratados.
- Datos de contacto de una persona representante.

Esta información permitió construir una base de datos actualizada y detallada del sector OSFL que realizan transferencias internacionales enviadas y recibidas, la cual sirvió como base para establecer la muestra de organizaciones a las cuales se les aplicó una encuesta en línea para consultarles sobre el nivel de probabilidad y relevancia de amenazas y vulnerabilidades propuestas con criterio experto para el estudio .

Adicionalmente, se utilizó el Índice Global de Terrorismo 2024 para determinar los 30 países con mayor exposición al riesgo (niveles muy alto, alto o medio), y estos países se cotejaron contra las jurisdicciones a las cuales las OSFL enviaron o recibieron transferencias.

Asimismo, se solicitó a las cuatro principales remesadoras del país los montos y cantidades de remesas enviadas y recibidas entre 2023 y 2024, tanto hacia estos 30 países como los flujos de dinero enviados a Corea del Norte, con el propósito de evaluar si este canal representa un riesgo significativo de movilización de fondos.

Finalmente, del total de OSFL que realizaron transferencias (791 OSFL) se aplicó una encuesta en línea a una muestra OSFL, con el objetivo de valorar el nivel de probabilidad de las amenazas y el nivel de relevancia de las vulnerabilidades planteadas por la Superintendencia, en relación con el financiamiento del terrorismo. De forma complementaria, se encuestó a nueve 09 oficiales de cumplimiento de las entidades financieras que mantienen relación con clientes OSFL, para obtener su percepción sobre el riesgo de FT asociados a la experiencia con su cartera de clientes de este tipo.

5. ALCANCE Y LIMITACIONES

5.1 Alcance

El estudio abarcó la totalidad de las OSFL formalmente inscritas y vigentes ante el Registro Nacional con corte a junio de 2024, que contemplan en la definición del GAFI.

5.2 Limitaciones

Una de las principales limitaciones identificadas fue la inexistencia de una base de datos unificada que clasifique a las OSFL según su naturaleza jurídica y objeto social, lo que dificultó su agrupación y análisis bajo estos criterios.

6. LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN COSTA RICA

6.1 Registro y clasificación de las OSFL

En Costa Rica, las OSFL se inscriben en el Registro Nacional bajo dos figuras jurídicas principales: fundaciones, conforme a la Ley N.º 5338 Ley de Fundaciones, y la Ley N.º 218 Ley de Asociaciones Civiles. Sin embargo, actualmente no existe un mecanismo formal que permita identificarlas específicamente las OSFL, ya que el Registro de Personas Jurídicas no clasifica a estas entidades según su objeto o naturaleza, sino únicamente por su forma jurídica. Esta ausencia de elementos diferenciadores dificulta su identificación y extracción para fines analíticos, más allá del criterio general de que no persiguen fines de lucro. Tampoco existe un registro especial que permita identificar a aquellas OSFL que se ajustan a la definición establecida por el GAFI.

Además de asociaciones y fundaciones, existen otras figuras jurídicas que operan bajo esquemas sin fines de lucro, como las asociaciones de desarrollo comunal, juntas de educación, cooperativas y asociaciones solidaristas. En estos casos, el Registro Nacional únicamente asigna la cédula jurídica, mientras que su registro y personería jurídica se gestionan ante otras entidades del Poder Ejecutivo, como el Ministerio de Trabajo (para asociaciones solidaristas) y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) para las asociaciones de desarrollo.

Dentro del amplio universo de personas jurídicas sin fines de lucro también se incluyen entidades como la Cruz Roja, embajadas y organismos internacionales, a las cuales se les asigna una cédula jurídica conforme al Decreto Ejecutivo N.º 34691-J, con el propósito de garantizar su identificación unívoca. Estas entidades, por lo general, se crean mediante leyes específicas o convenios internacionales.

La competencia del Registro Nacional se limita a la asignación de cédulas jurídicas a solicitud de las entidades interesadas, siempre que cumplan con los requisitos establecidos. No se lleva un registro de movimientos, asientos de inscripción ni de personeros oficiales.

Tabla 1. Resumen de OSFL en Costa Rica
Según código del Registro Nacional

Tipo	Naturaleza	Lugar donde se consultan
3-002	Asociaciones Civiles (Ley 218), Asociaciones Deportivas, Federaciones	Registro de Personas Jurídicas
3-003	Organismos Internacionales	Registro Nacional Asigna Cédulas Jurídicas, Consultar: Ministerio de Relaciones Exteriores
3-004	Asociaciones Cooperativas	Registro Nacional Asigna Cédulas Jurídicas, Consultar: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
3-005	Embajadas	Registro Nacional Asigna Cédulas Jurídicas, Consultar: Ministerio de Relaciones Exteriores
3-006	Fundaciones	Registro de Personas Jurídicas
3-008	Juntas de Educación Juntas Administrativas Patronatos Escolares	Registro Nacional Asigna Cédula Jurídica, Consultar: Ministerio de Educación Pública (Oficinas Regionales)
3-011	Sindicatos y sus Federaciones	Registro Nacional Asigna Cédula Jurídica Consultar: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
3-013	Asociaciones Extranjeras Fundaciones Extranjeras	Registro Personas Jurídicas

Fuente: Elaboración propia

6.2 Marco Legal de las Asociaciones civiles

La Ley de Asociaciones N.º 218, vigente desde 1939, constituye el marco legal que regula la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones civiles en Costa Rica. Esta normativa permite la creación de organizaciones sin fines de lucro con fines lícitos, tales como actividades científicas, artísticas, deportivas, benéficas, culturales, gremiales o de socorro mutuo, siempre que no tengan como único propósito el lucro. La ley establece que toda asociación debe contar con estatutos debidamente inscritos en el Registro Nacional, los cuales deben definir su objeto, estructura organizativa, órganos de dirección, mecanismos de afiliación

y representación legal. La supervisión administrativa recae en el Poder Ejecutivo, quien tiene la facultad de autorizar, fiscalizar y, en casos justificados, disolver asociaciones que persigan fines ilícitos o contrarios al orden público. Esta legislación otorga a las asociaciones personería jurídica plena una vez inscritas, permitiéndoles actuar legalmente como sujetos de derechos y obligaciones.

6.3 Clasificación de Asociaciones según su naturaleza y fin

Con base en el informe del CIJUL sobre asociaciones en Costa Rica, se identifican las siguientes categorías; sin embargo, este detalle no se encuentra inscrito en el Registro Nacional y es materialmente imposible conocer la cantidad exacta de cada una de ellas:

- **Asociaciones científicas:** orientadas a la investigación y generación de conocimiento sistematizado.
- **Asociaciones culturales:** promueven la identidad, tradiciones y expresiones culturales.
- **Asociaciones religiosas:** dedicadas a la difusión de credos, cultos o principios espirituales.
- **Asociaciones educativas:** fomentan el acceso y mejora de la educación sin fines de lucro.
- **Asociaciones benéficas:** brindan asistencia social a poblaciones vulnerables.
- **Asociaciones solidaristas:** integran a trabajadores y empleadores para promover el bienestar común.
- **Asociaciones deportivas:** promueven la práctica y organización del deporte.
- **Asociaciones de desarrollo comunal:** buscan el aprovechamiento de recursos locales y el mejoramiento de la calidad de vida.
- **Asociaciones declaradas de utilidad pública:** reconocidas por el Estado por su aporte al interés general.
- **Asociaciones de bienestar social:** reciben esta categoría antes de su inscripción formal, por su impacto social anticipado.

6.4 Marco Legal de las Fundaciones

Según la Ley de Fundaciones N.º 5338, el artículo 1 reconoce personalidad jurídica a las fundaciones como entes privados de utilidad pública, sin fines de lucro, cuyo objeto es realizar o apoyar actividades educativas, benéficas, artísticas, literarias, científicas o de bienestar social. El artículo 2 establece que el fundador puede ser una persona física o jurídica, nacional o extranjera.

6.5 Clasificación de Fundaciones según su naturaleza y fin

Según la doctrina desarrollada en el informe de investigación del CIJUL titulado *“Fundaciones estatales y mecanismos de control”*³, las fundaciones son personas jurídicas de carácter privado, creadas con el propósito de desarrollar actividades educativas, artísticas, literarias, culturales o científicas que generen bienestar social y utilidad pública. Su origen se da cuando se destina un patrimonio al cumplimiento de un fin lícito, permanente y estable, orientado al interés general, y administrado por una organización de personas sin ánimo de lucro.

La constitución de una fundación puede realizarse mediante escritura pública o testamento. En el caso de Costa Rica, su inscripción debe efectuarse en la Sección de Personas del Registro Nacional. La escritura constitutiva debe contener, al menos, el nombre de la fundación, su objetivo, el patrimonio inicial, el plazo de duración y la estructura de administración.

Como entidad privada, la fundación se rige por el principio de libertad jurídica, lo que implica que puede realizar cualquier acto o relación jurídica que no le esté expresamente prohibido por la ley. Puede, por consiguiente, poseer y administrar bienes, contraer obligaciones y ejercer derechos civiles, siempre dentro del marco de su objeto fundacional. No obstante, su actuación

³ <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/2007/fundaciones-estatales-y-mecanismos-de-control/>

está limitada a los fines para los cuales fue constituida; cualquier actividad que exceda dichos fines se considera improcedente.

Uno de los elementos esenciales de la fundación es su fin, el cual debe ser lícito, dinámico y de interés público. La existencia de múltiples fines simultáneos es permitida, siempre que todos se mantengan dentro del marco legal y del interés social. Las personas que participan en la creación de la fundación se denominan fundadores, quienes manifiestan su voluntad de constituirla. Una vez creada, la fundación actúa a través de sus administradores, quienes representan su voluntad jurídica y operativa. Es esta estructura organizativa la que le otorga funcionalidad y relevancia institucional.

6.6 Estructura de dirección definidas por ley para asociaciones y fundaciones

En Costa Rica, tanto las asociaciones como las fundaciones sin fines de lucro cuentan con estructuras de dirección claramente establecidas por la legislación vigente, aunque presentan diferencias significativas en su conformación y funcionamiento.

Las asociaciones civiles, reguladas por la Ley de Asociaciones N.º 218, son dirigidas y administradas por el órgano que se establezca en sus estatutos, comúnmente una Junta Directiva. La ley no impone una estructura única, sino que otorga a cada asociación la facultad de definir en sus estatutos la composición, funciones y forma de elección de sus órganos de gobierno, conforme lo dispuesto en el artículo 7.

En contraste, las fundaciones se rigen por la Ley N.º 5338, que en su artículo 11 establece su administración y dirección a cargo de una Junta Administrativa.

Tabla 2. Resumen de estructuras de dirección
Asociaciones y Fundaciones en Costa Rica

Órgano de dirección	Junta Directiva	Junta Administrativa
Base legal	Artículo 7 de la Ley N.º 218	Artículos 11 al 14 de la Ley N.º 5338
Número de miembros	No especificado por ley; determinado por los estatutos	3 o 5 personas, según lo designe el fundador
Designación de miembros	Establecida por los estatutos; comúnmente elegidos por la Asamblea General	Designados por el fundador, el Poder Ejecutivo y la municipalidad
Duración del cargo	Determinada por los estatutos	No se especifica duración; el presidente dura 1 año y puede ser reelecto
Requisitos para ser miembro	No definidos en la ley; pueden establecerse en los estatutos	Designación directa; sin requisitos específicos en la ley
Representación legal	Persona u órgano designado en los estatutos (Artículo 7)	Presidente de la Junta Administrativa (Art. 13)
Delegación de funciones	Posible si se establece en los estatutos	Puede nombrarse un delegado ejecutivo (Art. 14)
Remuneración	No regulada expresamente; usualmente ad honorem	Cargos gratuitos (Art. 11); delegado puede ser remunerado
Fiscalización	No se establece un órgano específico; puede incluirse en los estatutos	Contraloría General de la República (Art. 15); auditoría interna obligatoria si recibe fondos públicos
Responsabilidad legal	Según el Código Civil y lo que dispongan los estatutos	Sujeta a remoción judicial por incumplimiento (Art. 16)
Responsabilidades	Administrar la asociación conforme a los fines y estatutos; representar legalmente a la entidad	Administrar la fundación, rendir informes a la Contraloría (Art. 15), solicitar cambios judiciales si no puede cumplir fines (Art. 16)

Fuente: Elaboración propia.

6.6 Identificación de las organizaciones que se ajustan a la definición de OSFL del GAFI

De conformidad con la Recomendación 8 del GAFI, se considera organización sin fines de lucro a toda persona jurídica, entidad u organización cuya actividad principal consista en la recaudación o desembolso de fondos con fines benéficos, religiosos, culturales, educativos, sociales, fraternales u otros relacionados con la realización de “buenas obras”. A partir de esta definición, se procedió a revisar las distintas figuras jurídicas inscritas en el Registro Nacional, con el objetivo de identificar aquellas que se ajustan al estándar.

Durante este proceso, se excluyeron del análisis aquellas entidades cuya naturaleza y finalidad no corresponden a la definición de OSFL establecida por dicho organismo. En particular, se descartaron: las asociaciones solidaristas, registradas como sujetos obligados bajo la categoría de facilidades de crédito ante la SUGEF como APNFDs; y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, cuya supervisión y personería jurídica están a cargo de la Dirección Nacional de

Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), y cuya finalidad responde a un marco normativo y operativo distinto.

En consecuencia, el presente estudio sectorial se centró exclusivamente en las asociaciones, fundaciones y asociaciones extranjeras inscritas en el Registro Nacional bajo los códigos 3-002 Asociaciones Civiles, Asociaciones Deportivas, Federaciones, 3-013 Asociaciones Extranjeras y Fundaciones Extranjeras y 3-006 Fundaciones, por ser las que mejor se ajustan a la definición de OSFL del GAFI.

7. UNIVERSO DE LAS OSFL EN COSTA RICA

De acuerdo con la información proporcionada por el Registro Nacional de Costa Rica, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, existen un total de 24.119 Organizaciones Sin Fines de Lucro que se ajustan a la definición establecida por el GAFI. No obstante, no es posible determinar cuántas de estas organizaciones se clasifican según su objeto social, ya que el Registro Nacional de Costa Rica no cuenta con una base de datos unificada que las categorice de acuerdo con su naturaleza jurídica y objeto, y no se hace una diferenciación clara por tipo de organización según la definición del GAFI (benéficos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de "buenas obras"):

Tabla 3. Universo de OSFL en Costa Rica
Según código del Registro Nacional
A junio del 2024

Tipo registral	Cantidad
Asociaciones	20 016
Fundaciones	3 954
Asociaciones y Fundaciones Extranjeras	149
Total general	24 119

Fuente: Elaboración propia

Del total de asociaciones y fundaciones identificadas, se determinó que 351 ya se encuentran inscritas ante la SUGEF como Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD); sin embargo, solamente 46 de ellas se encuentran registradas como OSFL, la tabla 4 muestra el detalle de las inscripciones:

Tabla 4. Distribución de OSFL inscritas en SUGEF
Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
A junio 2024

Detalle	Cantidad
Comerciantes de metales y piedras preciosas.	1
Las personas jurídicas que se dediquen de forma profesional y habitual a la compra y venta de bienes inmuebles.	1
Otras personas jurídicas que realicen actividades tipificadas en el punto "e" del artículo 15 bis de la Ley 9449.	2
Organizaciones sin fines de lucro (envían o reciben dineros de jurisdicciones internacionalmente catalogadas de riesgo).	46
Personas jurídicas que otorguen facilidades crediticias.	301
Total inscritas como APNFDS	351

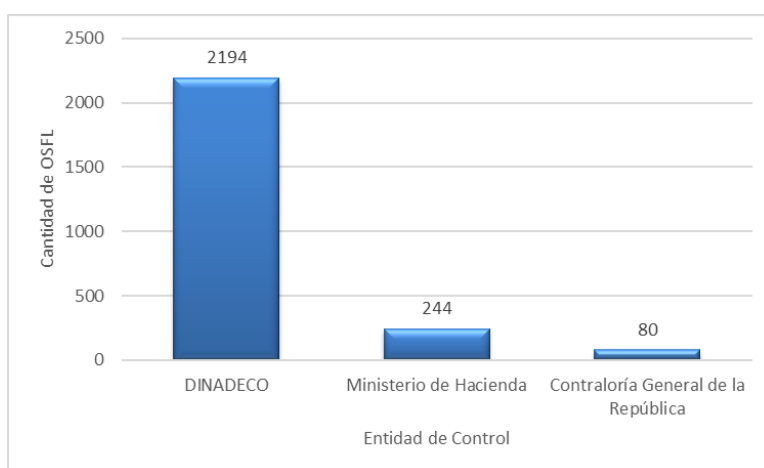
Fuente: Elaboración propia

Es importante tener en cuenta que las asociaciones solidaristas que otorgan facilidades crediticias deben inscribirse como Sujetos Obligados ante la SUGEF, bajo la categoría de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD). Esta obligación se establece en el Acuerdo SUGEF 11-18, el cual regula los procedimientos de inscripción y desinscripción de los sujetos obligados que desarrollan actividades contempladas en los artículos 15 y 15 bis de la Ley 7786. Entre dichas actividades se incluyen las facilidades crediticias, como los préstamos otorgados por asociaciones solidaristas.

Como parte del estudio, se realizó una revisión del universo de OSFL identificadas, contrastándolas con la información suministrada por diversas entidades de control a las que estas organizaciones deben rendir informes: el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

Estas entidades proporcionaron datos sobre asociaciones y fundaciones, tanto nacionales como extranjeras, que califican como OSFL y que están obligadas a presentar reportes, ya sea por mandato legal o por recibir fondos públicos. Como resultado de este análisis, se determinó que, del total de 24.119 OSFL: 80 reportaron a la Contraloría General de la República, 244 están registradas en el Ministerio de Hacienda y 2.194 están inscritas en DINADECO:

**Gráfico 1. Cantidad de OSFL registradas
En entidades de control gubernamentales
Con corte a junio 2024**



Fuente: Elaboración propia

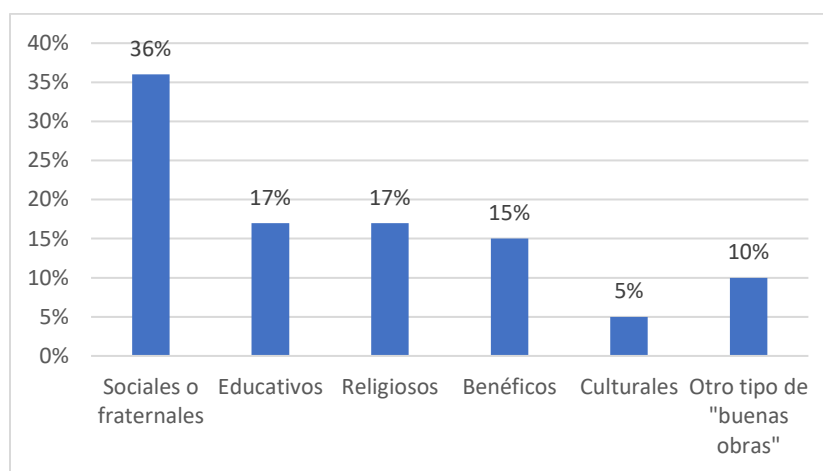
8. SUBGRUPO DE OSFL DE INTERÉS

Por otro lado, se analizó que del universo de 24.119 OSFL identificadas, únicamente 13.955 registran pasivos (cuentas bancarias) en el Sistema Financiero Nacional, lo cual representa aproximadamente un 58% del total. De este subconjunto, únicamente 791 OSFL que realizaron transferencias internacionales a través de 11 bancos (tanto públicos como privados) durante el período analizado, lo que representa aproximadamente el 5.7 % del total de OSFL. Este hallazgo permite identificar un grupo minoritario de OSFL con mayor exposición al riesgo de FT por la movilización de fondos de manera transfronteriza.

Con base en esta información, se solicitó la colaboración de las entidades financieras involucradas en dichos movimientos para que completaran una matriz con información relevante, logrando crear una base de datos con información actualizada, y de la cual se logró extraer los datos que se muestran a continuación.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de las principales variables consultadas a los bancos:

Gráfico 2. Detalle del objeto social proporcionada por las entidades bancarias OSFL que registran transferencias internacionales
Con corte a junio 2024



Fuente: Elaboración propia

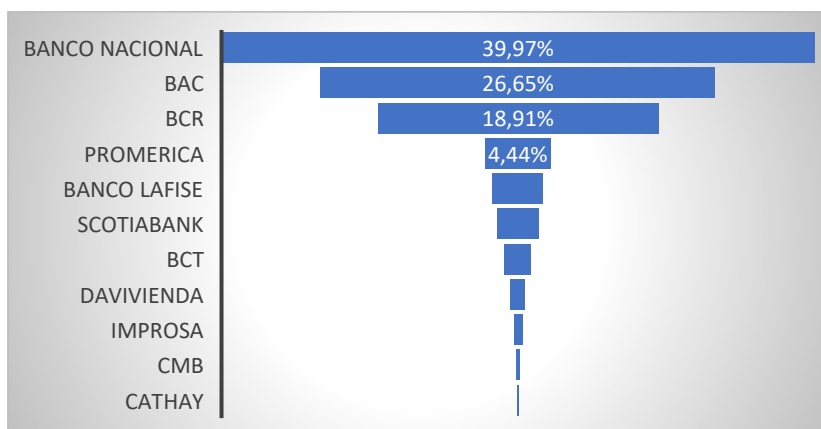
El gráfico revela que el 70% de las OSFL se concentran en tres categorías principales:

- Sociales o fraternales: Representan el grupo más numeroso, con un 36% del total.
- Educativas y Religiosas: Ambas categorías tienen una participación significativa, con un 17% cada una aproximadamente.

Las categorías Benéficas, Culturales y Otro tipo de "buenas obras" tienen una representación menor, lo que sugiere que las OSFL cuyo objeto son actividades sociales, educativas y religiosas realizan menos transferencias internacionales.

De acuerdo con la distribución de OSFL entre las 11 entidades bancarias, se observa una participación relativamente equilibrada. Los bancos con mayor número de OSFL que registran transferencias internacionales son el Banco Nacional y el BAC San José, con 351 (44,37%) y 234 (29,54%) organizaciones respectivamente. Esto podría indicar una mayor especialización o experiencia de estas entidades bancarias en la prestación del servicio de transferencias internacionales a las OSFL.

Gráfico 3. Distribución de OSFL que registran transferencias internacionales
Detalle por entidades bancarias
Con corte a junio 2024



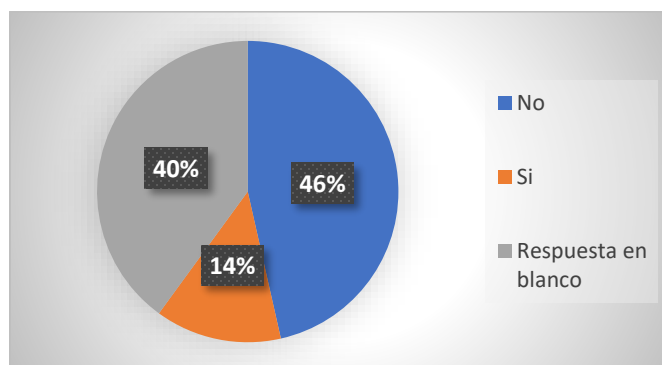
Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, de la información proporcionada por las entidades bancarias consultadas, se logró establecer que el 14% de las OSFL (119 organizaciones) reportaron tener presencia internacional mediante sucursales o casa matriz en el extranjero. El 86% restante opera exclusivamente a nivel nacional o bien se desconoce el dato. Esta información es relevante para evaluar el nivel de exposición al riesgo FT transfronterizo.

Gráfico 4. Distribución de OSFL

Con presencia de sucursales o casa matriz en el extranjero

Junio 2024

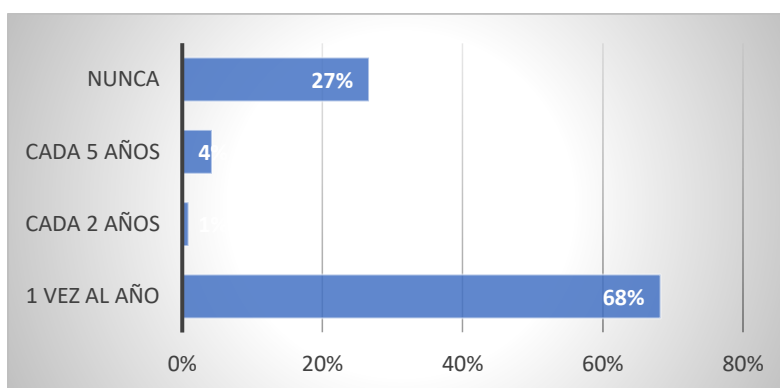


Fuente: Elaboración propia

Otro dato revelado en el estudio es que la mayoría de las entidades financieras realizan revisiones anuales de las OSFL sobre sus miembros directivos y fundadores contra listas internacionales de riesgo de financiamiento al terrorismo (FT), según la información que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Distribución de frecuencia de revisión miembros directivos y fundadores OSFL contra listas internacionales

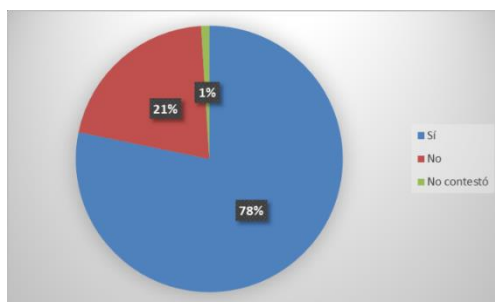
Riesgo de FT.



Fuente: Elaboración propia

Según los datos reportados por las entidades bancarias, al 79% de ellas le solicitaron información o informes a las OSFL de sus donantes con el propósito de identificar el origen de los fondos. Sin embargo, a un 21% de OSFL no se les realizó esta solicitud, y un 1% no proporcionó respuesta a esta consulta.

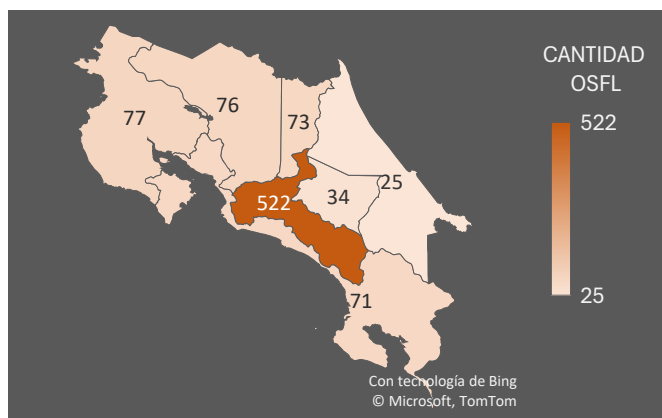
Gráfico 6. Distribución de las OSFL a las que se solicita información o informes de los donantes para identificar el origen de los fondos



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la información suministrada por las entidades bancarias sobre las OSFL que reportan transferencias internacionales, ya sea entrantes o salientes se encuentran distribuidas en todas las provincias del país. La mayor concentración se encuentra en San José, con 522 organizaciones, lo que representa un 59,45% del subgrupo de interés. Le siguen Guanacaste con 77, Alajuela con 76, Heredia con 73, Puntarenas con 71, Cartago con 34 y, finalmente, Limón con 25. Esta distribución refleja una notable centralización de las OSFL en la capital, mientras que las demás provincias presentan cifras considerablemente menores.

Gráfico 7. Distribución de las OSFL según la ubicación geográfica de sus oficinas centrales



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se consultó sobre el uso del servicio de remesas por parte de las OSFL. Los resultados indican que únicamente el 20% de las OSFL hacen uso de este canal, mientras que el 80% no lo utilizan.

9. EVALUACIÓN DEL RIESGO DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL SUBGRUPO OSFL DE INTERÉS

9.1 Definición de Terrorismo en OSFL

Según GAFILAT, en el marco de la Recomendación 8 del GAFI, el riesgo de financiación del terrorismo en las organizaciones sin fines de lucro se refiere a la posibilidad de que estas organizaciones sean utilizadas de forma indebida para canalizar, ocultar o facilitar recursos financieros destinados a actividades terroristas. Este riesgo no se basa únicamente en el hecho de que una organización opere sin fines de lucro, sino en las características específicas de su funcionamiento, tales como:

- La recaudación o desembolso de fondos con fines benéficos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales.
- La estructura operativa, el alcance geográfico, y la capacidad de movilizar fondos, especialmente a nivel transfronterizo.
- La vulnerabilidad para infiltrar como fachada por actores terroristas, ya sea para aparentar legitimidad, desviar fondos o evadir controles financieros.

El GAFI subraya que el sector de las OSFL no constituye un grupo homogéneo en términos de exposición al riesgo, y que una proporción significativa de estas entidades opera con un nivel bajo o incluso nulo de vulnerabilidad frente al financiamiento del terrorismo.⁴

⁴ <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-OSFL-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-GAFILAT.pdf>

9.2 Índice Global de Terrorismo

El Instituto para la Economía y la Paz (IEP) es un centro de estudios independiente, no partidista y sin fines de lucro, dedicado a promover la paz como un indicador positivo, alcanzable y tangible del bienestar y el progreso humano. Con sede en Sídney Australia y oficinas en diversas ciudades del mundo, el IEP desarrolla marcos conceptuales innovadores para definir y medir la paz, así como para analizar su relación con factores económicos, políticos y culturales.

Uno de sus principales productos es el Índice Global de Terrorismo (GTI, por sus siglas en inglés), una herramienta que mide el impacto del terrorismo a nivel mundial. Este índice proporciona un análisis detallado de las tendencias del terrorismo, sus características, y su vinculación con fenómenos como el crimen organizado, especialmente en regiones como el Sahel. El Sahel abarca diez países, Senegal, Gambia, Mauritania, Guinea, Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, Camerún y Nigeria y es una de las regiones más inestables del mundo, afectada por:

- Extremismo violento y presencia de grupos yihadistas.
- Golpes de Estado y debilidad institucional.
- Crisis humanitarias, migración forzada y desertificación.
- Intervenciones militares extranjeras, como la Operación Barkhane de Francia y misiones de la ONU⁵

El GTI permite comprender cómo el terrorismo afecta la estabilidad, la seguridad y el desarrollo, y sirve como insumo clave para la formulación de políticas públicas y estrategias de prevención.

El Índice Global de Terrorismo (GTI), utiliza una metodología basada en datos cuantitativos y cualitativos para medir el impacto del terrorismo en 163 países. Esta medición se realiza a

⁵ <https://es.wikipedia.org/wiki/Sahel> y <https://raiadiplomatica.info/2025/04/28/que-es-el-sahel-explorando-su-geografia-paises-y-la-compleja-situacion-politica/>

través de un puntaje compuesto que permite clasificar a los países en una escala de 0 a 10, donde 0 representa ningún impacto y 10 el mayor impacto registrado.⁶

Los criterios utilizados en la metodología del GTI son los siguientes:

- Número total de incidentes terroristas en un año determinado.
- Número total de muertes causadas por actos terroristas.
- Número total de heridos como resultado de ataques terroristas.
- Nivel de daño a la propiedad causado por los ataques.

Estos cuatro indicadores se ponderan para calcular el puntaje final de cada país. La fuente principal de datos es la base de datos *TerrorismTracker*, desarrollada por *Dragonfly*⁷, que recopila información detallada y estructurada de cada incidente terrorista reportado en fuentes abiertas desde 2007⁸.

Además, el GTI considera el contexto geopolítico y los patrones regionales, como la presencia de conflictos armados, la actividad de grupos terroristas específicos y la evolución de las amenazas en el tiempo.

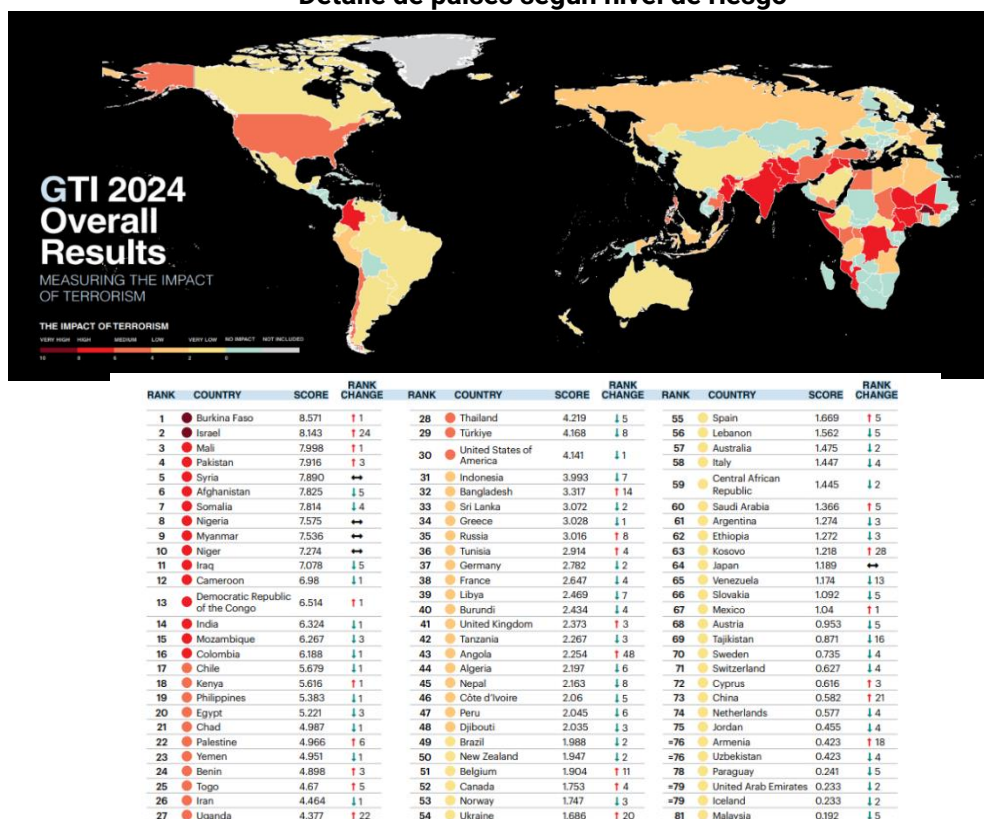
⁶ <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>

⁷ <https://dragonflyintelligence.com/intelligence/terrorismtracker/>

⁸ <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>

Infografía 1. Índice Global de Terrorismo 2024

Detalle de países según nivel de riesgo



Fuente: Índice Global de Terrorismo 2024

Adicionalmente, es relevante indicar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el GAFI han identificado varios países como de alto riesgo en relación con el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo⁹. Entre los más destacados se encuentran:

1. **Corea del Norte:** Este país ha sido señalado repetidamente por sus actividades relacionadas con la proliferación de armas nucleares y misiles balísticos.
2. **Irán:** A pesar de algunos esfuerzos para mejorar su sistema de prevención, Irán sigue en la lista debido a deficiencias significativas en su sistema contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

⁹ <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2025/05/RecomendacionesMetodologia-para-la-Quinta-Ronda-de-Evaluaciones-Mutuas-1.pdf>

3. **Myanmar:** También está en la lista negra debido a deficiencias estratégicas en sus sistemas de prevención.

9.3 Análisis de las transferencias internacionales

En atención al criterio de riesgo identificado para las OSFL en relación con su capacidad operativa para movilizar fondos a nivel transfronterizo, se llevó a cabo un análisis de las transferencias internacionales realizadas por el universo de estas organizaciones durante el año 2024. Este ejercicio incluyó el cruce de información entre los movimientos entrantes y salientes y los países ubicados en los primeros 29 lugares del Índice Global de Terrorismo, los cuales son clasificados anualmente según su nivel de riesgo (muy alto, alto o medio). Cabe destacar que esta clasificación es dinámica y se actualiza cada año conforme a la evolución del contexto global.¹⁰

Lista 1. Detalle Índice Global de Terrorismo 2024

Top 30 principales países de riesgo

Posición	País	Nivel de Riesgo
1	BURKINA FASO	Muy Alto
2	ISRAEL	
3	MALI	Alto
4	PAKISTAN	
5	SYRIA	
6	AFGHANISTAN	
7	SOMALIA	
8	NIGERIA	
9	MYANMAR	
10	NIGER	
11	IRAQ	
12	CAMEROON	
13	DEMOCRATIC REPUBLIC THE CONGO	
14	INDIA	
15	MOZAMBIQUE	
16	COLOMBIA	
17	CHILE	
18	KENYA	Medio
19	PHILIPPINES	
20	EGYPT	
21	CHAD	
22	PALESTINE	
23	YEMEN	
24	BENIN	
25	TOGO	
26	IRAN	
27	UGANDA	
28	THAILAND	
29	TURKIYE	

Fuente: Índice Global de Terrorismo 2024

¹⁰ Para efectos de este análisis, se excluyó deliberadamente a Estados Unidos, posición #30, debido a su ubicación marginal en el grupo de riesgo medio-bajo y por su calificación alta en efectividad y cumplida en la Recomendación 8 del GAFI.

9.4 Transferencias realizadas por las OSFL a países incluidos en el Índice Global de Terrorismo

Con corte a junio de 2024, el universo total OSFL registradas en Costa Rica asciende a 24,119 entidades, de este total únicamente 13.955 registran pasivos en el Sistema Financiero y de este subgrupo solamente 791 OSFL realizaron transferencias internacionales durante el período analizado, lo que representa aproximadamente el 5.7% del sector. Sin embargo, el foco de esta evaluación se centró en un subconjunto aún más específico: 78 OSFL que movilizaron o recibieron fondos desde o hacia jurisdicciones clasificadas como de alto riesgo en materia de financiamiento del terrorismo, a los 30 primeros países del Índice Global de Terrorismo. Este grupo representa apenas el 0.3% del total de OSFL registradas, pero concentra el 100% de las operaciones internacionales con potencial exposición al riesgo FT, lo que lo convierte en el subsector prioritario para la vigilancia.

Durante el año 2024, se registraron 9,744 transferencias internacionales realizadas por OSFL costarricenses. De estas, solo 467 movimientos (4.8%) estuvieron vinculados a los 30 principales países de alto riesgo del GTI.

El análisis reflejó que de los movimientos realizados por las 78 OSFL, 381 transferencias internacionales fueron enviadas y 86 recibidas hacia y desde jurisdicciones clasificadas como de alto riesgo en materia de financiamiento del terrorismo. La mayor concentración de movimientos se dio en los rangos de \$1,000 a \$5,000 y de \$5,000 a \$15,000, los cuales representaron conjuntamente el 66% de los envíos y el 76% de las recepciones. En los rangos más bajos (\$0 a \$1,000), se registraron 70 envíos y 9 recepciones.

Los movimientos en rangos superiores a \$15,000 son menos frecuentes, el rango de \$15,000 a \$100,000 concentró 53 movimientos enviados, en cuanto a las transferencias recibidas en este mismo rango, se registraron 10 movimientos. Aunque el número de transferencias es bajo, el volumen económico es considerable.

Tabla 5. Detalle de transferencias internacionales OSFL
Relacionadas con países de alto riesgo FT

Transferencias Internacionales	Enviadas				Recibidas			
	Rango en \$	Cantidad movimientos	Porcentaje	Monto total \$	Promedio monto	Cantidad movimientos	Porcentaje	Monto total \$
0–1.000	70	18%	37 090,64	529,87	9	10%	4 419,00	51,38
1.001–5.000	153	40%	393 891,92	2 574,46	33	38%	85 310,87	991,99
5001–15.000	100	26%	837 995,47	8 379,95	33	38%	308 888,13	3 591,72
15.001–100.000	53	14%	2 040 509,87	38 500,19	10	12%	317 188,64	3 688,24
100.001–en adelante	5	1%	975 925,18	195 185,04	1	1%	103 270,00	1 200,81
Totales	381	100%	\$ 4 285 413,08	\$ 11 247,80	86	100%	\$ 819 076,64	\$ 9 524,15

Fuente: Elaboración propia Anexo 25 Detalle OSFL, cejilla detalle análisis.

El gráfico #8, muestra la distribución de las OSFL según la cantidad de movimientos realizados, del total de 467 transferencias internacionales realizadas por 78 OSFL, se determinó que 32 OSFL (41%) realizaron únicamente 1 movimiento en todo el año, lo que representa el grupo más numeroso y evidencia una baja actividad transaccional. En segundo lugar, 15 OSFL (19%) efectuaron 8 o más movimientos, conformando el segmento con mayor transaccionalidad. Entre ambos extremos, la distribución es la siguiente: 10 OSFL (13%) realizaron 2 movimientos, 9 OSFL (12%) realizaron 4 movimientos, 5 OSFL (6%) registran 3 movimientos, 4 OSFL (5%) con 7 movimientos, mientras que los grupos con 5 y 6 movimientos representan el 3% y el 1% de las OSFL, respectivamente.

Tabla 6. Cantidad de transferencias internacionales OSFL

Relacionadas con países de alto riesgo FT

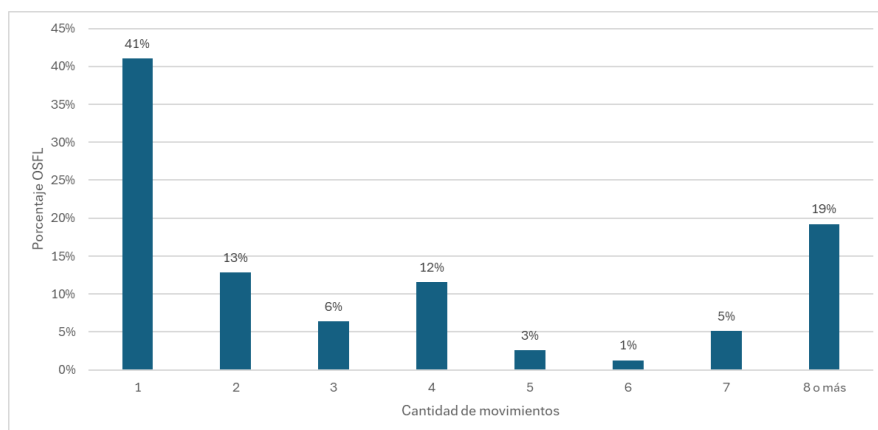
Cantidad de movimientos	Cantidad de OSFL	Porcentaje OSFL
1	32	41%
2	10	13%
3	5	6%
4	9	12%
5	2	3%
6	1	1%
7	4	5%
8 o más	15	19%
Total	78	100%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Distribución porcentual OSFL

Según cantidad de transferencias internacionales realizadas

Con países de alto riesgo FT



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el análisis revela diferencias significativas según el tipo de entidad que realizó las transferencias, las OSFL inscritas en SUGEF concentraron la mayor actividad, con 140 movimientos enviados por un total de \$2,268,323.33 y 54 movimientos recibidos por \$504,520.50, en contraste, las entidades no inscritas realizaron 238 envíos por \$1,988,016.38 y 28 recepciones por \$279,419.36. Por su parte, las personas jurídicas que otorgan facilidades crediticias y aquellas que realizan actividades tipificadas en el punto “e” del artículo 15 bis de la

Ley 9449 tuvieron una participación marginal, con apenas 7 movimientos enviados en conjunto y sin registros de fondos recibidos.

El análisis por país revela que Colombia fue el principal destino y origen de fondos en las transferencias internacionales, en total, se registraron 246 movimientos relacionados con Colombia, sumando más de \$3 millones entre envíos y recepciones, y abarcando tanto entidades inscritas como no inscritas, seguidamente se ubica Chile e India, con volúmenes relevantes de operaciones, especialmente por parte de OSFL inscritas en SUGEF.

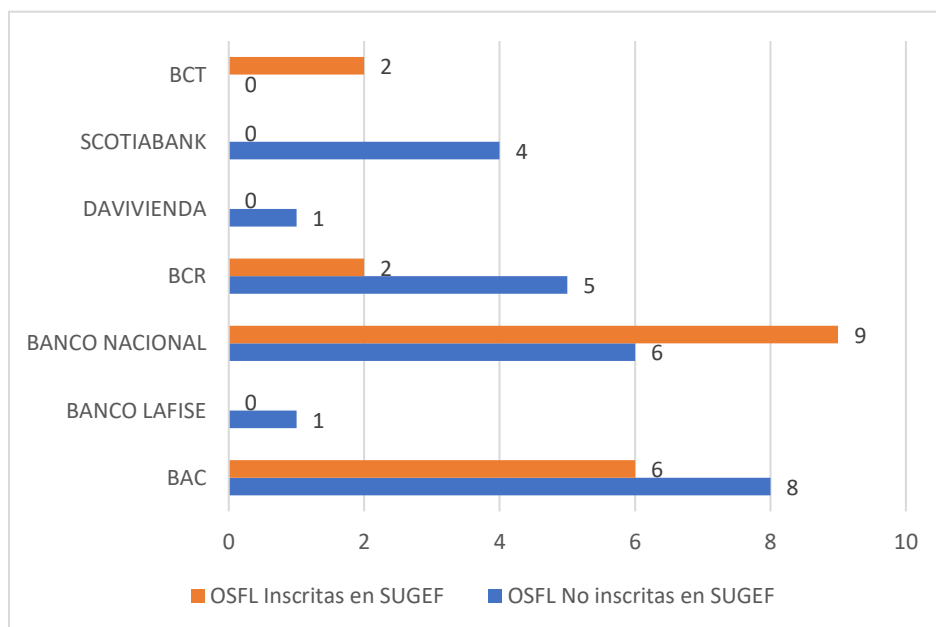
Tabla 7. Detalle transferencias inter. entrantes y salientes, año 2024
Por país de riesgo FT según Índice Global de Terrorismo

		TIPO		Valores	
		ENVIADAS		RECIBIDAS	
INSCRITA EN SUGEF	PAIS GTI	Cantidad de movimientos	Suma de MONTO_TRANSFERENCIA	Cantidad de movimientos	Suma de MONTO_TRANSFERENCIA
Organizaciones sin fines de lucro (envían o reciben dineros de jurisdicciones internacionalmente catalogadas de riesgo...).					
	BURKINA FASO			3,00	25 003,00
	CHILE	31,00	476 608,75	4,00	24 442,00
	COLOMBIA	70,00	1 610 125,60	14,00	50 178,00
	INDIA	27,00	129 803,98	5,00	70 603,00
	INDONESIA	9,00	49 756,00	1,00	4 000,00
	ISRAEL	1,00	291,00	8,00	47 170,50
	NIGERIA	1,00	418,00	4,00	202 485,00
	UGANDA	1,00	1 320,00	15,00	80 639,00
Total Organizaciones sin fines de lucro (envían o reciben dineros de jurisdicciones internacionalmente catalogadas de riesgo...).		140,00	\$ 2 268 323,33	54,00	\$ 504 520,50
Otras personas jurídicas que realicen actividades tipificadas en el punto "e" del artículo 15 bis de la Ley 9449.					
	COLOMBIA			4,00	35 136,78
Total Otras personas jurídicas que realicen actividades tipificadas en el punto "e" del artículo 15 bis de la Ley 9449.				4,00	\$ 35 136,78
Personas jurídicas que otorguen facilidades crediticias.					
	COLOMBIA	3,00	29 073,37		
Total Personas jurídicas que otorguen facilidades crediticias.		3,00	\$ 29 073,37		
Personas jurídicas que otorguen facilidades No inscrita					
	CHILE	34,00	229 775,85	11,00	92 334,52
	COLOMBIA	173,00	1 346 858,62	13,00	96 977,84
	INDIA	24,00	287 816,91	1,00	5 678,00
	ISRAEL	5,00	60 830,00	3,00	84 429,00
	MOZAMBIQUE	1,00	20 850,00		
	UGANDA	1,00	41 885,00		
Total No inscrita		238,00	\$ 1 988 016,38	28,00	\$ 279 419,36
Total general		381,00	\$ 4 285 413,08	86,00	\$ 819 076,64

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos, se analizaron 31 OSFL que realizaron cuatro o más transferencias internacionales durante el año 2024 hacia países clasificados como de alto riesgo según el Índice Global de Terrorismo (GTI). De este grupo, 12 OSFL están inscritas en SUGEF, mientras que 19 no lo están, lo que evidencia una participación relevante de entidades aún no inscritas en el sistema financiero nacional. La distribución por entidad bancaria revela que BANCO NACIONAL concentra la mayor cantidad de OSFL inscritas en SUGEF, seguido por BAC y BCR, lo que sugiere una preferencia operativa por estas instituciones. Además, se identificó que 11 OSFL operan en más de una entidad bancaria, lo que podría reflejar una estrategia de diversificación financiera orientada a optimizar la gestión de fondos y reducir riesgos operativos. Este comportamiento, junto con la presencia de OSFL no inscritas en SUGEF, plantea consideraciones relevantes para el monitoreo del riesgo de financiamiento del terrorismo en el sector.

Gráfico 9. Cantidad de OSFL
Según estado de inscripción, detalle por entidad bancaria
Período 2024



Fuente: Elaboración propia Anexo 37. Subsector de interés OSFL, cejilla Subsector.

10. PRINCIPALES AMENAZAS DE LAS OSFL

Aunque Costa Rica no registra actualmente investigaciones de carácter público ni sentencias por el delito de financiamiento del terrorismo, el análisis preventivo del sector de las OSFL ha permitido identificar tres amenazas potenciales relevantes, según la referencia del GAFI. Estas son: (1) el desvío de recursos legítimos por parte de grupos terroristas a través de OSFL para financiar actos terroristas; (2) la creación y operación de OSFL fachada con fines terroristas, que aparentan legalidad para canalizar fondos ilícitos; y (3) la infiltración de miembros vinculados a organizaciones terroristas dentro de OSFL legítimas, con el propósito de manipular sus operaciones o desviar recursos. Estas amenazas, aunque no se han materializado en el contexto costarricense, fueron consideradas en la evaluación sectorial para fortalecer la capacidad preventiva del país y orientar medidas proporcionales de mitigación.

10.1 Calificación de las amenazas

Para establecer el valor de la amenaza y su nivel de priorización, se consideraron los conceptos de la calificación de la probabilidad y el impacto, definidos por la Unidad de Inteligencia Financiera del ICD, en su Evaluación Nacional de Riesgo de Financiamiento a Terrorismo, la cual señala:

Calificación de la Probabilidad: *Para evaluar el nivel de riesgo asociado a cada amenaza identificada, se aplicó una escala de calificación de la probabilidad de materialización del evento. Esta escala tiene como objetivo medir la posibilidad de que una amenaza específica se concrete y genere impactos adversos dentro del contexto analizado.*

La calificación se establece en un rango del 1 al 5, donde el valor 1 representa la menor probabilidad de ocurrencia, es decir, aquellos eventos que, según el análisis realizado, tienen una baja frecuencia o una tendencia a materializarse. En contraste, el valor 5 indica una probabilidad muy alta, lo que significa que el evento en cuestión tiene muy alta frecuencia o probabilidad de materializarse en función de los datos y la información disponible.

Esta clasificación se fundamenta en criterios cuantitativos y cualitativos, tomando en cuenta factores (sic) el conocimiento experto donde se toman

en cuenta posibles elementos como la recurrencia histórica de eventos similares, patrones de comportamiento identificados, la existencia de controles preventivos y las condiciones del entorno que podrían favorecer o mitigar la ocurrencia del evento. La asignación de la calificación se realizó con base en información empírica, análisis de criterio experto y datos disponibles en fuentes oficiales y estudios previos.

Tabla 8. Niveles de probabilidad de la amenaza

Probabilidad	Valor
Muy alto	5
Alto	4
Medio	3
Bajo	2
Nulo	1

Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera

Calificación del Impacto: Tiene el propósito de medir la magnitud de las consecuencias que podría generar la materialización de un evento de riesgo.

Esta calificación permite determinar el grado de afectación en diferentes dimensiones dependiendo del contexto en el que se analicen los riesgos.

La escala utilizada se establece en un rango de 1 a 5, donde el valor 5 representa el impacto más severo, mientras que el valor 1 indica un impacto nulo o insignificante. A continuación, se detallan las categorías de impacto y su correspondiente valoración:

Tabla 9. Niveles de impacto de la amenaza

Severidad	Valor	Efecto
Catastrófico	5	Financiamiento directo de actos terroristas desde Costa Rica, con consecuencias internacionales. Implica sanciones al país, pérdida de cooperación internacional, cierre de OSFL, intervención estatal, y daño reputacional severo al sistema financiero.
Crítico	4	Canalización significativa de fondos hacia redes terroristas mediante OSFL fachada o infiltradas. Afecta la confianza en el sector, genera investigaciones penales, congelamiento de activos, y sanciones a nivel institucional y nacional.
Moderado	3	Casos aislados de desvío de fondos o infiltración sin evidencia de conexión directa con actos terroristas. Requiere medidas correctivas, revisión de controles internos, y puede implicar sanciones administrativas.

Leve	2	Intentos fallidos de infiltración o desvío detectados a tiempo. No hay afectación financiera directa, pero se evidencia debilidad en controles.
Nulo	1	No se identifican amenazas ni vulnerabilidades relacionadas con FT. Las OSFL cumplen con los estándares de transparencia, trazabilidad y control exigidos por la SUGEF y la UIF.

Fuente: Elaboración propia

La siguiente tabla muestra los niveles de priorización de amenazas, al multiplicar el nivel de impacto y la probabilidad de ocurrencia. El fin de utilizar esta escala es orientar la toma de decisiones con respecto a los posibles riesgos que se pueden materializar:

Tabla 10. Niveles de priorización de la amenaza

Nivel de priorización de las amenazas	
Puntaje	Recomendación
>20 a 25	Requieren atención prioritaria y acciones inmediatas de mitigación.
>15 a 20	Necesitan medidas preventivas intensivas y seguimiento constante.
>10 a 15	Requieren monitoreo regular y acciones preventivas para reducir el riesgo.
1 a 10	Requiere monitoreo esfuerzos para mejorar comprensión y reducir incertidumbre asociada.

Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera

10.2 Proceso de valoración de las amenazas

La valoración de la probabilidad de las amenazas fue definida por un total de 69 personas enlace de las OSFL que contestaron la encuesta en línea, aplicando un promedio simple de las respuestas y el impacto por su parte fue definido con base en criterio experto de la Superintendencia, el valor de la amenaza se obtuvo mediante el producto de estos dos valores de acuerdo con la tabla 10 de priorización:

Tabla 11. Evaluación Sectorial del Riesgo FT
Posibles amenazas identificadas en OSFL en Costa Rica

Amenaza	Probabilidad	Impacto	Valor de la Amenaza
Grupos terroristas que desvíen recursos legítimos a través de OSFL para financiar actos terroristas	2	4	8
La creación y operación de OSFL fachada con fines terroristas, que aparentan legalidad para canalizar fondos ilícitos	2	4	8
La infiltración de miembros terroristas dentro de las OSFL legítimas, con el fin de manipular sus operaciones o desviar recursos.	2	4	8

Fuente: Elaboración propia

11. PRINCIPALES VULNERABILIDADES DE LAS OSFL

Pese a que Costa Rica no registra un riesgo alto en material de financiamiento del terrorismo, es fundamental identificar y atender aquellas vulnerabilidades específicas que podrían ser explotadas dentro del sector de las OSFL para potenciar las posibles amenazas identificadas. Entre los factores más relevantes se encuentran la falta de controles adecuados sobre el origen y destino de los recursos, la dificultad para identificar donaciones de fuentes sospechosas, y las deficiencias en el control de transferencias internacionales, incluyendo aquellas realizadas mediante tecnologías emergentes como Fintech y activos virtuales. Asimismo, las limitaciones en el conocimiento normativo y la capacitación del personal pueden debilitar la capacidad de detección y respuesta ante posibles amenazas. Aunque estas vulnerabilidades no representan un riesgo inminente, su abordaje proactivo es esencial para mantener la integridad del sistema y fortalecer la capacidad del sector OSFL frente a posibles abusos con fines ilícitos.

11.1 Nivel de relevancia

El nivel de relevancia de una vulnerabilidad se refiere al grado de importancia o impacto que tiene una situación o hecho para potenciar la materialización de una amenaza.

La escala utilizada se establece en un rango de 1 a 5, donde el valor 5 representa el impacto más severo, mientras que el valor 1 indica un impacto nulo o insignificante. A continuación, se detallan las categorías de relevancia y su correspondiente valoración:

Tabla 12. Nivel de relevancia vulnerabilidades

Clasificación de la relevancia	
Descripción	Nivel
Muy alto	5
Alto	4
Medio	3
Bajo	2
Muy bajo	1

Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera

Las vulnerabilidades identificadas fueron calificadas por una muestra de 69 OSFL que participó en el ejercicio de evaluación. A partir de las respuestas obtenidas y mediante un promedio simple ponderado, se determinó el nivel de relevancia de cada una de ellas.

Adicionalmente, se realizó un análisis complementario desde la perspectiva de los oficiales de cumplimiento de nueve (9) entidades financieras que mantienen relaciones con OSFL en sus carteras de clientes. Esta visión externa aportó un enfoque adicional que, al ser considerado en conjunto con los resultados de las propias organizaciones, permite dimensionar de manera más precisa el nivel de relevancia de las vulnerabilidades que enfrenta el sector en relación con el financiamiento del terrorismo.

Tabla 13. Nivel de relevancia de las vulnerabilidades que pueden influir en las amenazas
Calificación ponderada con respuestas de las OSFL y entidades financieras

#	Vulnerabilidades	Relevancia OSFL	Percepción Entidades Financieras	Nivel de relevancia total
1	La falta de controles adecuados para determinar el origen de los recursos recibidos en la OSFL	2	2	2
2	La falta de controles adecuados para el uso y destino de los recursos recibidos en la OSFL	2	2	2
3	Dificultad para identificar donaciones de fuentes sospechosas	2	2	2
4	Las deficiencias en el control de transferencias internacionales de dinero	2	2	2
5	Las donaciones recibidas a través de Fintech	2	2	2
6	Las donaciones recibidas en activos virtuales o criptomonedas	2	2	2
7	La ausencia de procedimientos para identificar empleados con ideas extremistas y que apoyan los actos terroristas	2	2	2
8	Las limitaciones tecnológicas o de acceso a bases de datos para detectar posibles casos de FT	2	2	2
9	La falta de conocimiento sobre las leyes y regulaciones de prevención y sanciones del FT	3	2	3
10	La falta de capacitación específica en el tema de FT	3	2	3

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, estas vulnerabilidades fueron correlacionadas con las amenazas previamente identificadas, permitiendo una visión más integral del riesgo.

12. CALIFICACIÓN FINAL DEL RIESGO FT Y LAS AMENAZAS

Para determinar el nivel de riesgo asociado a cada amenaza, se realizó un proceso de correlación entre las amenazas y las vulnerabilidades sectoriales. Esta correlación se llevó a cabo mediante una matriz de riesgo que combina el nivel de la amenaza (considerando su probabilidad e impacto) con el nivel de relevancia de cada vulnerabilidad y su relación para potencializar el riesgo. El resultado de esta combinación genera un puntaje que refleja

la exposición efectiva al riesgo FT. Con base en este puntaje, se asigna un nivel de priorización para la atención del riesgo, categorizado como, alto, medio o bajo.

A partir del análisis correlacional entre las amenazas y vulnerabilidades identificadas en el sector de las Organizaciones Sin Fines de Lucro, se concluye que el nivel de riesgo de financiamiento del terrorismo es bajo. Esta conclusión se refuerza mediante la aplicación de la tabla de niveles de priorización de amenazas, la cual, con base en la calificación final asignada a cada amenaza.

Tabla 14. Nivel de exposición al riesgo

Posibles amenazas identificadas

Nivel de exposición al riesgo	
Más de 50	Alto
de 26 a 50	Medio
de 0 a 25	Bajo

Fuente: Elaboración propia

12.1 Detalle de los posibles riesgos identificados con base en las amenazas

- a) **Amenaza: Desvío de recursos legítimos por parte de grupos terroristas a través de OSFL, puntaje obtenido 18, nivel de riesgo bajo.**

En caso de materializarse, esta amenaza podría resultar en el uso indebido de fondos destinados a fines benéficos hacia el financiamiento de actividades terroristas, lo que comprometería la integridad del sistema financiero, afectaría la reputación del sector OSFL y pondría en riesgo la seguridad nacional e internacional.

b) Amenaza: Creación y operación de OSFL fachada con fines terroristas, puntaje obtenido 22, nivel de riesgo bajo.

Si esta amenaza se concreta, permitiría a actores terroristas establecer organizaciones con aparente legalidad para canalizar fondos ilícitos, dificultando su detección por parte de las autoridades. Esto podría facilitar la movilización de recursos para actos violentos, erosionar la confianza pública en las OSFL legítimas y debilitar los mecanismos de supervisión.

c) Amenaza: Infiltración de miembros terroristas en OSFL legítimas, puntaje obtenido 20, nivel de riesgo bajo.

La infiltración de individuos con vínculos terroristas en organizaciones legítimas podría permitir la manipulación de sus operaciones internas, para el desvío de recursos y la utilización de la estructura organizativa para fines ilícitos.

Resumen 1. Nivel de exposición al riesgo

Potencial Amenaza	Descripción	Puntaje	Nivel de riesgo
Desvío de recursos legítimos por parte de grupos terroristas a través de OSFL	En caso de materializarse, esta amenaza podría resultar en el uso indebido de fondos destinados a fines benéficos hacia el financiamiento de actividades terroristas, lo que comprometería la integridad del sistema financiero, afectaría la reputación del sector OSFL y pondría en riesgo la seguridad nacional e internacional.	18	Bajo
Creación y operación de OSFL fachada con fines terroristas	Si esta amenaza se concreta, permitiría a actores terroristas establecer organizaciones con aparente legalidad para canalizar fondos ilícitos, dificultando su detección por parte de las autoridades. Esto podría facilitar la movilización de recursos para actos violentos, erosionar la confianza pública en las OSFL	22	Bajo

	legítimas y debilitar los mecanismos de supervisión.		
Infiltración de miembros terroristas en OSFL legítimas	La infiltración de individuos con vínculos terroristas en organizaciones legítimas podría permitir la manipulación de sus operaciones internas, para el desvío de recursos y la utilización de la estructura organizativa para fines ilícitos.	20	Bajo

13. OTROS DATOS RELEVANTES DEL ESTUDIO

13.1 Análisis de remesas internacionales hacia países con riesgo de terrorismo

Como parte del proceso de evaluación, se realizaron requerimientos formales a las cuatro principales empresas remesadoras del país, solicitando el detalle de las transferencias enviadas y recibidas durante los años 2023 y 2024, específicamente hacia y desde los países que conforman el Top 30 del Índice Global de Terrorismo y Corea del Norte.

Del análisis de la información proporcionada se determinó que no existen a la fecha, envío ni recepción de dinero a Corea del Norte por parte de las remesadoras consultadas, se identificó un incremento en el volumen de remesas enviadas en 2024 en comparación con 2023 y la mayor concentración de envíos internacionales se dirigió hacia Colombia, que representa más del 9% del total, seguida por Chile y Filipinas, donde los porcentajes no superan el 1%.

Es importante señalar que los datos reportados por las remesadoras corresponden al total de transacciones realizadas, sin distinguir si los destinatarios están vinculados a OSFL, ya que las remesas se efectúan a título de persona física y no jurídica.

Esta información se incorpora como un insumo complementario al estudio, con el objetivo de ilustrar los montos, proporciones y destinos asociados a posibles jurisdicciones de riesgo, considerando el uso de este canal financiero para el envío de fondos hacia países con niveles elevados de actividad terrorista.

Tabla 15. Consolidado remesas internacionales enviadas
Top 30 países de riesgo Índice Global de Terrorismo
Comparativo 2023-2024
En dólares americanos

País GTI	\$ enviado 2023	%	\$ enviado 2024	%
1 Colombia	36 595 769,24	9,90%	45 553 881,88	9,62%
2 Chile	834 558,87	0,23%	868 543,85	0,18%
3 Philippines	821 411,00	0,22%	779 342,92	0,16%
4 Türkiye	214 362,41	0,06%	261 897,27	0,06%
5 India	168 604,40	0,05%	148 133,02	0,03%
6 Egypt	80 079,46	0,02%	99 184,34	0,02%
7 Pakistan	65 230,17	0,02%	108 916,75	0,02%
8 Thailand	57 624,12	0,02%	54 480,95	0,01%
9 Indonesia	50 813,86	0,01%	65 118,83	0,01%
10 Cameroon	25 323,92	0,01%	37 911,60	0,01%
11 Israel	24 810,26	0,01%	77 196,19	0,02%
12 Nigeria	22 225,47	0,01%	47 965,44	0,01%
13 Palestine	20 955,00	0,01%	25 416,59	0,01%
14 Kenya	13 762,80	0,00%	23 112,58	0,00%
15 Afghanistan	11 628,90	0,00%	6 158,83	0,00%
16 Benin	11 513,62	0,00%	39 787,71	0,01%
17 Democratic Republic the Congo	10 187,78	0,00%	12 521,78	0,00%
18 Uganda	8 971,72	0,00%	12 955,77	0,00%
19 Mozambique	6 232,67	0,00%	12 588,31	0,00%
20 Syria	5 324,81	0,00%	8 182,45	0,00%
21 Mali	3 943,50	0,00%	15 281,75	0,00%
22 Togo	3 076,58	0,00%	15 769,22	0,00%
23 Burkina Faso	2 894,19	0,00%	2 337,16	0,00%
24 Niger	1 985,00	0,00%	4 174,00	0,00%
25 Yemen	25,00	0,00%	-	0,00%
26 Iraq	-	0,00%	150,00	0,00%
27 Chad	-	0,00%	-	0,00%
28 Iran	-	0,00%	-	0,00%
29 Myanmar	-	0,00%	-	0,00%
30 Somalia	-	0,00%	-	0,00%
31 Total países restantes	330 515 866,29	89,43%	425 229 169,98	89,80%
Total general	\$ 369 577 181,04	100%	\$ 473 510 179,17	100%

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el análisis de las remesas recibidas muestra que Colombia continúa ocupando el primer lugar como país de origen de estos fondos. Sin embargo, el monto recibido desde dicho país representa menos del 1% del total de remesas ingresadas al país en cada uno de los períodos analizados.

Tabla 16. Consolidado remesas internacionales recibidas
Top 30 países de riesgo Índice Global de Terrorismo
Comparativo 2023-2024
En dólares americanos

País GTI	\$ recibido 2023	%	\$ recibido 2024	%
1 Colombia	2 977 676,87	0,55%	3 969 953,00	0,61%
2 Chile	1 435 935,96	0,26%	1 390 600,58	0,21%
3 Israel	160 228,65	0,03%	164 257,37	0,03%
4 Türkiye	47 372,54	0,01%	54 799,72	0,01%
5 Philippines	33 796,17	0,01%	31 162,71	0,00%
6 Cameroon	30 322,29	0,01%	27 771,89	0,00%
7 Thailand	28 532,78	0,01%	38 862,25	0,01%
8 Kenya	28 216,92	0,01%	64 122,38	0,01%
9 Burkina Faso	24 528,13	0,00%	31 645,61	0,00%
10 Democratic Republic the Congo	21 106,54	0,00%	38 405,97	0,01%
11 Togo	10 535,86	0,00%	39 884,22	0,01%
12 Mali	7 172,05	0,00%	5 045,19	0,00%
13 Afghanistan	4 858,71	0,00%	26 502,11	0,00%
14 Benin	4 342,88	0,00%	13 784,24	0,00%
15 Mozambique	3 861,36	0,00%	8 090,46	0,00%
16 Iraq	3 837,27	0,00%	13 890,46	0,00%
17 Yemen	3 549,00	0,00%	5 536,00	0,00%
18 Pakistan	3 496,83	0,00%	344,96	0,00%
19 Indonesia	2 527,72	0,00%	632,79	0,00%
20 Uganda	2 119,47	0,00%	2 277,35	0,00%
21 Egypt	1 734,00	0,00%	1 788,00	0,00%
22 Palestine	1 277,00	0,00%	600,00	0,00%
23 Chad	1 079,63	0,00%	-	0,00%
24 India	200,00	0,00%	-	0,00%
25 Somalia	-	0,00%	336,00	0,00%
26 Nigeria	-	0,00%	200,00	0,00%
27 Iran	-	0,00%	-	0,00%
28 Myanmar	-	0,00%	-	0,00%
29 Niger	-	0,00%	-	0,00%
30 Syria	-	0,00%	-	0,00%
31 Total países restantes	538 478 932,81	99,11%	648 456 644,95	99,09%
Total general	\$ 543 317 241,44	100%	\$ 654 387 138,21	100%

Fuente: Elaboración propia

13.2 Análisis información suministrada por las entidades financieras

Asimismo, se recopiló información proporcionada por entidades bancarias que mantienen una cartera de clientes pertenecientes al sector de OSFL. Como parte del análisis, se consultó a dichas instituciones sobre su percepción respecto al nivel de riesgo de financiamiento al terrorismo asociado a las OSFL dentro de su base de clientes.

Los resultados obtenidos revelan que el 50% de las entidades bancarias consultadas perciben un nivel de riesgo bajo, el 33% lo consideran medio y el 17% lo califican como alto, estas percepciones se alinean con la clasificación de riesgo utilizada en el estudio, que contempla cinco niveles: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

Adicionalmente, se consultó a las entidades sobre el grado de preparación institucional para identificar y gestionar los riesgos de financiamiento al terrorismo asociados a las OSFL. En este sentido, el 67% de las instituciones indicaron contar con un nivel de preparación alto, mientras que el 33% reportaron un nivel muy alto.

Así mismo, se les consultó si, dentro de su monitoreo y análisis de transacciones, han identificado actividades sospechosas relacionadas con posibles indicios de financiamiento al terrorismo en clientes pertenecientes al sector OSFL. El 100% de las instituciones respondió negativamente, indicando que no han detectado este tipo de comportamientos en clientes OSFL.

Como complemento al análisis, se consultó a los Oficiales de Cumplimiento de las entidades bancarias si habían recibido capacitación en los últimos tres años sobre la gestión del riesgo de financiamiento al terrorismo en el contexto de las OSFL, el 100% de los encuestados respondió afirmativamente.

14. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones del estudio realizado:

1. **Nivel de riesgo identificado:** La evaluación sectorial del riesgo de financiamiento del terrorismo en el sector de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Costa Rica concluye que el riesgo general es bajo. Esta valoración se fundamenta en la ausencia de

investigaciones activas de carácter público, la valoración propia del riesgo por parte del sector, la percepción de bajo riesgo por parte de las entidades financieras con cartera de clientes OSFL y la evaluación nacional del riesgo de FT realizado por la Unidad de Inteligencia Financiera. Sin embargo, se identificó un subgrupo de OSFL con mayor exposición al riesgo, principalmente aquellas que realizan transferencias internacionales o tienen vínculos con jurisdicciones de riesgo, incluidas en los 30 primeros lugares del Índice Global de Terrorismo.

2. **Universo de OSFL en Costa Rica:** Con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Costa Rica, se identificó un universo de 24.119 Organizaciones Sin Fines de Lucro, con corte a junio 2024. No obstante, se evidenció una limitación importante, ante la ausencia de una base de datos unificada que clasifique a estas organizaciones según su naturaleza jurídica y objeto social, para poder identificar realmente aquellas OSFL que se ajustan a la definición del GAFI. Esta ausencia de categorización impide diferenciar claramente entre los distintos tipos de OSFL (benéficas, religiosas, culturales, educativas, sociales o fraternales), lo que representa un obstáculo para la aplicación efectiva de un enfoque basado en riesgo. Del total de entidades identificadas, se determinó que 351 se encuentran inscritas ante SUGEF como Actividades y Profesiones No Financieras Designadas, aunque solo 46 de ellas están registradas específicamente como OSFL, según la definición actual de la Ley 7786.

Además, al contrastar el universo de OSFL con los registros de entidades de control como el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) se identificó que solo una pequeña fracción de las OSFL reporta activamente a estas instituciones: 80 ante la Contraloría, 244 ante el Ministerio de Hacienda y 2.194 ante DINADECO. Estos datos reflejan una dispersión institucional en el control y supervisión del sector, lo que refuerza la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación interinstitucional y una mejor integración de la información para fortalecer la trazabilidad y la gestión de riesgos en el sector OSFL.

3. **Subsector de riesgo identificado:** Del análisis realizado sobre el universo de 24.119 OSFL identificadas, se determinó que solo el 58% (13.955) mantiene cuentas bancarias activas en el Sistema Financiero Nacional, y de estas un 5,7% (791 OSFL) realizaron transferencias internacionales durante el período evaluado, lo que permite identificar un subconjunto con mayor exposición al riesgo de FT por la movilización transfronteriza de fondos. A partir de esta muestra, se solicitó colaboración a las once 11 entidades financieras que le suministran el servicio de transferencias internacionales para recabar información detallada, lo que permitió construir una base de datos robusta, los datos revelan que la mayoría de estas organizaciones se concentran en tres categorías principales: sociales o fraternales (36%), educativas (17%) y religiosas (17%). Estas cifras indican que, si bien existe diversidad en los fines perseguidos por estas organizaciones, las actividades de carácter social, educativo y religioso predominan dentro del subconjunto analizado. En contraste, las categorías benéficas, culturales, no clasificadas y otras formas de “buenas obras” presentan una participación considerablemente menor.

Además, de las 791 OSFL que realizaron transferencias internacionales en 2024, únicamente 78 movilizaron o recibieron fondos desde o hacia los 30 países con mayor riesgo según el Índice Global de Terrorismo (GTI), lo que representa apenas el 0.3% del total del sector. No obstante, este pequeño grupo concentró el 100% de las operaciones con potencial exposición al riesgo FT, convirtiéndose en el subsector prioritario para la vigilancia.

4. **Percepción del riesgo de FT por parte de las entidades financieras:** Con respecto a la percepción del riesgo evaluado por parte de las entidades financieras consultadas, éstas no han detectado actividades sospechosas relacionadas con FT en su cartera de clientes OSFL. La mayoría considera que el riesgo es bajo y reportan un alto nivel de preparación institucional para prevenir este riesgo.
5. **Uso de remesas y transferencias internacionales:** El análisis realizado reveló que solo el 20% de las OSFL utilizan el canal de remesadoras para la movilización del dinero, y que la mayoría de los fondos que salen de Costa Rica a través de este canal se dirigen a

países como Colombia y Chile. La mayoría de los movimientos se concentraron en países como Colombia, Chile e India, mientras que las transacciones con naciones del Medio Oriente y del sur de África fueron mínimas, en algunos casos con apenas una operación registrada.

En cuanto a los montos movilizados, el valor promedio de las transferencias fue de \$10.930, con un rango que va desde los \$65 hasta los \$240.207. Esta variabilidad refleja la diversidad operativa de las OSFL, tanto en términos de capacidad financiera como de alcance geográfico. La información desagregada por tipo de transferencia, país de destino u origen, y condición de registro ante la SUGEF, permite una mejor comprensión del comportamiento financiero del sector y constituye una base útil para el diseño de medidas proporcionales de vigilancia.

Del total de 9,744 transferencias internacionales realizadas por OSFL en el período, solo 467 (4.8%) estuvieron vinculadas a países del GTI. La mayoría de estas operaciones (45%) se concentraron en los rangos de \$1,000 a \$15,000, aunque también se identificaron movimientos significativos en rangos superiores a \$15,000, con montos elevados que ameritan atención especial. El análisis por frecuencia mostró que el 41% de las OSFL realizaron solo una (1) transferencia en el año, mientras que un 14% realizó más de 10.

Finalmente, el análisis por tipo de entidad y país de destino revela que las OSFL inscritas en SUGEF concentraron la mayor actividad, tanto en número de movimientos como en montos transferidos. Colombia fue el principal país de destino y origen de fondos, con más de \$3 millones movilizados en 246 movimientos, seguido por Chile e India. Las entidades no inscritas también mostraron una participación relevante, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de trazabilidad y control sobre este segmento.