

8. Organizaciones sin fines de lucro *

Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro que el país haya identificado como vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben aplicar medidas focalizadas y proporcionadas, a la luz del abordaje basado en el riesgo, a dichas organizaciones sin fines de lucro para protegerlas 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.

NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 8 (ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO)

A. INTRODUCCIÓN

1. Dada la variedad de formas legales que pueden tener las organizaciones sin fines de lucro (OSFL), dependiendo del país, el GAFI ha adoptado una definición funcional de OSFL. Esta definición se basa sobre aquellas actividades y características de una organización que la ponen en riesgo de abuso para el financiamiento del terrorismo, y no sobre el simple hecho de que funciona sin fines de lucro. Para los fines de esta Recomendación, OSFL se refiere a una persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de "buenas obras". Sin perjuicio de la Recomendación 1, esta Recomendación se aplica solamente a aquellas OSFL que entran en la definición del GAFI de OSFL. No se aplica a todo el universo de OSFL.
2. Las OSFL representan un papel vital en la economía mundial y en muchas economías y sistemas sociales nacionales. Sus esfuerzos complementan la actividad de los sectores gubernamental y empresarial en la prestación de servicios esenciales, apoyo y esperanza a los necesitados de todo el mundo. El GAFI reconoce la importancia vital de las OSFL en la provisión de estos importantes servicios caritativos, como así también la dificultad de brindar asistencia a los necesitados, generalmente en áreas de alto riesgo y zonas de conflicto, y aplaude los esfuerzos de las OSFL para satisfacer dichas necesidades. El GAFI también reconoce la intención y los esfuerzos realizados a la fecha por las OSFL para promover la transparencia en sus operaciones y prevenir el abuso para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el desarrollo de programas para desalentar la radicalización y el extremismo violento. La campaña internacional actual contra el financiamiento del terrorismo identificó casos en los que los terroristas y las organizaciones terroristas explotan a algunas OSFL para recaudar y trasladar fondos, prestar apoyo logístico, instar al reclutamiento de terroristas o de algún otro modo respaldar a las organizaciones y operaciones terroristas. Además, han habido casos donde los terroristas crean organizaciones benéficas falsas o participan en colectas de fondos fraudulentas para estos fines. Este uso indebido no solo facilita la actividad terrorista, sino que también quebranta la confianza de los donantes y pone en peligro la integridad misma de las OSFL. Por lo tanto, la protección de las OSFL frente al abuso para el financiamiento del terrorismo es un componente crítico de la lucha global contra el terrorismo y un paso necesario para preservar la integridad de las OSFL. Las medidas para proteger las OSFL del abuso potencial para el financiamiento del terrorismo deben ser orientadas y acordadas con el abordaje basado en el riesgo. También es importante que dichas medidas se implementen de manera tal de respetar las obligaciones de los países de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las leyes internacionales de derechos humanitarios.
3. Algunas OSFL pueden ser vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo por una variedad de razones. Las OSFL gozan de la confianza del público, tienen acceso a considerables fuentes de fondos y con frecuencia manejan mucho efectivo. Además, algunas OSFL tienen una presencia global que ofrece un marco para operaciones nacionales e internacionales y transacciones financieras, muchas veces dentro o cerca de las áreas que están más expuestas a la actividad terrorista. En algunos casos, las organizaciones terroristas han aprovechado estas y otras características para infiltrar algunas OSFL y emplear incorrectamente los fondos y las operaciones para encubrir, o apoyar, actividades terroristas.

B. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES

4. El objetivo de la Recomendación 8 es asegurar que las OSFL no sean utilizadas indebidamente por las organizaciones terroristas: (i) para presentarse como entidades legítimas; (ii) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo con el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; o (iii) para ocultar o disimular el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legítimos para fines terroristas. En esta Nota Interpretativa, el enfoque adoptado para alcanzar este objetivo se basa en los siguientes principios generales:
- (a) El abordaje basado en el riesgo que aplique medidas orientadas a abordar las amenazas detectadas de abuso de OSFL para el financiamiento del terrorismo es esencial dada la diversidad dentro de los sectores nacionales individuales, los diferentes grados de vulnerabilidad de las partes de cada sector ante el abuso para el financiamiento del terrorismo, la necesidad de garantizar que la actividad benéfica legítima siga prosperando y los limitados recursos y autoridades disponibles para combatir el financiamiento del terrorismo en cada país.
 - (b) La flexibilidad en el desarrollo de una respuesta nacional frente al abuso de las OSFL para el financiamiento del terrorismo es esencial para permitir su evolución en el tiempo a medida que enfrenta el carácter cambiante de la amenaza del financiamiento del terrorismo.
 - (c) El abuso de las OSFL para financiamiento del terrorismo pasado y actual requiere que los países adopten medidas efectivas y proporcionadas, que deben ser acordes con los riesgos identificados a través de un abordaje basado en el riesgo.
 - (d) Las medidas orientadas adoptadas por los países para proteger a las OSFL frente al abuso para financiamiento del terrorismo no debe interrumpir o desalentar las actividades benéficas legítimas. Por el contrario, estas medidas deben promover la transparencia y fomentar una mayor confianza entre las OSFL, tanto en la comunidad donante como entre el público en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende. Los sistemas que promueven un elevado grado de transparencia, integridad y confianza del público en el manejo y funcionamiento de las OSFL son parte integral del empeño para asegurar que el sector no pueda ser utilizado indebidamente para el financiamiento del terrorismo.
 - (e) Se requiere a los países que identifiquen y tomen acciones eficaces y proporcionadas contra las OSFL que son explotadas por terroristas u organizaciones terroristas, o que las apoyan activamente, teniendo en cuenta las características específicas del caso. Los países deben apuntar a prevenir y procesar, según corresponda, el financiamiento del terrorismo y otras formas de apoyo terrorista. Cuando se identifiquen OSFL sobre las que se sospecha financiamiento del terrorismo u otras formas de apoyo terrorista, o que están implicadas en ello, la primera prioridad de los países debe ser investigar y detener este financiamiento o apoyo. Las acciones emprendidas para este fin deben, en la medida razonablemente posible, minimizar el impacto negativo en los beneficiarios inocentes y legítimos de la actividad de beneficencia. No obstante, este interés no puede eludir la necesidad de tomar acciones inmediatas y eficaces para llevar adelante el interés inmediato de detener el financiamiento del terrorismo u otras formas de apoyo terrorista prestado por las OSFL.
 - (f) El desarrollo de relaciones cooperativas entre el sector público y privado y de OSFL es esencial para entender los riesgos de las OSFL y las estrategias de mitigación de riesgos, elevar la conciencia, aumentar la efectividad y fomentar capacidades dirigidas

a combatir el abuso para el financiamiento del terrorismo dentro de las OSFL. Los países deben instar al desarrollo de la investigación académica sobre las OSFL y el intercambio de información para abordar los temas relacionados con el financiamiento del terrorismo.

C. MEDIDAS

5. Sin perjuicio de los requerimientos de la Recomendación 1, dado que no todas las OSFL son inherentemente de alto riesgo (y algunas pueden representar poco riesgo o ningún riesgo), los países deben identificar qué subconjunto de organizaciones entra en la definición de OSFL del GAFI. Al realizar este ejercicio, los países deben utilizar todas las fuentes de información relevantes para identificar características y tipos de OSFL, que por sus actividades o características, corren el riesgo de ser abusadas para el financiamiento del terrorismo.²² También es crucial que identifiquen la naturaleza de las amenazas postuladas por las entidades terroristas a las OSFL que están en riesgo como así también cómo los terroristas abusan de aquellas OSFL. Los países deben revisar la idoneidad de las medidas, incluyendo leyes y regulaciones, que se relacionan con el subconjunto del sector de OSFL que pueda ser usado indebidamente para apoyar el financiamiento del terrorismo y poder adoptar medidas proporcionadas y eficaces para abordar los riesgos identificados. Estos ejercicios podrían tomar una variedad de formas y pueden o no ser un producto escrito. Los países además deben re-evaluar periódicamente al sector mediante la revisión de información nueva sobre las vulnerabilidades potenciales del sector frente a actividades terroristas para garantizar la implementación efectiva de las medidas.
6. Existe una amplia gama de enfoques en la identificación, prevención y enfrentamiento al abuso de las OSFL. Un abordaje eficaz debe comprender los siguientes cuatro elementos: (a) acercamiento sostenido, (b) supervisión o monitoreo orientado basado en el riesgo, (c) investigación eficaz y recopilación de información, y (d) mecanismos eficaces para la cooperación internacional. Las siguientes medidas representan ejemplos de acciones específicas que los países deben tomar con respecto a cada uno de estos elementos, a fin de proteger sus OSFL frente al abuso para el financiamiento del terrorismo.
 - (a) El acercamiento sostenido en cuanto a los temas sobre financiamiento del terrorismo
 - (i) Los países deben contar con políticas claras para promover la transparencia, la integridad y la confianza del público en la administración y manejo de las OSFL.
 - (ii) Los países deben estimular o emprender programas de acercamiento y educativos para generar y profundizar la conciencia entre las OSFL, como así también de la comunidad de donantes, acerca de las vulnerabilidades de las OSFL ante el abuso para el financiamiento del terrorismo y los riesgos de financiamiento del terrorismo, y las medidas que las OSFL pueden tomar para protegerse ante tal abuso.
 - (iii) Los países deben trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos y vulnerabilidades en el financiamiento del terrorismo y protegerlas así frente al abuso para el financiamiento del terrorismo.

²² Por ejemplo, esta información puede ser suministrada por los reguladores, autoridades fiscales, las UIF, las organizaciones donantes o autoridades del orden público y de inteligencia.

- (iv) Los países deben exhortar a las OSFL a que realicen las transacciones a través de canales financieros regulados, siempre que sea factible, manteniendo presente las distintas capacidades de los sectores financieros en los diferentes países y en distintas áreas de preocupación urgente caritativa y humanitaria.

(b) Supervisión o monitoreo orientado basado en el riesgo de OSFL

Los países deben dar pasos para promover la supervisión y el monitoreo eficaces. El abordaje "universal" sería inconsistente con la implementación adecuada de un abordaje basado en el riesgo según se estipula en la Recomendación 1 de los Estándares del GAFI. En la práctica, los países deben ser capaces de demostrar que las medidas basadas en el riesgo se aplican a OSFL en riesgo de abuso para el financiamiento del terrorismo. También es posible que las medidas regulatorias o de otra índole puedan ya abordar de manera suficiente el riesgo actual de financiamiento del terrorismo a las OSFL en una jurisdicción, aunque los riesgos de financiamiento del terrorismo en el sector deben revisarse en forma periódica. Las autoridades correspondientes deben monitorear el cumplimiento por parte de las OSFL con los requisitos de esta Recomendación, incluyendo las medidas basadas en el riesgo que se aplican a ellas.²³ Las autoridades correspondientes deben ser capaces de aplicar sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas por violaciones de las OSFL o personas que actúan en nombre de esas OSFL.²⁴ Los siguientes son algunos ejemplos de medidas que podrían aplicarse a las OSFL, en forma total o parcial, dependiendo de los riesgos identificados:

- (i) Podría requerirse que las OSFL sean autorizadas o estén registradas. Esta información debe estar al alcance de las autoridades competentes y estar disponible al público.²⁵
- (ii) Podría requerirse que las OSFL mantengan información sobre: (1) el propósito y los objetivos de sus actividades declaradas; y (2) la identidad de la(s) persona(s) que posee(n), controla(n) o dirige(n) sus actividades, incluyendo funcionarios de alto nivel, los miembros del directorio y los fiduciarios. Esta información podría estar disponible públicamente, ya sea de forma directa desde la OSFL o a través de las autoridades correspondientes.
- (iii) Podría requerirse que las OSFL emitan estados financieros anuales que ofrezcan desgloses detallados de los ingresos y egresos.
- (iv) Podría requerirse que las OSFL cuenten con controles apropiados establecidos para asegurar que todos los fondos sean contabilizados completamente y que se empleen de una forma que se corresponda con el propósito y los objetivos de las actividades declaradas por la OSFL.
- (v) Puede requerirse que las OSFL adopten medidas razonables para confirmar la identidad, las credenciales y la buena reputación de sus beneficiarios²⁶ y OSFL asociadas y que

²³ En este contexto, las normas y regulaciones pueden incluir reglas y estándares aplicados por organizaciones de autorregulación e instituciones de acreditación.

²⁴ La gama de estas sanciones podría incluir el congelamiento de cuentas, la remoción de fiduciarios, multas, remoción de la certificación, de la licencia y retiro de registro. Ello no debe impedir procesos paralelos civiles, administrativos o penales con respecto a las OSFL o personas que actúan en su nombre, cuando corresponda.

²⁵ Los requisitos de autorización o registración con fines de contrarrestar el financiamiento del terrorismo no son necesarios. Por ejemplo, en algunos países, las OSFL ya están registradas con las autoridades fiscales y son monitoreadas en el contexto de calificar para un tratamiento fiscal favorable (como créditos impositivos o exenciones de impuestos).

no estén involucrados y/o usen fondos de beneficencia para brindar apoyo a terroristas u organizaciones terroristas²⁷. Sin embargo, no se debe requerir a las OSFL que lleven a cabo debida diligencia del cliente. Podría requerirse a las OSFL que adopten medidas razonables para documentar la identidad de sus donantes significativos y respetar la confidencialidad de los donantes. El objetivo final de este requisito es evitar que los fondos de beneficencia sean usados para financiar y apoyar a terroristas y organizaciones terroristas.

- (vi) Se podría requerir que las OSFL conserven, durante un período de al menos cinco años, los registros de las transacciones nacionales e internacionales, que sean lo suficientemente detallados para verificar que los fondos se han recibido y gastado de una forma que se corresponde con el propósito y los objetivos de la organización, y se podría requerir que los pongan a disposición de las autoridades competentes con autorización apropiada. Esto se aplica también a la información que se menciona en los párrafos (ii) y (iii) anteriores. Cuando sea adecuado, también se podrían poner a disposición del público los registros de las actividades benéficas y las operaciones financieras de las OSFL.
- (c) Recopilación de información e investigación eficaz
- (i) Los países deben asegurar una cooperación, coordinación y un intercambio de información eficaces en la medida que sea posible entre todos los niveles de autoridades y organizaciones apropiadas que tienen en su poder información relevante sobre las OSFL.
 - (ii) Los países deben contar con conocimiento y capacidad en materia investigativa para examinar las OSFL sobre las que se sospeche que están siendo explotadas, o que apoyan activamente actividades terroristas u organizaciones terroristas.
 - (iii) Los países deben asegurar que en el curso de una investigación se logre pleno acceso a la información sobre la administración y el manejo de una OSFL en particular (incluyendo información financiera y programática).
 - (iv) Los países deben establecer mecanismos apropiados para asegurar que, cuando exista una sospecha o motivos razonables para sospechar que una OSFL en particular: (1) está involucrada en el abuso para financiamiento del terrorismo y/o es una pantalla para la recaudación de fondos por una organización terrorista; (2) está siendo explotada como un conducto para el financiamiento del terrorismo, incluyendo con el propósito de escapar a medidas de congelamiento de fondos u otras formas de apoyo terrorista; o (3) está escondiendo o disimulando el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legítimos para beneficio de terroristas u organizaciones terroristas, se comparta esta información con prontitud con las autoridades competentes relevantes, para tomar una acción preventiva o investigativa.

²⁶ El término beneficiarios hace referencia a las personas físicas, o grupos de personas físicas, que reciben asistencia benéfica, humanitaria o de otro tipo a través de servicios de las OSFL.

²⁷ Esto no significa que las OSFL deban identificar a cada persona en particular, ya que dicho requerimiento no siempre sería posible y, en algunos casos, impediría la capacidad de las OSFL de brindar servicios muy necesarios.

- (d) Capacidad eficaz para responder a peticiones internacionales de información sobre una OSFL que genera preocupación. A tono con las Recomendaciones sobre la cooperación internacional, los países deben identificar puntos de contacto apropiados para responder a solicitudes internacionales de información acerca de determinadas OSFL sobre las que existen sospechas de financiamiento del terrorismo u otras formas de apoyo terrorista.

D. RECURSOS PARA LA SUPERVISIÓN, EL MONITOREO Y LA INVESTIGACIÓN

7. Los países deben suministrar a las autoridades apropiadas responsables de la supervisión, el monitoreo y la investigación de sus OSFL, los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados.

Glosario de términos específicos utilizados en esta Recomendación

Autoridades apropiadas	se refiere a las autoridades competentes, incluyendo reguladores, autoridades fiscales, UIF, autoridades de orden público, autoridades de inteligencia, instituciones de acreditación y potencialmente organizaciones de autorregulación en algunas jurisdicciones.
OSFL asociadas	incluye sucursales extranjeras de OSFL internacionales y OSFL con las que se establecieron sociedades.
Beneficiarios	se refiere a las personas físicas, o grupos de personas físicas, que reciben asistencia benéfica, humanitaria o de otro tipo a través de servicios de las OSFL.
Organizaciones sin fines de lucro o OSFL	se refiere a una persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de "buenas obras".
Abuso para el financiamiento del terrorismo	se refiere a la explotación de OSFL por parte de terroristas u organizaciones terroristas para recaudar o mover fondos, brindar apoyo logístico, alentar o facilitar el reclutamiento de terroristas, u apoyar de otra manera a terroristas u organizaciones terroristas y sus operaciones.
