

PARTE 4: ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO Y LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

- 61 En reconocimiento de los requisitos de la Recomendación 8 (R.8) de evaluar los riesgos de FT que enfrentan las OSFL que entran en la definición del GAFI, este capítulo ofrece algunas consideraciones y buenos abordajes basados en la experiencia de la jurisdicción.** La orientación general que se brinda en otras partes de este informe también es relevante para la evaluación de los riesgos de FT asociados a las OSFL. Los asuntos generales relacionados con la coordinación nacional y la participación de los actores principales (incluidos en el capítulo 1), así como la necesidad de mantener una comprensión del riesgo actualizada (que se aborda en el capítulo 5 de este informe) son de particular relevancia.
- 62 En junio de 2016, el GAFI revisó la R.8 para asegurar que su implementación esté en consonancia con el enfoque basado en el riesgo y no perturbe o desaliente las actividades sin fines de lucro legítimas⁵⁶.** Las revisiones aclararon que no todas las OSFL representan el mismo nivel de riesgo de FT y que algunas de ellas representan muy poco o ningún riesgo. La experiencia demuestra que las jurisdicciones continúan enfrentando dificultades para evaluar los riesgos de FT en este área debido, en parte, a: la naturaleza amplia y a menudo diversa del sector, la falta de identificación o comprensión de las OSFL que entran en la definición del GAFI y la disponibilidad limitada de información cuantitativa o casos relevantes.

Requisitos del GAFI sobre la identificación y evaluación del riesgo de FT que enfrentan las OSFL

- 63** La R.8 del GAFI establece el requisito de evaluar el riesgo al que se enfrentan las OSFL y se enfoca específicamente en el FT. La R.8 requiere que las jurisdicciones **realicen una revisión interna de su sector de OSFL**, o que tengan la capacidad de obtener información oportuna sobre sus actividades, tamaño y otras características relevantes, **con el fin de identificar el subconjunto de OSFL que entran en la definición del GAFI**. Al hacerlo, las jurisdicciones deben usar todas las fuentes de información disponibles **para identificar las características y los tipos de OSFL que, en virtud de sus actividades o características, corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente con fines de FT**.

El GAFI define a las OSFL como: «una persona o estructura jurídica u organización que principalmente se dedica a la recaudación o desembolso de fondos para fines tales como propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de 'buenas obras'». Esta definición funcional se basa sobre aquellas actividades y características de una organización **que la ponen en riesgo de FT**, en vez del simple hecho de que funciona sin fines de lucro.

⁵⁶ Estas modificaciones fueron informadas en el [Informe del GAFI de junio de 2014 sobre el riesgo de abuso con fines terroristas en OSFL](#) y el [Documento de mejores prácticas del GAFI de 2015 sobre la lucha contra el abuso de OSFL](#).

Figura 4.1. Figura de la Recomendación 8

Las cifras a continuación brindan un ejemplo del sector de OSFL de una jurisdicción. El volumen de OSFL que entra en la definición del GAFI variará entre países.



- 64** Al evaluar el riesgo, la R.8 requiere que las jurisdicciones identifiquen la naturaleza de las amenazas planteadas por las organizaciones terroristas a las OSFL que se consideran en riesgo, como así también la forma en que los actores terroristas utilizan las OSFL de manera indebida. De manera similar, las jurisdicciones deben revisar la idoneidad de las medidas, incluidas leyes y regulaciones, que se relacionan con el subconjunto del sector de OSFL que puede ser utilizado indebidamente para FT a fin de poder adoptar acciones proporcionadas y eficaces para abordar los riesgos identificados. Los Estándares del GAFI destacan que la revisión debe ir más allá de las leyes y regulaciones, y que las medidas existentes pueden ya abordar suficientemente los riesgos identificados. La R.8 requiere que las jurisdicciones **revalúen periódicamente al sector de OSFL** mediante la revisión de la nueva información sobre las vulnerabilidades de FT del sector.

Ejemplos de consideraciones y buenos enfoques

- 65** En reconocimiento de que los Estándares del GAFI no prescriben un método o formato particular para evaluar el riesgo, los siguientes párrafos ofrecen algunos buenos enfoques basados en la experiencia de las jurisdicciones en la evaluación del riesgo de FT que enfrentan las OSFL. El **Anexo D** ofrece ejemplos de fuentes de información potenciales para apoyar la identificación y evaluación de los riesgos de FT entre aquellas OSFL que entran en la definición del GAFI.

Comprensión del sector

- 66** Una comprensión integral de las características, la naturaleza y las actividades del sector es un requisito previo vital para comprender los riesgos de FT a los que se enfrentan ciertas OSFL. La revisión nacional es un componente clave de la R.8 y es un punto de partida fundamental para evaluar el riesgo de FT al determinar qué OSFL entran en la definición del GAFI. **Es importante señalar que la definición del GAFI de las OSFL puede no ser sinónimo de definiciones o legislación nacional para las OSFL, ya que la definición es principalmente funcional (es decir, define a las OSFL por sus actividades), y en muchas jurisdicciones las OSFL se clasifican por su forma jurídica (por ejemplo, asociación, obras de beneficencia, etc.).**

Además, puede haber entidades que cumplen con la definición del GAFI de una OSFL que no entra en la legislación nacional de OSFL.

- 67** La revisión del sector nacional de una jurisdicción podría incluir información sobre: los tipos de organización(es) y el propósito para el que se establecieron, la ubicación de las actividades en las que participan, los servicios prestados, su base de donantes, el valor de los activos del sector, el movimiento de fondos, los medios de pago y la liquidez del sector.
- 68** Al identificar los tipos y características de las OSFL que pueden ser vulnerables al uso indebido con fines de FT, las jurisdicciones también pueden considerar: la inteligencia nacional y extranjera sobre el uso indebido de las OSFL, las investigaciones y la actividad sospechosa, las tipologías de FT nacionales o internacionales relacionadas con las OSFL y las contribuciones de los representantes de la sociedad civil (incluidas las auto evaluaciones de riesgo del sector o de la organización). Es probable que este ejercicio implique la consideración de las vulnerabilidades tanto sectoriales como organizaionales⁵⁷. En los recuadros que figuran a continuación se describen los enfoques adoptados por Malasia y el Reino Unido al realizar sus revisiones nacionales.

Cuadro 4.1. Evaluación de riesgo de OSFL de Malasia en 2017

Independientemente de su ENR de LA/FT, en 2017 Malasia llevó a cabo una evaluación del riesgo de FT de las OSFL que entran dentro de la definición del GAFI.

La primera parte consistió en una revisión nacional exhaustiva del panorama del sector de las OSFL en Malasia, que incluyó la comprensión de la población general de OSFL, la distribución de los servicios y las OSFL expresivas, el valor de los activos de las OSFL y el movimiento de los fondos de las OSFL. Esta revisión nacional también incluyó una evaluación general del régimen jurídico y reglamentario de la administración de las OSFL, a fin de identificar las que se ajustaban a la definición del GAFI.

La segunda parte fue la evaluación de los riesgos de FT en relación con las OSFL, con el objetivo específico de identificar los riesgos inherentes de FT a los que se enfrentan las OSFL identificadas como vulnerables al FT y las medidas de control establecidas para mitigar los riesgos identificados. El análisis de las conclusiones se sometió luego a validación, con la participación de 31 reguladores, agencias de orden público, OSFL y académicos, para garantizar la solidez de la evaluación, antes que se finalizaran las conclusiones para su deliberación y adopción por el Comité Nacional de Coordinación de la Lucha contra el Lavado de Activos (NCC).

⁵⁷ Las vulnerabilidades sectoriales pueden incluir: vulnerabilidades en el proceso de registro (es decir, las organizaciones benéficas ficticias que entran en el sector de las OSFL), mientras que las vulnerabilidades organizativas pueden incluir controles internos, gestión financiera y planificación débiles (es decir, los fondos de OSFL individuales pueden ser desviados hacia personas o grupos terroristas).

Cuadro 4.2. REINO UNIDO: Revisión interna del sector de las OSFL en 2017

La Revisión del Sector Nacional del Reino Unido de su sector de OSFL (2017), tuvo tres componentes principales:

Identificar y analizar el tamaño, el alcance y la composición de todo el sector de las OSFL en el Reino Unido. Los datos de los informes publicados sobre el sector de las OSFL en el Reino Unido se complementaron con la información solicitada a diversos departamentos y organismos gubernamentales encargados de registrar/reglamentar las OSFL.

Evaluación de las estructuras de las OSFL y supervisión. Para comprender las estructuras jurídicas y los requisitos de presentación de informes de las organizaciones del sector de las OSFL del Reino Unido, en el análisis se determinó la información que cada órgano u organismo regulador había reunido para ayudar a evaluar los niveles de transparencia y supervisión.

Identificar el subconjunto de OSFL que operan en el Reino Unido, que se ajustan a la definición del GAFI, que pueden correr el mayor riesgo de abuso de financiamiento del terrorismo y, por lo tanto, están sujetas a la Recomendación 8. En el análisis se tuvieron en cuenta las conclusiones del informe del GAFI titulado Riesgo de abuso terrorista en organizaciones sin fines de lucro («el informe sobre tipologías») y la Evaluación Nacional de Riesgos del Reino Unido de 2015 («ENR»). También se tuvo en cuenta el trabajo realizado por el gobierno como parte de la segunda ENR del Reino Unido que se estaba llevando a cabo al mismo tiempo. En la revisión nacional de 2017 se consideraron estudios de casos recientes de FT en los que participaron organizaciones sin fines de lucro, los propósitos declarados de las organizaciones sin fines de lucro pertinentes, las zonas de actividad y la ubicación geográfica en el Reino Unido.

Los organismos reguladores y los departamentos gubernamentales encargados de regular y supervisar las actividades de las OSFL (distintas de las registradas o reguladas por los organismos reguladores de las organizaciones benéficas del Reino Unido) fueron contactados mediante una encuesta en la que se les preguntó sobre las OSFL que estaban bajo su competencia. Las respuestas a la encuesta proporcionaron información sobre las investigaciones o cualquier prueba o acusación de abuso de las OSFL con fines de FT. También se hicieron preguntas a las agencias de orden público pertinentes. También se consideró la revisión de los estudios publicados y otros materiales tanto del propio sector de las OSFL como de otros relacionados con su composición.

Identificar la naturaleza y la amenaza que representan las organizaciones terroristas para las OSFL consideradas en riesgo

69 Al evaluar las amenazas de FT que enfrentan las OSFL identificadas como vulnerables al uso indebido con fines de FT, las jurisdicciones normalmente considerarán: el entorno general de amenazas de terrorismo y FT, la prevalencia de la inteligencia nacional sobre la amenaza de FT planteada a las OSFL, las tipologías regionales e internacionales existentes (y su aplicabilidad en el contexto nacional), e información creíble de fuente abierta sobre los vínculos entre las OSFL nacionales y los individuos u organizaciones terroristas. En el capítulo 2 anterior figuran consideraciones generales para la identificación de las amenazas de FT y de terrorismo.

Examen de la idoneidad de las medidas, incluidas las leyes y regulaciones

70 Al examinar la idoneidad de las medidas relacionadas con las OSFL que se considera que corren mayor riesgo de ser utilizadas indebidamente para el FT, las jurisdicciones también pueden considerar: medidas de gobernanza y transparencia autorreguladas (a nivel sectorial y organizacional), medidas de

política por parte del gobierno (incluida la vinculación con el sector), y la capacidad nacional en materia de FT más en general. En el cuadro 4.3 a continuación se describe el enfoque adoptado por el Reino Unido para este ejercicio.

Cuadro 4.3. REINO UNIDO: Revisión de la idoneidad de las medidas, incluidas las leyes y regulaciones

Al revisar la idoneidad de las medidas que se aplican a las OSFL identificadas como vulnerables al FT, el Reino Unido consideró la legislación y las regulaciones pertinentes, así como las medidas de autorregulación y la idoneidad de las actividades de divulgación y orientación pertinentes al sector.

Tras una revisión generada por la Comisión de Organizaciones Benéficas de Inglaterra y Gales (CCEW) en 2014/15, en 2016 se enmendó la Ley de Organizaciones Benéficas de 2011 para mejorar o introducir una serie de facultades a disposición de la CCEW e incluir una disposición que amplía la inhabilitación automática de ciertas personas para ocupar el cargo de fideicomisario de la beneficencia, lo que incluye a las personas condenadas por delitos de terrorismo, así como a las personas sujetas a sanciones financieras. Esto fue el resultado de las deficiencias y brechas identificadas en la legislación de la CCEW en ese momento para abordar el abuso y las irregularidades del sector de la beneficencia en Inglaterra y Gales, incluido el abuso con fines terroristas. El artículo 16 de la Ley de Organizaciones Benéficas de 2016 dispone que se lleve a cabo una revisión dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Organizaciones Benéficas de 2016 y que se publique un informe de la revisión dentro de los cuatro años siguientes.

Las autoridades competentes también procuran activamente obtener retroinformación sobre la idoneidad y pertinencia de las pautas publicadas, y en 2018 realizaron una encuesta entre las organizaciones de beneficencia que operan a nivel internacional (las que se identificaron como el subconjunto de OSFL de mayor riesgo) para obtener retroinformación sobre sus pautas, donde se podrían introducir mejoras en los recursos y herramientas disponibles para los fiduciarios.

La participación de las autoridades competentes, el sector de las OSFL y otros interesados no gubernamentales

71 La coordinación nacional puede plantear dificultades particulares para realizar una evaluación de los riesgos de las OSFL, ya que la información pertinente suele estar repartida entre varios ministerios y organismos. **Los organismos gubernamentales que supervisan una parte del sector de las OSFL (incluidos los reguladores/supervisores u organismos autorregulados) tendrán que desempeñar un papel central en la evaluación del riesgo de FT.** Además, la experiencia demuestra que las jurisdicciones normalmente también consultan con:

- **Autoridades fiscales:** en muchas jurisdicciones, las OSFL sujetas a exenciones fiscales deben presentar declaraciones financieras anuales y declaraciones de propósito a las autoridades fiscales, y esos organismos pueden proporcionar información contextual importante sobre las OSFL.

Es importante señalar que la R.8 no exige que las jurisdicciones consideren a las OSFL como sujetos obligados.

- **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF):** las UIF pueden proporcionar inteligencia financiera valiosa para ayudar a identificar los riesgos de FT que se plantean a las OSFL, ya sea a través del acceso a los reportes de operaciones sospechosas o a las transferencias electrónicas, y/o información sobre las tipologías y tendencias comunes de FT.

- **Agencias de orden público (incluidas las autoridades aduaneras):** las agencias de orden público son una importante fuente de información sobre el perfil general de amenaza de terrorismo y FT y el entorno delictivo que enfrentan las OSFL identificadas como vulnerables al FT.
- **Agencias de Inteligencia:** las autoridades de inteligencia también serán una importante fuente de información sobre el entorno de la amenaza del terrorismo y el FT, incluyendo la información recibida de homólogas extranjeras. En el capítulo 1 del presente documento se presentan buenos enfoques para superar los problemas de intercambio de información relacionados con la confidencialidad.

72 El estudio de casos de Australia que se presenta a continuación ilustra cómo, al elaborar la evaluación de riesgo de las OSFL en Australia en 2017, se buscó información de una amplia gama de organismos del sector público del Commonwealth, los estados y los territorios, organismos financieros, penales y de seguridad nacional, y representantes del sector de las OSFL.

Cuadro 4.4. Enfoque de la evaluación de riesgos de las OSFL en Australia en 2017: Recopilación de datos y participación de los interesados⁵⁸

Al elaborar la evaluación nacional de riesgos de las OSFL de Australia en 2017, la recopilación de información se dividió en dos etapas: la primera consistió en la identificación y recopilación de los documentos existentes y otros datos pertinentes. Esto incluyó documentos de fuente abierta, así como datos confidenciales, inteligencia financiera y detalles de investigaciones penales o de seguridad nacional. La UIF de Australia (AUSTRAC) dirigió la recopilación de un conjunto de datos de alto riesgo de las OSFL (que se analizó posteriormente para identificar los principales indicadores de riesgo) compuesto por 28 reportes de asuntos sospechosos (SMR), estudios de casos, investigaciones y existencias de inteligencia. Durante esta fase, la Comisión Australiana de Organizaciones Benéficas y Organizaciones sin Fines de Lucro (ACNC) y la Organización Fiscal Australiana (ATO) también dirigieron una revisión del marco reglamentario actual para identificar las vulnerabilidades del sector en las leyes existentes, los requisitos de presentación de reportes y la gobernanza.

La segunda parte consistió en la participación de los interesados. Se envió una solicitud oficial de información a 23 organismos, incluidas todas las agencias de orden público del Commonwealth, los estados y los territorios y los reguladores de las OSFL. La ACNC y AUSTRAC convocaron mesas redondas con miembros de las OSFL y representantes de los organismos principales para recabar información sobre la naturaleza y el alcance del uso indebido del FT en el sector. Durante esta fase, AUSTRAC y la ACNC también elaboraron y distribuyeron una encuesta sobre las percepciones de los riesgos de FT. La encuesta

58 www.austrac.gov.au/sites/default/files/npo-risk-assessment-FINAL-web.pdf

recogió las opiniones del gobierno, la industria, los organismos principales de las OSFL y los expertos para comprender la escala de las preocupaciones relativas a la naturaleza y el alcance del abuso de las OSFL para FT (amenaza), las vulnerabilidades del sector y de las organizaciones, y desarrollar conclusiones clave sobre el riesgo general. AUSTRAC pudo utilizar algunos de los datos cuantitativos para llevar a cabo actividades únicas de cotejo de datos para ayudar a identificar las OSFL de mayor riesgo (por ejemplo, cotejando la lista de nombres de OSFL con la inteligencia en materia de seguridad nacional).

Para garantizar la exactitud de las conclusiones de la evaluación del riesgo, la evaluación se elaboró en consulta con miembros del sector de las OSFL. Ello incluyó el suministro de las clasificaciones de riesgo finales para su revisión. También se celebraron consultas estructuradas con los principales interesados gubernamentales y expertos en financiamiento del terrorismo para reunir información, captar una amplia gama de perspectivas de inteligencia, política y supervisión, y evaluar las conclusiones y los juicios.

73 La colaboración continua con el sector de las OSFL es importante para el éxito de cualquier esfuerzo por identificar y evaluar los riesgos de FT dentro del sector y fue identificada por los representantes de las OSFL como un componente crítico para ellas. La colaboración y el acercamiento al sector de las OSFL es también un elemento clave de la R.8 del GAFI, que exige que las jurisdicciones emprendan acciones de acercamiento al sector de las OSFL en relación con las cuestiones relativas al FT. Para el sector de las OSFL, donde puede haber una falta de compromiso previo, las jurisdicciones deben considerar el acercamiento a través de representantes de confianza, y deben asegurar el compromiso con una muestra representativa (por ejemplo, organizaciones paraguas y OSFL de servicio). La experiencia también pone de relieve el uso de encuestas y cuestionarios abiertos en línea como un buen enfoque para asegurar una retroalimentación más amplia de las OSFL. En los recuadros 4.5 y 4.6 que figuran a continuación se describe la forma en que tanto Kosovo como Kirguistán solicitaron contribuciones de las OSFL durante sus evaluaciones de riesgos.

Cuadro 4.5. Evaluación del riesgo específico del sector de OSFL de financiamiento del terrorismo de Kosovo⁵⁹ en 2017

Dada la particular sensibilidad que se percibe en la participación de las OSFL en un ejercicio de recopilación de información gubernamental, el Grupo de Trabajo decidió que se contrataría a otra OSFL como «agente» para llevar a cabo entrevistas cara a cara con un grupo selecto de OSFL y ayudarles a completar el cuestionario. El 'agente' compiló una lista de 150 OSFL en Kosovo y esta lista fue aprobada por el Grupo de Trabajo. La lista compilada de OSFL que se entregó al Grupo de Trabajo se basó enteramente en la lista oficial recibida del Ministerio de Administración Pública y en las listas de los municipios de Kosovo para todas las OSFL activas en sus regiones. A fin de aumentar la flexibilidad (en caso de que una OSFL seleccionada se negara a participar en el proceso), se incluyeron en la lista otras 21 organizaciones. Al final, el 'agente' pudo entrevistar a un total de 150 OSFL, de una selección variada de tipos de organizaciones. Además, la Sociedad Islámica de Kosovo (BIK) contribuyó en gran medida al grupo de trabajo de evaluación de riesgos.

⁵⁹ Esta designación es sin perjuicio de las posiciones sobre el estatus, y está en línea con la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

- 74 Además del sector de las OSFL, también puede ser útil que las jurisdicciones se relacionen con instituciones financieras que puedan proporcionar información valiosa sobre los tipos y la naturaleza de las operaciones relacionadas con los clientes del sector de las OSFL. Además, es beneficioso que las jurisdicciones colaboren con las instituciones financieras para asegurarse de que comprenden efectivamente el riesgo de FT que corren sus clientes sin fines de lucro y que se reduce la posibilidad de que se corra un riesgo infundado.

Cuadro 4.6. Kirguistán - Participación de las OSFL durante la evaluación de riesgos de FT

Durante el primer semestre de 2019, las OSFL de Kirguistán han sido incluidas en el grupo de trabajo dirigido por el gobierno para realizar la evaluación de los riesgos del sector de las OSFL. La UIF hizo un llamamiento público para que los representantes de la sociedad civil se convirtieran en miembros oficiales del grupo de trabajo sobre la evaluación del riesgo, y se designaron tres OSFL para formar parte del grupo. Los representantes de las OSFL trabajaron con el gobierno para identificar y adaptar una metodología desarrollada por una consultoría internacional para su uso en Kirguistán. Esta metodología requiere la participación activa del sector de las OSFL, a fin de aumentar la exactitud de los datos reunidos, aumentar la conciencia sobre los posibles riesgos y medidas de protección, fomentar la confianza entre los sectores y mejorar la aceptación de las recomendaciones y resultados.