



Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT

junio, 2021





SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CTED	Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas (CTED, por sus siglas en inglés)
EBR	Enfoque basado en riesgos
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
FT	Financiamiento al terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
Guía técnica del CSNU	Guía técnica para la aplicación de la RCSNU 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otras resoluciones pertinentes
Informe Conjunto	Informe Conjunto de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembro para obstaculizar la financiación del terrorismo S/2020/493
LA	Lavado de Activos
NIR	Nota Interpretativa de la Recomendación
OSFL	Organizaciones sin fines de lucro
R.	Recomendación
RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
SE	Secretaría Ejecutiva



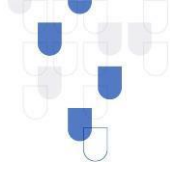
CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	1
RESUMEN EJECUTIVO	3
ANTECEDENTES	7
ALCANCE Y OBJETIVOS	9
METODOLOGÍA	10
Fuentes de información	10
INTRODUCCIÓN	11
El objetivo de la Recomendación 8	14
EVALUACIÓN DE RIESGOS	15
Identificar el riesgo de abuso de las OSFL para fines de FT	16
Revisión doméstica del sector de las OSFL	20
Identificar el subsector de las OSFL que entra en la definición del GAFI	24
Identificar el riesgo de abuso de las OSFL para el FT	28
MEDIDAS CON UN ENFOQUE BASADO EN RIESGOS	30
LOS EFECTOS NO DESEADOS	33
Inclusión financiera de las OSFL	34
No desalentar las actividades de las OSFL	36
OTROS RIESGOS DE ABUSO DE LAS OSFL	37
RETOS	38
CONCLUSIONES	40
REFERENCIAS	41



RESUMEN EJECUTIVO

1. En el marco del Grupo de Trabajo del Financiamiento del Terrorismo (GTFT) del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), la Delegación de México propuso desarrollar un ejercicio regional para identificar e intercambiar experiencias, pautas y retos sobre el riesgo de financiamiento al terrorismo (FT) en las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) entre los países miembros. Esta propuesta fue adoptada por el GTFT y el XXXIX Pleno de Representantes del GAFILAT. En función de la propuesta mexicana, y de la encuesta realizada a los países del GAFILAT, es que se elaboró este documento.
2. Este informe tiene por objetivo proveer de pautas e identificar algunos retos que han encontrado los países de la región al momento de implementar medidas para prevenir que las OSFL sean utilizadas indebidamente para el FT. Lo anterior, en concordancia con la Nota Interpretativa a la Recomendación (NIR) 8, donde se establece que los países deben trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos y vulnerabilidades de este sector de ser abusado para el FT.
3. En ese sentido, si bien este proyecto tiene un carácter descriptivo e indicativo y, por lo tanto, no tiene repercusiones en la evaluación del cumplimiento de la R.8 del GAFI, el mismo puede ser considerado como una herramienta que facilite u oriente a los países para lograr mejorar el cumplimiento con los criterios de aplicación del estándar en la materia.
4. Es importante resaltar que el GAFILAT, al igual que el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y el resto de la Red Global, reconoce la importancia del sector de las OSFL para la economía y el desarrollo de los países en las distintas regiones donde desempeñan sus labores. El papel que desarrollan las OSFL es sin duda de vital importancia, en particular en el contexto actual en el marco de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Por otro lado, también merece la pena recordar que algunas OSFL por la naturaleza de las labores que realizan, pueden estar en riesgo de utilizadas indebidamente para el FT, por lo que, es importante que los países implementen medidas para identificar, reducir y mitigar dichos riesgos sobre estas en particular.
5. Este informe parte de la base de la R. 8 del GAFI, su Nota Interpretativa y otros documentos desarrollados por el GAFI que aportan información relevante sobre el riesgo del abuso de las OSFL para el FT. Además, contempla los insumos obtenidos de las respuestas al cuestionario del GAFILAT que fue respondido por 12 de los 17 países miembro del organismo, lo que significó una participación del 71% de las delegaciones que conforman el GAFILAT. Siendo esta una importante participación que permite llegar a las conclusiones que se presentan en este documento.



6. De igual forma, y para mostrar un panorama global, se incluyó la información del Informe Conjunto de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de la ONU (CTED) y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembro para obstaculizar la financiación del terrorismo S/2020/493 (Informe Conjunto), que presenta una síntesis de las medidas, las buenas prácticas y los desafíos con los que se han enfrentado los Estados a nivel global en la aplicación de las normas internacionales sobre la lucha contra el FT.

7. Para presentar un panorama de experiencias, algunas pautas y retos sobre el riesgo de FT para las OSFL, este documento comienza con una explicación de su alcance y objetivos, y la metodología utilizada. Luego desarrolla las generalidades del estándar internacional sobre las medidas para prevenir el abuso de las OSFL para el FT. Las siguientes secciones exponen los temas de evaluación de riesgos de FT en el sector de las OSFL, la identificación del subsector que encuadra en la definición del GAFI y las medidas a adoptar con un enfoque basado en riesgo (EBR).

8. Considerando algunos de los retos y particularidades de la región, las últimas secciones del documento exploran los efectos no deseados de una implementación no adecuada del estándar y cómo las medidas implementadas al sector de OSFL para reducir su riesgo de ser utilizadas indebidamente para otros delitos, pueden contribuir en la mitigación de los riesgos de FT. Para finalizar, el documento elabora un resumen de los principales retos identificados a efecto de coadyuvar a las delegaciones en el proceso de identificación de las principales problemáticas comunes en la región y que, en consecuencia, se elaboren las estrategias que se consideren pertinentes para superarlos.

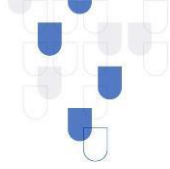
EVALUACIÓN DE RIESGOS

9. La R.8 motiva que los países identifiquen los riesgos de abuso de las OSFL para fines de FT. Como buena práctica, se puede involucrar al sector en el ejercicio para evaluar los riesgos, incluyendo la identificación de los mitigantes. No existe una metodología única para evaluar los riesgos de abuso de las OSFL para el FT, sin embargo, al realizar este análisis, se sugiere incluir los siguientes elementos:

- Revisión doméstica del sector de las OSFL
- Identificar el subconjunto de OSFL que encuadra en la definición del GAFI y
- Definir el riesgo de abuso de las OSFL para el FT de las OSFL identificadas que encuadran en la definición del GAFI

MEDIDAS CON UN ENFOQUE BASADO EN RIESGOS

10. Una vez identificado el subsector de las OSFL con riesgos de FT y la definición de este riesgo, los países deben implementar medidas proporcionales a los riesgos identificados para prevenir que las OSFL sean abusadas para perpetuar dicho delito.



LOS EFECTOS NO DESEADOS

11. La implementación de medidas excesivas o generalizadas que carezcan de un EBR no es consistente con la R.8 y puede, por el contrario, generar efectos no deseados como¹ por ejemplo:

- La exclusión de las OSFL o la pérdida del acceso al sistema financiero formal derivado de las restricciones impuestas (*De-risking*).
- Otras restricciones para el desarrollo del sector de las OSFL o la supresión completa del sector.
- Obstáculos o restricciones para la prestación de sus actividades, incluyendo aquellas de carácter humanitarias o de protección de los derechos humanos.

12. Considerando lo importante que es para las OSFL acceder al sistema financiero formal en el desarrollo cotidiano de sus actividades, la NIR 8 del GAFI incluye como parte del estándar que *“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 caritativa y humanitaria urgentes”*².

13. Por lo antes expuesto, es importante que al implementar medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para fines de FT, los países tengan en cuenta y evalúen que éstas no sean excesivas, desalienten el desarrollo actividades humanitarias, benéficas o religiosas que el sector busca implementar, o que no obstaculicen o retrasen el desarrollo del sector respetando plenamente los derechos de libertad de expresión y asociación de las personas en la sociedad civil y la libertad religiosa.

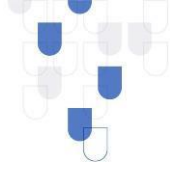
OTROS RIESGOS DE ABUSO DE LAS OSFL

14. Es posible que las OSFL enfrenten numerosos otros riesgos, relacionados con el lavado de activos (LA), fraude, corrupción, la evasión fiscal; entre otros. Por lo tanto, es importante no perder de vista que la R.8 del GAFI está solo enfocada en atender las vulnerabilidades de las OSFL para ser abusadas para el FT³.

¹ Al momento de la elaboración de este documento, el GAFI se encuentra desarrollando un documento que explora esto en más detalle. <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialeconomicinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>

² GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Nota interpretativa de la Recomendación 8.

³ GAFI. Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT. párr. 12.



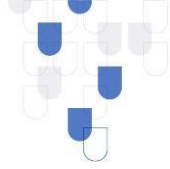
RETOS

15. Para terminar, este documento presenta un resumen de los principales retos identificados en la gestión de riesgos de FT para el sector en la región:

- A. Conocer integralmente el sector de las OSFL en cada país.
- B. Identificar el subsector que encuadra en la definición del GAFI.
- C. Realizar un análisis de riesgos del abuso de las OSFL para el FT.
- D. Implementar medidas con EBR.
- E. Mitigar los efectos no deseados de la implementación.
- F. Motivar a un diálogo continuo con el sector.

16. Los esfuerzos que están realizando los países del GAFILAT para implementar el Estándar Internacional en la materia, se pueden fortalecer aún más con una colaboración más estrecha y motivando el diálogo con el sector de las OSFL. El sector se beneficia también de la confianza que el público puede tener en éste, y por ende las medidas que se adopten para su protección frente al abuso para el FT, pueden estar en sintonía con otras medidas que el sector ejecuta para recibir el apoyo de la sociedad y del sector privado en su accionar.

17. Como fin último, se estima que con la adecuada implementación de la R.8 y su NIR, se facilitará a los países acercarse al objetivo macro de consolidar un sistema efectivo de prevención y combate al terrorismo y su financiamiento en pos de la seguridad internacionales de conformidad con lo establecido por el Capítulo VII de la Carta de la ONU.



ANTECEDENTES

18. El GTFT del GAFILAT, creado en 2015, surge de la necesidad de contar con un ámbito específico de discusión y seguimiento en la región sobre el terrorismo y su financiamiento. Las labores de dicho grupo de trabajo no sólo se han enfocado en proporcionar a los países apoyo técnico para la implementación de las obligaciones de FT derivadas de los Estándares Internacionales, sino también en potenciar el desarrollo de iniciativas que fortalezcan los regímenes CFT de la región en tal materia. Un tema de gran relevancia que se ha trabajado paralelamente en el GTFT es el de propiciar el cumplimiento, por parte de los Estados Miembro, de las obligaciones en cuanto a la identificación y gestión de riesgos de aquellas OSFL con mayor riesgo de ser utilizadas indebidamente para el FT.

19. En la sesión del GTFT llevada a cabo el 23 de julio de 2019, en el marco del XXXIX Pleno de Representantes del GAFILAT, celebrado en Luque, Paraguay, la Coalición Global de las OSFL sobre el GAFI para el GAFI presentó el panorama de dicho sector frente a los Estándares Internacionales en la región (principalmente la R.8 y el Capítulo IV de la “Guía del GAFI sobre la Evaluación del Riesgo de Financiamiento al Terrorismo” de julio de 2019).

20. Es importante señalar que, en junio de 2016, el GAFI realizó la revisión de la R.8 y su Nota Interpretativa a efecto de delimitar el subconjunto de OSFL que debían estar sujetas a supervisión o monitoreo efectivo en materia CFT. Esta actualización del estándar permitió armonizar la NIR 8 con el Reporte de Tipologías del GAFI sobre el “Riesgo de las OSFL para ser abusadas en materia de Terrorismo”⁴ de junio de 2014 y con las “Mejores Prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL”⁵, de junio de 2015.

21. Las delegaciones de los países miembros del GAFILAT reconocieron que ciertos sectores de OSFL son actores clave en la lucha contra el FT y que el adecuado conocimiento de sus obligaciones en la materia y gestión de riesgos las convierte en valiosas aliadas de los países en la prevención y combate de este delito.

22. En ese sentido, la Delegación de México propuso, en el marco del XXXIX Pleno de Representantes, desarrollar un ejercicio regional para identificar e intercambiar experiencias, pautas y retos sobre el riesgo de FT en las OSFL entre los países miembros. Esta propuesta fue adoptada por el GTFT y el plenario del GAFILAT. En función de la propuesta mexicana, y de la encuesta realizada a los países del GAFILAT, es que se elaboró este documento.

⁴ [-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf)

⁵ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

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



23. No se omite precisar que, en años recientes, desde la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT se han impulsado distintas acciones para fomentar el acercamiento entre los países Miembro y las principales agrupaciones de OSFL que operan en la región. En ese sentido, por ejemplo, en el marco del XL Pleno de Representantes del GAFILAT, celebrado en diciembre de 2019, en Arequipa, Perú, se realizó un encuentro entre distintos colectivos de OSFL (Centro Internacional para la Ley del Sector No Lucrativo (ICNL) y la Coalición Global de OSFL sobre el GAFI y la Presidencia, Vicepresidencia del GAFILAT además de los Coordinadores del GTFT y la Secretaría Ejecutiva del organismo para intercambiar algunas experiencias y desafíos identificados por ambas partes en el cumplimiento de la R.8 del GAFI.

24. Es importante resaltar también que el GAFILAT, al igual que el GAFI y el resto de la Red Global, reconoce la importancia del sector de las OSFL para la economía y el desarrollo de los países en las distintas regiones donde desempeñan sus labores. El papel que desarrollan las OSFL es sin duda de vital importancia, en particular en el contexto actual en el marco de la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19. Por otro lado, también merece la pena recordar que algunas OSFL por la naturaleza de las labores que realizan, pueden estar en riesgo de ser utilizadas indebidamente para el FT, por lo que, es importante que los países implementen medidas para identificar, reducir y mitigar dichos riesgos sobre estas en particular.

25. Este informe parte de la base de la R. 8 del GAFI, su Nota Interpretativa y otros documentos desarrollados por el GAFI (como las guías y documentos de mejores prácticas pertinentes)⁶ que aportan información relevante sobre el riesgo del abuso de las OSFL para el FT. Además, se complementa con los insumos que se obtuvieron de la encuesta elaborada en el marco de este proyecto por parte de las delegaciones del GAFILAT participantes en el mismo⁷.

26. De igual forma, y para mostrar un panorama global, se incluyó la información del Informe Conjunto del CTED (Informe Conjunto) que presenta una síntesis de las medidas, las buenas prácticas y los desafíos con los que se han enfrentado los Estados en la aplicación de las normas internacionales sobre la lucha contra el FT. Esta información resultó útil para la elaboración del presente documento, y a continuación se incluyen algunos hallazgos relevantes relacionados con el estándar internacional relativo a las OSFL en materia de FT.

27. Para presentar un panorama de experiencias, algunas pautas y retos sobre el riesgo de FT para las OSFL, este documento comienza con una explicación de su alcance y objetivos, y la metodología utilizada. Luego desarrolla las generalidades del estándar internacional sobre las medidas para prevenir el abuso de las OSFL para el FT. Las siguientes secciones exponen los temas de evaluación de riesgos de FT en el sector de las OSFL, la identificación del subsector que encuadra en la definición del GAFI y las medidas a adoptar con un enfoque basado en riesgo (EBR).

⁶ Principales publicaciones del GAFI en materia de cumplimiento a la R. 8: [https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

⁷ La Coalición Global aportó a la SE del GAFILAT insumos relevantes fruto de un proyecto donde aplicaron una encuesta a 729 OSFL en 17 países de América Latina en 2020. <https://www.icnl.org/post/news/materiales-de-referencia-proyecto-regional-de-mapeo-de-riesgo-osfl>



28. Considerando algunos de los retos y particularidades de la región, las últimas secciones del documento exploran los efectos no deseados de una implementación no adecuada del estándar y cómo las medidas implementadas a las OSFL para reducir su riesgo de ser utilizadas indebidamente para otros delitos, pueden contribuir en la mitigación de los riesgos de FT. Para finalizar, el documento elabora un resumen de los principales retos identificados a efecto de coadyuvar a las delegaciones en el proceso de identificación de las principales problemáticas comunes en la región y que, en consecuencia, se elaboren las estrategias que se consideren pertinentes para superarlos.

ALCANCE Y OBJETIVOS

29. Este documento encuentra su origen en la necesidad de que los países desarrollen investigación y promuevan el intercambio de información que coadyuve a un mejor entendimiento de los riesgos de FT que podrían afectar a las OSFL de mayor exposición, sobre la base de fuentes de información ya existentes en los países y en la región.

30. Asimismo, se tiene como objetivo brindar algunas pautas e identificar aquellos retos más significativos que han encontrado los países al momento de implementar medidas para prevenir que las OSFL sean utilizadas indebidamente para el FT. Lo anterior, en concordancia con la NIR. 8, donde se establece que los países deben trabajar con las OSFL para desarrollar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a abordar los riesgos y vulnerabilidades de este sector de ser abusado para el FT.

31. En ese sentido, si bien este proyecto tiene un carácter descriptivo e indicativo y, por lo tanto, no tiene repercusiones con alcance de evaluar el cumplimiento de la R.8 del GAFI, se pretende que este informe sirva como una herramienta que facilite u oriente a los países a lograr mejoras en el cumplimiento con los criterios de aplicación del estándar aplicable.

32. Igualmente, este documento puede permitir una apreciación más detallada para identificar los riesgos de aquellas OSFL con mayor exposición al FT, a fin de que los países puedan realizar la revisión de sus regulaciones, mecanismos y medidas mitigadoras en caso de ser necesario.

33. El conjunto de instrumentos internacionales en la materia tiene particular importancia, ya que refieren a la adopción de un EBR para este sector. En ese sentido, este documento presenta ciertas pautas para que los países de la región apliquen un EBR, sin perjuicio de los requisitos de la R.1, y se implementen medidas consistentes con el riesgo identificado de FT en el sector de las OSFL aplicables.



METODOLOGÍA

34. Este informe realizado en el marco del GTFT del GAFILAT tomó como base la información existente en los distintos informes de evaluación mutua, así como aquella aportada por los países del GAFILAT a través de un cuestionario elaborado a través de un formulario web. La elaboración de este documento se estructuró de la siguiente forma:

- I. La Coordinación del GTFT y la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT, diseñaron en colaboración con la Coalición Global un cuestionario en línea que permitió recolectar información relativa a las OSFL en la región y el monitoreo de dicho sector por parte de las delegaciones, lo anterior conforme a la definición de la NIR 8 del GAFI.
- II. Se difundió el cuestionario en línea a todos los miembros del GAFILAT.
- III. La organización y análisis de las respuestas fue realizada por la Coordinación del GTFT y la Secretaría Ejecutiva para presentarlas al Grupo de Trabajo.
- IV. El borrador del documento fue sometido a comentarios por parte de las delegaciones.
- V. La difusión de los resultados y discusión del documento se realizará en el marco del GTFT y posteriormente puesta a consideración del Pleno de Representantes para su aprobación.

Fuentes de información

35. Para la elaboración del informe, se utilizaron los siguientes documentos del GAFI donde se abordan temas relativos al abuso de las OSFL para el FT:

- Los Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra El Lavado De Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (40 Recomendaciones).
www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-%20organisations.pdf
<https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html>
- La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT.

36. También como fuente relativa a los estándares internacionales se utilizaron las siguientes Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU):

- RCSNU 1373 (2001).
- RCSNU 1617 (2005).
- RCSNU 2129 (2013).
- RCSNU 2253 (2015).
- RCSNU 2462 (2019).



37. Adicionalmente, se utilizó la Guía técnica para la aplicación de la RCSNU 1373 del CSNU y otras resoluciones pertinentes S/2019/998 (Guía técnica del CSNU), elaborada por dicho comité ejecutivo. Esta guía fue concebida como un instrumento de consulta que busca contribuir a asegurar un análisis coherente de las actividades de aplicación de las medidas establecidas en la RCSNU 1373 y otras resoluciones pertinentes, llevadas a cabo por los Estados miembro de las Naciones Unidas. En ese sentido, la Guía técnica del CSNU además de referirse a cada uno de los párrafos de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), señala las disposiciones fundamentales de las resoluciones 2178 (2014) y 2396 (2017) en materia de terrorismo y su financiamiento.

38. Con el objetivo de presentar algunas tendencias a nivel global relacionadas con el estándar internacional relativas a las OSFL, se utilizó también como documento de referencia, el Informe Conjunto de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas para obstaculizar la financiación del terrorismo S/2020/493 (Informe Conjunto).

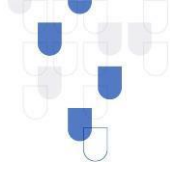
39. Este informe contiene un análisis y conclusiones basado en las respuestas de 112 Estados miembros de la Naciones Unidas al cuestionario elaborado por la CTED y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones. Con este cuestionario, se solicitó información sobre la implementación por parte los Estados Miembro de las Naciones Unidas sobre las medidas establecidas en las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001).

40. El Informe Conjunto ofrece un recuento de las medidas, las buenas prácticas y los problemas con los que se han enfrentado los Estados en la aplicación de las normas internacionales sobre la lucha contra el FT; incluyendo algunos hallazgos relevantes relacionados con las medidas para prevenir el abuso de las OSFL por parte de terroristas o de financiadores del terrorismo.

41. Con respecto a la información sobre los países del GAFILAT, como se mencionó con anterioridad, los insumos se obtuvieron de las respuestas al cuestionario que fue respondido por 12 de los 17 países miembro del GAFILAT, lo que significó una participación del 71% de las delegaciones que conforman el organismo. Siendo esta una importante participación que permite llegar a las conclusiones que se presentan en este documento.

INTRODUCCIÓN

42. El GAFI, justo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, ocurridos en los Estados Unidos de América, emitió la Recomendación Especial VIII contra el FT relacionada con las OSFL en octubre de ese mismo año. En ella se reconoce el rol vital que cumplen las OSFL dentro de los Estados, así como la identificación de que algunas de estas entidades han sido abusadas con fines de financiamiento de actos terroristas, incluidos aquellos ocurridos durante el llamado “9/11”, por lo que se promueve que los Estados apliquen medidas para reducir este riesgo.



43. Posteriormente, en el 2012, el GAFI actualizó su estándar y la Recomendación Especial VIII se incluyó como la R.8, dentro de las 40 Recomendaciones. En la versión del 2012, esta Recomendación no tuvo muchas modificaciones, sin embargo, en junio de 2016, el GAFI la actualizó de nueva cuenta para enfatizar que no todas las OSFL representan un alto riesgo para el FT y, por tanto, es importante identificar aquellas organizaciones que encuadran en la definición del GAFI y aplicar medidas de supervisión y monitoreo con un EBR en consecuencia.

44. De forma complementaria, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), emitió la RCSNU 1373 en septiembre de 2001 creando así un importante marco para la lucha global contra el terrorismo y su financiamiento. Luego, en la RCSNU 1617 (2005) en su párrafo 7, *“insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que pongan en práctica las normas internacionales completas incorporadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y sus nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo”*⁸, incluyendo la Recomendación sobre las OSFL.

45. De forma más explícita, en 2015, el CSNU, adopta la RCSNU 2253 (2015) donde reconoce *“la necesidad de que los Estados Miembros prevengan que los terroristas abusen de las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro y de beneficencia, y exhorta a las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro y de beneficencia a que prevengan y rechacen, según proceda, los intentos de los terroristas de aprovecharse de su estatus, recordando al mismo tiempo la importancia de que se respeten plenamente los derechos de libertad de expresión y asociación de las personas en la sociedad civil y la libertad de religión o creencias, y acogiendo con beneplácito el documento pertinente actualizado sobre mejores prácticas publicado por el Grupo de Acción Financiera para la aplicación adecuada y basada en los riesgos de la norma internacional relacionada con el objetivo de evitar que los terroristas se aprovechen del sector sin fines de lucro.”*⁹

46. Con lo anterior, el estándar internacional que incentiva a los Estados a implementar medidas para prevenir y mitigar el riesgo de abuso de las OSFL, es de carácter obligatorio, en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y las 40 Recomendaciones del GAFI.

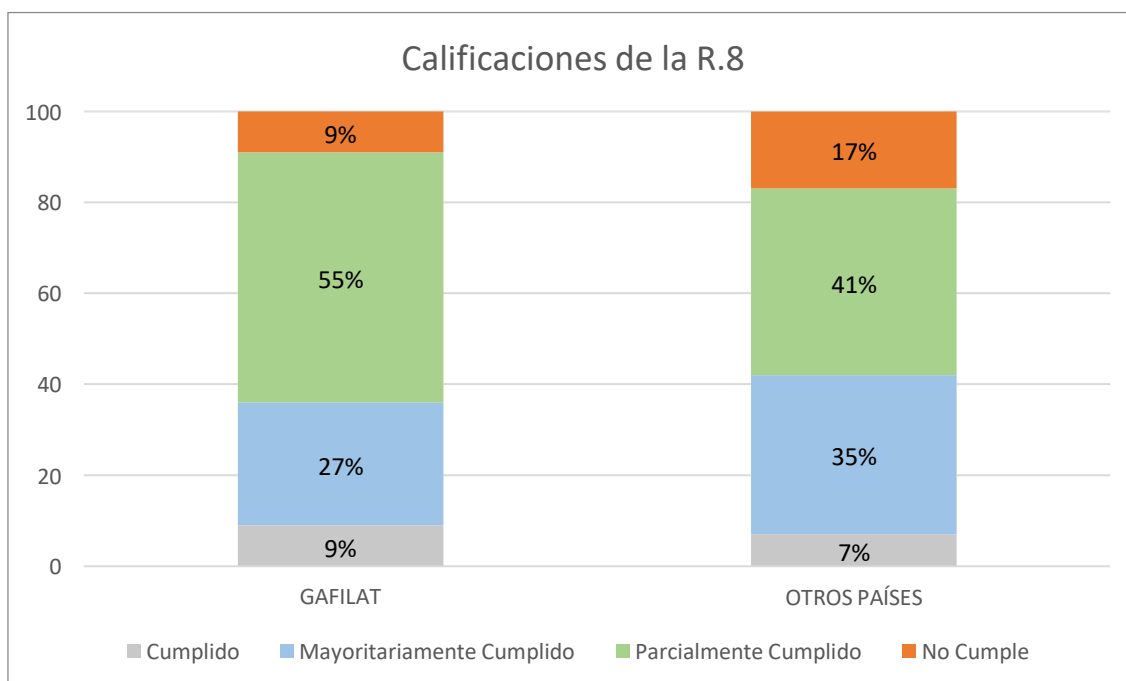
47. Los distintos países del GAFILAT, el GAFI y el resto de la Red Global, continúan desarrollando evaluaciones sobre el cumplimiento de las 40 Recomendaciones, incluidas la R.8. Hasta la fecha de la elaboración de este documento (abril 2021), se habían evaluado 106 países. El siguiente gráfico muestra un comparativo de las calificaciones alcanzadas en esta recomendación por parte de los países del GAFILAT en comparación con el resultado obtenido por el resto de los países evaluados en la Red Global hasta la fecha, en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutua del GAFI.

⁸ Resolución 1617 (2005) párr. 7.

⁹ Resolución 2253 (2015) pág. 4.



Gráfica 1: Calificaciones a la R.8 en la 4ta Ronda de Evaluación¹⁰

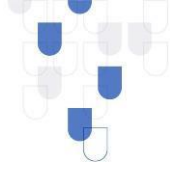


48. Esta tabla evidencia que el cumplimiento de esta recomendación a nivel global aún presenta desafíos importantes. Haciendo un comparativo entre las delegaciones del GAFILAT¹¹ y el resto de los países evaluados, la región tiene, incluso un menor grado de cumplimiento con respecto al resto de países. En ese sentido, sólo un 36% de los países del GAFILAT han obtenido un nivel aceptable donde 9% han logrado una calificación de Cumplido y 27% con Mayoritariamente Cumplido. Por otro lado, el 64% restante, obtuvo calificaciones que oscilan entre Parcialmente Cumplido (55%) y no cumplido (9%).

49. Aunque el resto de los países evaluados en la Red Global tampoco presentan un nivel de cumplimiento muy favorable. El 42% de los países obtuvieron mayoritariamente cumplido o cumplido, lo que es un resultado algo mejor que el resultado de la región. No obstante, el 58% restante ha obtenido rangos entre no cumplido (17%) y un parcialmente cumplido (41%). Con estos datos se puede concluir que los países a nivel global continúan encontrando importantes retos al momento de implementar este estándar.

¹⁰ Los resultados sólo reflejan los países que hasta abril 2021 se han evaluado y sus resultados han sido publicados por el GAFI. Fuente GAFI: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>

¹¹ Esta cifra incluye a México como miembro del GAFILAT y no contempla a este país como miembro del GAFI para efectos de este ejercicio.



El objetivo de la Recomendación 8

50. Como se explicó anteriormente, dentro de las 40 Recomendaciones del GAFI vigentes la R.8 es la que define el estándar relativo a las OSFL.

51. Esta Recomendación señala: *“Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades sin fines de lucro que el país ha identificado como vulnerables para su abuso para el financiamiento del terrorismo. Los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo, a tales organizaciones sin fines de lucro para protegerlas del abuso para el financiamiento del terrorismo.”¹²*

52. Adicionalmente como lo señala la NIR 8, el objetivo de esta recomendación es asegurar que las OSFL no sean utilizadas ilegalmente por organizaciones terroristas para:

- (i) Presentarse como entidades legítimas;
- (ii) Explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo con el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; o
- (iii) Esconder u oscurecer el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legítimos y desviarlos hacia propósitos terroristas.

53. Este documento recoge los siguientes elementos de relevancia que son de utilidad al implementar de forma adecuada esta recomendación:

- A. **Financiamiento al terrorismo:** El enfoque de esta Recomendación es FT, por lo tanto, lo que busca es que los países apliquen medidas para prevenir el abuso de estas entidades para dicho delito. Aunque las OSFL pueden ser vulnerables para ser utilizadas indebidamente para otros ilícitos como el LA, los delitos fiscales y otros delitos precedentes, como cualquier otro tipo de persona jurídica o entidad legal, la R.8 está enfocada exclusivamente en el FT.
- B. **No todas las OSFL tienen un riesgo de FT:** El GAFI reconoce en su documento de buenas prácticas internacionales para combatir el abuso de las OSFL, que no todas estas entidades tienen un riesgo de FT, también resalta que pueden existir OSFL que tienen un bajo, medio o alto riesgo, o incluso, no presentar un riesgo de abuso para el FT¹³.
- C. **La Recomendación no aplica a todo el universo de OSFL:** La NIR 8 estipula claramente que esta recomendación “no se aplica al universo completo de OSFL”¹⁴. Precisamente como la recomendación está enfocada en prevenir el FT, y el GAFI reconoce que no todas las OSFL tienen riesgo de ser abusadas para este delito, esta recomendación aplica sólo a aquellas OSFL

¹² GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Recomendación 8.

¹³ GAFI. Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT. párr. 7.b.

¹⁴ GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Nota interpretativa de la Recomendación 8.



que caen en la definición de OSFL del GAFI que, por la naturaleza de sus actividades o características, cuentan con un riesgo de uso indebido para este delito.

- D. **Se debe aplicar un enfoque basado en riesgos:** Las medidas que se apliquen a las OSFL deben ser consistentes con su nivel de riesgo de ser utilizadas indebidamente para el FT. Como se ha comentado anteriormente, no todas estas entidades tienen un riesgo de FT y aquellas que cuentan con este riesgo, éste no es igual para todo el sector, por lo tanto, para implementar adecuadamente esta recomendación es importante desarrollar una evaluación de riesgos del abuso de las OSFL para el FT y en función de los resultados, *“los países deben establecer medidas focalizadas y proporcionales, en línea con el enfoque basado en riesgo.”¹⁵*
- E. **Las OSFL no necesariamente tienen que ser sujetos obligados.** La R.8 no exige que las OSFL sean consideradas sujetos obligados y en consecuencia no necesariamente tienen que implementar toda la gama de medidas preventivas, que incluye el conocimiento e identificación del cliente, del beneficiario final, la obligación de enviar reportes de operaciones sospechosas, entre otras. Los países pueden, sin embargo, según un EBR, imponer algunas de estas medidas a las OSFL que se han identificado que presentan un mayor riesgo para el FT.

54. A continuación, se presentan algunos aspectos que pueden resultar de utilidad para implementar esta recomendación, así como también estadísticas tanto a nivel global como a nivel de los países del GAFILAT, acompañadas de algunas pautas y retos identificados que pueden ser considerados en la implementación del estándar aplicable.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

55. La R.1 del GAFI promueve que los países desarrollen una evaluación nacional de riesgo (ENR) de LA y de FT. No existe una única metodología para desarrollar estos análisis, y los países pueden optar por desarrollar evaluaciones enfocadas en cada uno de los delitos, o desarrollar ciertos aspectos en diferentes documentos. Al final, el objetivo es obtener una comprensión completa de los riesgos de LA y FT que se tienen a nivel nacional y sectorial.

56. El Informe Conjunto identificó que la mayoría de los Estados han realizado evaluaciones del riesgo de FT como parte de su ENR o de evaluaciones más amplias del riesgo de LA¹⁶. Al respecto, *“el 60% de los Estados que respondieron al cuestionario del Informe Conjunto señalaron haber realizado evaluaciones del riesgo de FT como parte de su ENR o de evaluaciones más amplias del riesgo de blanqueo de dinero. Solo el 20% de los Estados indicaron que habían realizado una evaluación específica del riesgo de FT. Alrededor del 10 % de los Estados que respondieron al cuestionario*

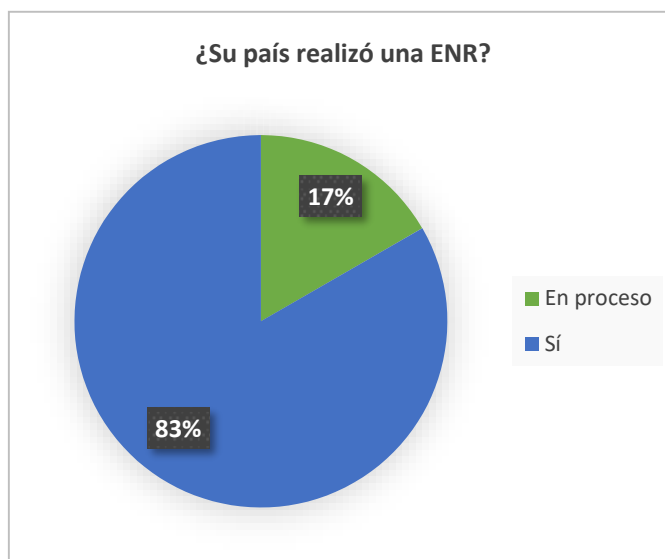
¹⁵ GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Recomendación 8.

¹⁶ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. pg. 14



indicaron que no habían realizado una evaluación del riesgo de FT, pero que tenían previsto hacerlo en 2020 o en un futuro próximo”¹⁷.

Gráfica 2: Países de GAFILAT que realizaron o están en proceso de desarrollar una ENR



57. Desde la perspectiva del GAFILAT, todos los países que respondieron el formulario señalaron que han desarrollado una evaluación de riesgos, o están en proceso de hacerla. De las respuestas se desprende que esta evaluación contempla un análisis del riesgo de FT (principalmente contenido en las ENR). Dentro de las principales conclusiones en materia de FT que presentaron los países encuestados, es de resaltar que, ninguno en la región consideró que su riesgo de FT es alto. En contadas situaciones se identificó la amenaza como medio-alta.

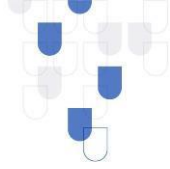
Identificar el riesgo de abuso de las OSFL para fines de FT

58. Sin importar la metodología, los mecanismos o procedimientos que se utilicen para el desarrollo de una ENR de FT, es importante resaltar que los países deben incluir en su análisis el riesgo a las OSFL susceptibles de ser abusadas para el FT, o desarrollar una evaluación específica sobre dicho sector. Este es el paso inicial para una implementación apropiada de la R.8.

59. La Guía técnica del CSNU explica que “(...) puesto que no todas las organizaciones sin fines de lucro entrañan un alto riesgo, los Estados deberían conocer en primer lugar a las organizaciones existentes en su territorio y los riesgos de financiación del terrorismo que enfrenta este sector a fin de determinar los subconjuntos que se inscriben en la definición del Grupo de Acción Financiera y corren un mayor riesgo de financiación del terrorismo”¹⁸.

¹⁷ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 39.

¹⁸ CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 116.



60. Tal como lo señala el GAFI en su documento de buenas prácticas internacionales para combatir el abuso de las OSFL, desarrollar una evaluación a nivel doméstico de todo el sector de las OSFL es fundamental y necesario como punto de partida para una adecuada implementación de la R.8 y su NIR 8, ya que permite:

- a. Comprender de forma más detallada el sector de las OSFL a nivel nacional, incluyendo su tamaño, tipo de entidades, actividades, canales o instrumentos de operación y lugares de ejercicio; entre otros aspectos.
- b. Determinar cuáles son las OSFL en el país que estarían cubiertas por la definición del GAFI de OSFL, y por consiguiente a las que les aplica la R. 8.
- c. Comprender los riesgos de FT a los que pueden estar expuestas las OSFL, en particular aquellas cubiertas por la definición del GAFI.
- d. Determinar si las leyes, regulaciones o medidas que están vigentes, pueden ayudar en la mitigación de los riesgos o si es necesario implementar medidas adicionales.
- e. Identificar si las medidas vigentes son acordes y apropiadas con los riesgos identificados, en cumplimiento con la R.1 del GAFI sobre el EBR, y no perturbe o desaliente las actividades sin fines de lucro legítimas¹⁹.

61. Según la R.8, la evaluación de riesgos de abuso de las OSFL para el FT debe buscar:

- a. Identificar qué subconjunto de organizaciones se enmarcan en la definición del GAFI de OSFL,
- b. Identificar la naturaleza de las amenazas planteadas por las entidades terroristas a las OSFL que se encuentran en riesgo,
- c. Identificar la manera en la que los actores terroristas abusan de dichas OSFL.

62. Esta evaluación se debe realizar de forma periódica, dado que los riesgos son cambiantes y los países deben poder tener las capacidades de identificar si se ha generado algún cambio de circunstancia que dé lugar a una modificación en el nivel de riesgo otorgado.

63. No existe una metodología única para evaluar los riesgos de abuso de las OSFL para el FT, sin embargo, el GAFI en su Guía para la evaluación de los riesgos de FT presenta, en la parte 4, algunos elementos que se pueden tener en cuenta al momento de desarrollar estos análisis.

64. Esta evaluación de riesgos del abuso para fines de FT de las OSFL puede ser parte de la ENR de FT o se puede desarrollar en un documento diferente, aunque es importante que las conclusiones sean consistentes y tomadas en cuenta para identificar ampliamente los riesgos de FT desde una perspectiva nacional.

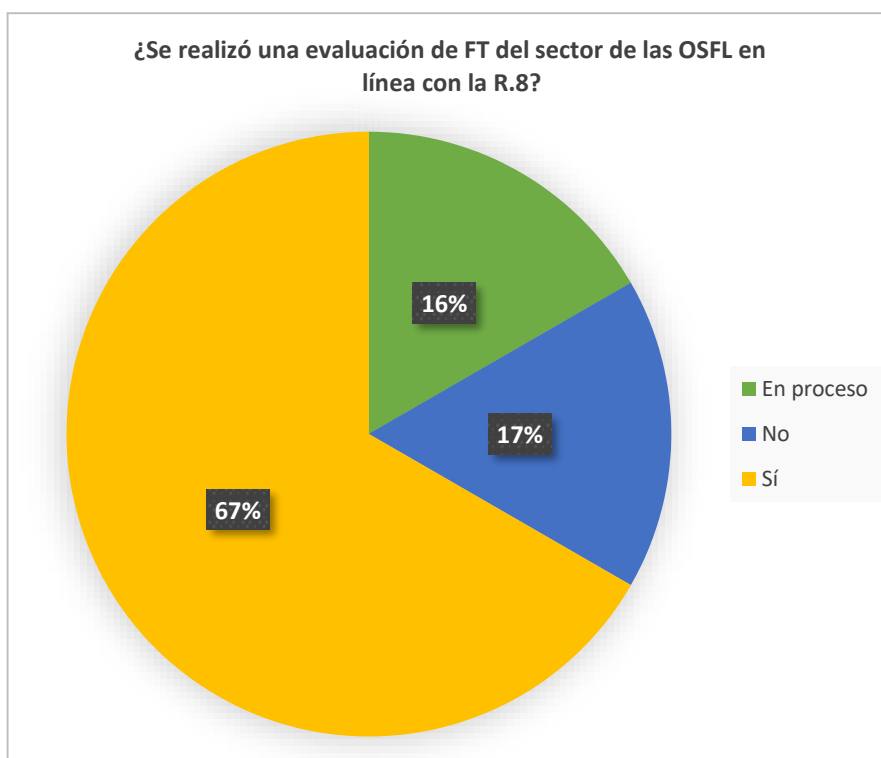
¹⁹ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015). párr. 14



65. Desde la perspectiva de la implementación de una evaluación que incluya el enfoque de las OSFL indebidamente utilizadas para el FT, el Informe Conjunto identificó que el “67 % de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que habían realizado una evaluación del riesgo de FT por parte de las OSFL y un 22 % de ellos declararon no haber llevado a cabo esa evaluación”²⁰. El Informe Conjunto concluye que la comparación de las respuestas de los Estados a este respecto parece indicar que buena parte de las evaluaciones del sector de las OSFL se han realizado como parte de las evaluaciones generales del riesgo de LA o FT, y no como ejercicios específicos

66. Desde la perspectiva regional, la mayoría de los países del GAFILAT (67%) reconoce que han realizado una evaluación de riesgos en materia de FT en línea con los requerimientos de la R.8, y sólo un 17% considera que su evaluación de FT no está acorde con la R.8.

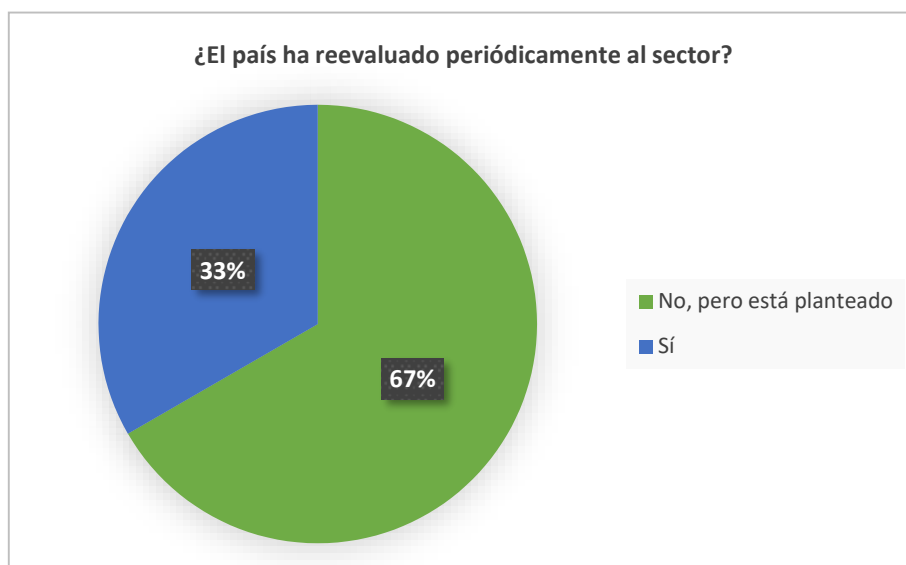
Gráfica 3: Porcentaje de países del GAFILAT que realizaron una ENR en línea con la Rec. 8



²⁰ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 77



Gráfica 4: Países del GAFILAT que han o van a reevaluar periódicamente el riesgo de FT de las OSFL



67. El Informe Conjunto identificó que el “64% de los Estados que proporcionaron información sobre el calendario de sus evaluaciones de OSFL realizaron la evaluación entre 2017 y 2019”²¹. Por su parte, de los países del GAFILAT que contestaron el cuestionario, informaron que la mayoría tiene contemplado reevaluar el sector, y se puede deducir que probablemente realizarán una evaluación de riesgos en línea con la R. 8.

Elementos para considerar en el análisis de riesgo

68. Al realizar una evaluación de los riesgos de abuso de las OSFL para fines de FT, se sugiere incluir los siguientes elementos:

- a. Revisión doméstica del sector de las OSFL.
- b. Identificar el subconjunto de OSFL que encuadra en la definición del GAFI.
- c. Definir el riesgo de abuso de las OSFL para el FT de aquellas identificadas que encuadran en la definición del GAFI.

69. Durante el desarrollo de este análisis se sugiere la participación del sector de las OSFL, quienes pueden apoyar con información relevante para realizar un análisis completo de este sector. La NIR 8 subraya que “el desarrollo de relaciones cooperativas entre los sectores público y privado y con las OSFL es esencial para entender los riesgos y estrategias de mitigación de riesgos de las OSFL, elevar la conciencia, incrementar la efectividad y fomentar capacidades dirigidas a combatir el abuso para

²¹ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 78



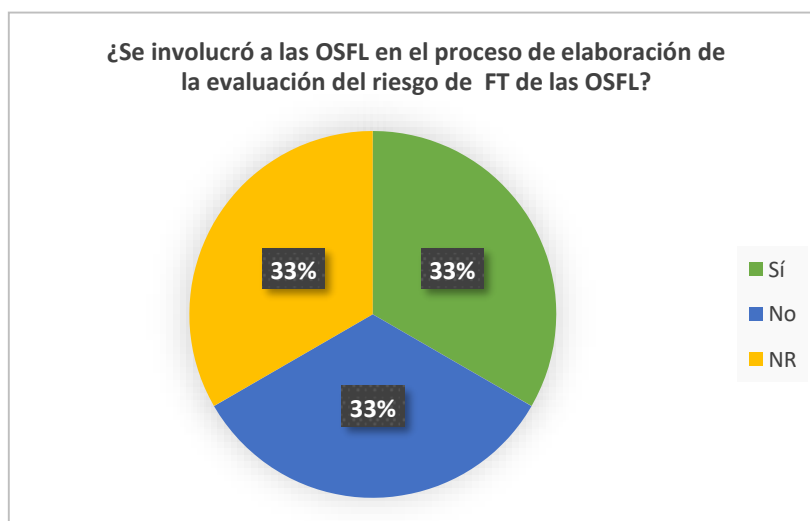
financiamiento del terrorismo dentro de las OSFL. Los países deben instar al desarrollo de la investigación académica sobre las OSFL, y al intercambio de información, para abordar los temas alrededor del financiamiento del terrorismo”²².

70. Igualmente, la Guía técnica del CSNU sugiere que los “Estados deberían colaborar con las OSFL a fin de elaborar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a afrontar los riesgos y los puntos vulnerables en relación con la financiación del terrorismo para protegerlas de tales abusos”²³.

71. Con respecto a la participación de las OSFL en los procesos de evaluación de riesgos de FT que se han realizado hasta la fecha, se puede resaltar que en general es limitada. En el Informe Conjunto se señala que sólo un Estado manifestó que había colaborado con organizaciones nacionales e internacionales para reevaluar el riesgo para el sector sin fines de lucro, tras una ENR de FT²⁴.

72. En los países del GAFILAT, sólo el 33% de los países encuestados manifestó que las OSFL participaron en el proceso de evaluación de riesgos de FT, un 33% no respondió a la pregunta, y el otro 33% no involucró al sector en este proceso.

Gráfica 5: Participación de las OSFL en la elaboración de la evaluación de riesgos de FT en los países del GAFILAT



Revisión doméstica del sector de las OSFL

73. Para desarrollar una evaluación de los riesgos de abuso de las OSFL para el FT, la guía del GAFI para la evaluación de riesgos de FT sugiere que una comprensión integral de las características, la

²² GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Nota interpretativa de la Recomendación 8.

²³ CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 118.

²⁴ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 80



naturaleza y las actividades del sector es un requisito previo vital para comprender los riesgos de FT a los que se enfrentan ciertas OSFL²⁵.

74. En ese sentido, a fin de desarrollar la comprensión del sector, se puede 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 sector²⁶.

75. Lo cierto es que el sector de OSFL puede ser muy variado y amplio. En Latinoamérica, particularmente, el uso de OSFL es muy común y por ello es importante tener claridad del sector para luego poder identificar el subsector que puede ser indebidamente utilizado para el FT.

76. Para hacer un estudio de las OSFL, cada país puede optar por diferentes metodologías, dependiendo de cómo esté organizado el sector, el tipo de personas jurídicas que pueden ser “sin ánimo de lucro”, el tipo de información disponible, el tipo de actividades que desarrollan, sus mecanismos de financiación; entre otros.

77. Considerando esta amplia variedad, a continuación, se presenta una explicación breve y genérica respecto del sector de las OSFL.

Entendiendo el sector de las OSFL

78. Las OSFL, son entidades constituidas por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de sus asociados, terceras personas o de la comunidad en general. Las OSFL conforman lo que se denomina el “tercer sector” de la economía, dado que no son parte del sector público – instituciones gubernamentales-, ni tampoco del sector privado - empresas o entidades con fines de lucro-.

Particularidades de las OSFL

79. Las OSFL ostentan ciertas particularidades que las diferencian tanto del sector público como del privado. A continuación, se explican algunas características principales y relevantes para este documento:



²⁵ GAFI. La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT. Párr. 66

²⁶ GAFI. La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT. Párr. 67



- A. Carácter “sin fin de lucro”:** La principal característica que diferencia a las OSFL del sector privado es que son entidades que no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros y buscan conservar su patrimonio con el fin de destinarlo al desarrollo de su objeto o actividad, y por ello se denominan “sin fin de lucro”.
- B. Excedentes:** En línea con su carácter sin fin de lucro, los excedentes que estas entidades generan son reinvertidos en sus propias actividades u objetivos y no son considerados ingresos netos para ser distribuidos como dividendos entre sus miembros.
- C. Financiación:** Las OSFL se financian recibiendo una contribución de sus miembros, al ofrecer un bien o un servicio, o en forma de aporte o donación de individuos o una entidad pública o privada. Es importante resaltar que este ingreso generalmente no se considera renta o de inversión.
- D. Beneficios tributarios:** En general las OSFL pueden obtener beneficios o exenciones tributarias, por el tipo de actividad que realizan y/o por el tipo de estructura legal y de financiación que ostentan. Ello, dependerá de la política y legislación tributaria de cada país.
- E. El equipo de trabajo:** Una parte de su personal puede desarrollar actividades para o en nombre de la entidad sin recibir remuneración alguna, en calidad de miembro o voluntario. En algunas entidades, la mayoría de su personal son voluntarios.
- F. Independencia gubernamental:** Las OSFL pueden recibir contribuciones del erario público a través de programas de apoyo, incentivos o fomento; sin embargo, las actividades que desarrollan o los servicios que ofrecen no dependen de las decisiones gubernamentales ni las representan, aunque éstas pueden estar en línea con ellas.

Estructura legal

80. Las OSFL pueden constituirse bajo diferentes figuras legales. Cada país tiene la potestad de definir en su legislación las estructuras jurídicas que pueden tener las características “sin fin de lucro”, pero en general se pueden resaltar los siguientes tipos de personas jurídicas:

- Asociaciones
- Corporaciones
- Fundaciones
- Cooperativas o precooperativas
- Asociaciones mutuales
- Fondos o sindicatos de empleados
- Organización no gubernamental



Tipo de actividades que desarrollan

81. Las OSFL puede desarrollar una amplia variedad de actividades que pueden ser clasificadas de distintas maneras. A continuación, se presenta una categorización general a manera de ilustración sobre la gran cantidad de actividades que usualmente suelen abarcar las OSFL:

- A. Economía solidaria:** Son entidades que promueven la asociatividad, la cooperación y la autogestión, y están orientadas a la producción, al consumo, y a la comercialización de bienes y servicios, de un modo principalmente autogestionado y cooperativo. Esta actividad se desarrolla principalmente por medio de estructuras legales como las cooperativas, precooperativas o asociaciones mutuales. Este tipo de entidades pueden desarrollar actividades de microfinanzas.
- B. Organizaciones no gubernamentales o de cooperación al desarrollo (ONG):** Son entidades que promueven el desarrollo económico y social, y la justicia social, incluyendo la reducción de la pobreza o disparidad económica, ofrecen ayudas humanitarias, entre otros temas.
- C. Organizaciones de la sociedad civil:** Estas entidades promueven la defensa de diferentes causas, como los derechos humanos y civiles, la protección del medio ambiente, la democracia entre otros. En algunas clasificaciones estas entidades también son consideradas ONG.
- D. Sindicatos, asociaciones de trabajadores o de profesionales:** Estas entidades promueven los derechos relacionados con el entorno laboral de los trabajadores y profesionales.
- E. Gremiales:** Son asociaciones de empresarios que buscan promover su sector económico o su industria.
- F. Entidad Religiosa:** Entidades que promueven el desarrollo y la práctica de una religión o el adiestramiento espiritual.
- G. Partidos y movimientos políticos:** Entidades que promueven ideas políticas y candidatos para que representen esas ideas en las corporaciones e instituciones públicas de elección popular.
- H. Organizaciones que proveen servicios sin fin de lucro:** Son entidades que ofrecen servicios que también pueden ser ofrecidos por el sector público o el privado, pero en este contexto son sin un objetivo lucrativo, ofrecidos por medio de estructuras legales como fundaciones, asociaciones o corporaciones. Estos servicios involucran diversos temas, incluyendo, por ejemplo:
 - Educación – Ej. instituciones educativas, universidades.
 - Medicina – Ej. hospitales, centros de salud.
 - Protección del medio ambiente o de animales – Ej. Refugios de animales o centros de acopio y reciclaje de residuos.



- Servicios para grupos con necesidades especiales – Ej. niños (as), personas con discapacidad o con ciertas enfermedades, refugiados.
- I. **Organizaciones artísticas, culturales, de entrenamiento o deportivas:** Son entidades enfocadas en desarrollar y promover las expresiones artísticas, culturales y deportivas, como el teatro, la danza, la música o cualquier deporte.
- J. **Organizaciones de base social o comunitaria:** Son entidades que promueven el desarrollo de actividades en comunidades o grupos sociales, incluyendo, por ejemplo:
 - Comunidades minoritarias, étnicas, o de género
 - Grupos de personas presentes en ciertos territorios como barrios o ciudades
 - Grupos de personas que se asocian por una característica particular, por ejemplo, una profesión (ej. asociación de ingenieros) o un rango de edad (ej. asociación de jubilados).
- K. **Fundaciones para la responsabilidad social empresarial:** son instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, legalmente separadas de la empresa que le da origen.

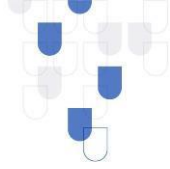
82. Como se explicó anteriormente, las OSFL se pueden clasificar de muchas maneras, y la anterior descripción puede ser limitada y no incluir algunas actividades o subsectores. No obstante, es evidente que la variedad de temas y actividades que pueden desarrollar las OSFL es muy amplio y demuestra la gran importancia que tiene este sector en cualquier Estado. En particular, en Latinoamérica, una amplia variedad de sectores se desarrolla desde la perspectiva sin fin de lucro, lo que hace que el sector sea determinante para el desarrollo económico y social en la región.

Identificar el subsector de las OSFL que entra en la definición del GAFI

83. Considerando lo amplio que es el sector de las OSFL, y que no todas las OSFL tienen el riesgo de ser abusadas para el FT, es crucial poder identificar el subsector de las OSFL que entran en la definición del GAFI, y que, por lo tanto, tienen un riesgo de ser utilizadas para el FT. A partir de una amplia y clara comprensión del sector, se contará con las herramientas necesarias para identificar este subsector.

84. La definición de OSFL del GAFI que resulta relevante para entender el posible nivel de riesgo de abuso para fines de FT, se refiere a ellas como: ***“la 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”²⁷.***

²⁷ GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Glosario – Organización sin fin de Lucro.



85. Es importante señalar que la definición del GAFI de las OSFL puede no ser equiparable a otras definiciones o a términos legales a nivel nacional, ya que la definición es principalmente funcional, es decir, define a las OSFL por sus actividades y no necesariamente por su personalidad jurídica. Esto significa que, por ejemplo, no todas las fundaciones o asociaciones entran en la definición del GAFI y para identificar aquellas que sí se ajustan a la definición es importante ir más allá de la denominación otorgada a la persona jurídica y entender las actividades o los objetivos que realizan.

86. Lo cierto es que identificar el subsector de OSFL que se ajusta a la definición del GAFI es un reto, y en cada país este subsector puede ser muy diferente puesto que dependerá de muchos factores, entre los cuales se pueden considerar; la amenaza terrorista local e internacional, la estructura del sector de las OSFL a nivel doméstico, el territorio en que operan, los tipos de canales utilizados para sus operaciones y las jurisdicciones con las que opera; entre otros. Por lo tanto, a continuación, se presentan algunas pautas para apoyar en la definición de este subsector.

87. **Actividad principal de “recaudación o desembolso”:** Aunque todas las OSFL tienen mecanismos para financiar sus actividades, hay entidades cuya actividad principal es recaudar fondos y/o distribuirlos a otras entidades o personas para que estos últimos ejecuten actividades y proyectos. La característica principal de estas entidades es que no necesariamente ejecutan los proyectos directamente, pero buscan y apoyan a personas u otras entidades financieramente para que éstos implementen las actividades o ejecuten proyectos.

88. Estas actividades son totalmente legales y muy comunes en algunos sectores de las OSFL. Sin embargo, son más vulnerables para el FT, ya que los fondos se pueden desviar para apoyar el terrorismo. Este tipo de entidades son las que sin duda encuadran en la definición del GAFI.

89. **Otras OSFL con riesgo de FT:** Las OSFL que no tengan como actividad principal la recaudación o desembolso de fondos pero que, por algún motivo razonable, se considera que pueden tener un riesgo de FT (bajo, medio o alto), también deben ser consideradas bajo la definición del GAFI.

90. Es importante recordar que el objetivo de estas medidas es prevenir o combatir el FT, por lo tanto, si hay un subsector que el país identifica que tiene algún riesgo -así éste sea bajo-, debe entonces considerarse como un subsector cubierto por la definición del GAFI y deberá recibir las mitigantes proporcionales con dicho nivel de riesgo. Pero si, por el contrario, se identifican subsectores que no tienen riesgo de FT, estos claramente no encuadran en la definición del GAFI y no deberán ser tratados bajo el régimen de la R.8.

91. Para identificar qué sectores encuadran en la definición del GAFI por su riesgo de FT, se pueden considerar los siguientes elementos expuestos por el GAFI en el Documento de Buenas Prácticas Internacionales para combatir el abuso de las OSFL:



A. Proximidad con la amenaza terrorista: El riesgo de abuso de las OSFL es más probable cuando las entidades ofrecen servicios o actividades en áreas o territorios cercanos a, o donde se evidencia una amenaza terrorista. Esto se refiere a OSFL que operan en:

- I. Áreas de conflicto donde hay una amenaza terrorista activa o,
- II. En países donde no hay un conflicto, pero las OSFL ofrecen servicios a un grupo específico de personas que pueden ser blanco de un movimiento terrorista para obtener apoyo o amparo.

Al considerar este concepto de proximidad con la amenaza, también se debe considerar a las OSFL que internacionalmente apoyan actividades en países, regiones o jurisdicciones propensas para la amenaza terrorista y que usualmente se encuentran listados internacionalmente como países no cooperantes o de alto riesgo de terrorismo y FT.

Es importante notar que las OSFL pueden operar en áreas, territorios, o jurisdicciones con bajos niveles de gobernanza o desestabilidad política. En estos casos, estas entidades pueden presentar riesgos asociados con la corrupción o la criminalidad, pero no necesariamente con el FT²⁸, por lo que es importante que para identificar las entidades que encuadran en la definición del GAFI, no se pierda de vista el enfoque hacia el delito de FT.

B. Otras actividades potencialmente vulnerables. Las OSFL que brindan servicios, como programas enfocados en ofrecer vivienda, servicios sociales, educativos o cuidados médicos, en territorios o poblaciones con proximidad a la amenaza terrorista son más vulnerables para ser utilizadas para el FT.

C. Actividades potencialmente menos vulnerables. Son las OSFL que ofrecen actividades expresivas, como el deporte, la recreación, las artes, la cultura, el activismo político, ambiental u otro, los partidos políticos o grupos de pensamiento²⁹.

92. Estos tres elementos anteriores son sólo algunas pautas que los países pueden usar al momento de identificar el subsector que es requerido por la definición del GAFI, pero en definitiva esta definición sólo puede obtenerse considerando las características de las OSFL en cada país, su contexto y su grado de amenaza terrorista.

93. Es posible que, al realizar este análisis para identificar el subsector de OSFL que se ajusta a la definición del GAFI, se identifique que este subsector es sólo un segmento dentro del gran universo de OSFL (ver ilustración no.1).

²⁸ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015). párr. 16.b)

²⁹ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015). párr. 16. a)

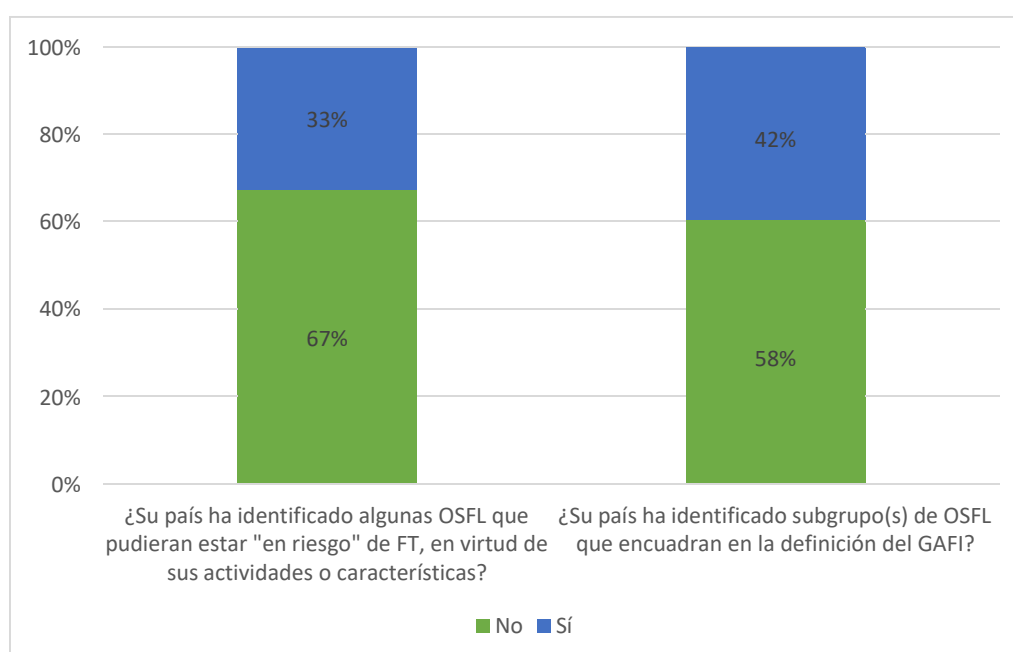


Ilustración 1: Ejemplo de OSFL que cuadran en la definición del GAFI.



94. A los países del GAFILAT se les preguntó si han identificado algún subsector de OSFL que pudiese estar en riesgo de FT, en virtud de sus actividades y características, y la mayoría (67%) de países participantes respondieron que no han identificado OSFL en riesgo de FT. Igualmente, se preguntó si han encontrado un subsector de OSFL que encuadra en la definición del GAFI y sólo el 48% confirmó que ha identificado este sector. Esta información es consistente y permite concluir que los países que han identificado algún riesgo de FT en un subsector de OSFL, consideran que éstas están cubiertas por la definición del GAFI.

Gráfica 6: Países del GAFILAT que han identificado OSFL que encuadran en la definición de OSFL del GAFI





Identificar el riesgo de abuso de las OSFL para el FT

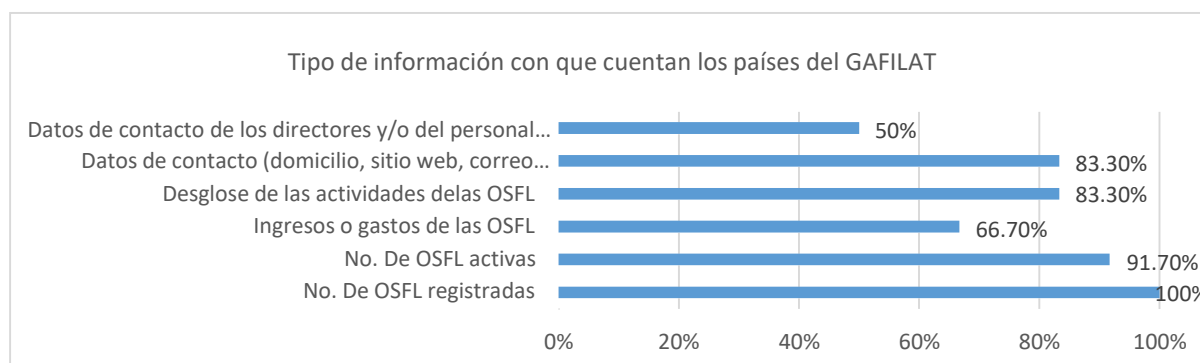
95. Una vez identificado el subsector que encuadra en la definición de OSFL del GAFI, se puede identificar el riesgo que tienen estas entidades de ser utilizadas indebidamente para el FT. Para esta definición, se pueden analizar las vulnerabilidades del sector y las amenazas relativas al FT.

96. Al identificar los tipos y características de las OSFL que pueden ser vulnerables al uso indebido con fines de FT, los países pueden considerar: la información de 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 organizacionales³⁰.

97. Al evaluar las amenazas de FT que enfrentan las OSFL identificadas como vulnerables al uso indebido de FT, los países pueden considerar: 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), así como aquella información creíble de fuentes abiertas verificables sobre los vínculos entre las OSFL nacionales y los individuos u organizaciones terroristas³¹.

98. Para desarrollar esta evaluación de riesgos, los países pueden optar por diferentes fuentes de información disponible. La siguiente gráfica muestra algunos ejemplos de tipos de información que disponen los países del GAFILAT que respondieron a la encuesta sobre las OSFL y que pueden ser utilizados en el análisis de riesgos.

Gráfica 7: Tipos de información que disponen los países del GAFILAT sobre las OSFL



³⁰ GAFI. La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT. párr. 68

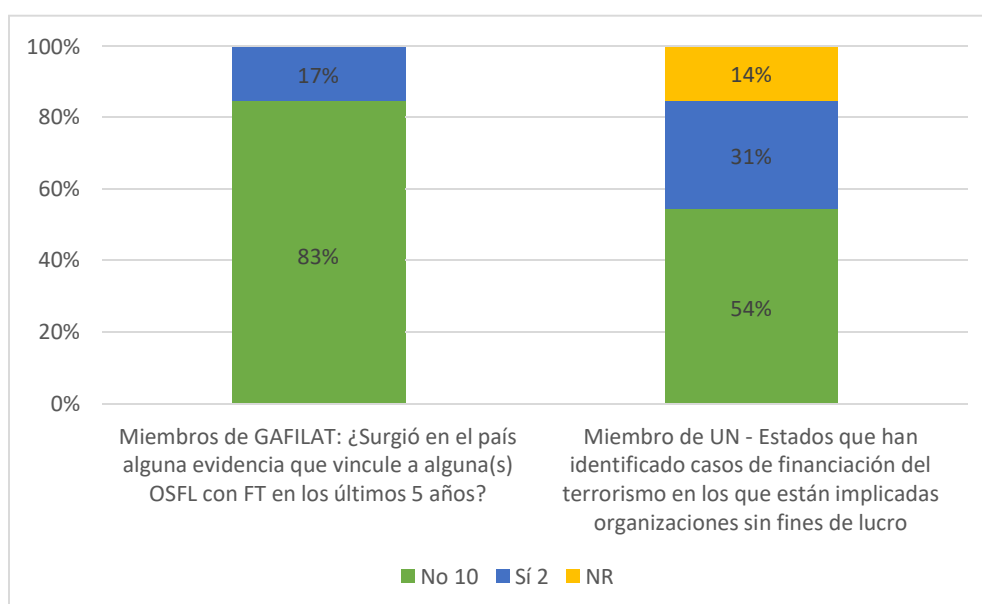
³¹ GAFI. La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT. párr. 69



99. Un elemento importante para el análisis del riesgo es identificar si éste se ha materializado y, por lo tanto, si se tiene información de que algunas OSFL están siendo o fueron abusadas para el FT. El Informe Conjunto identificó que, de los países miembro de la Naciones Unidas que respondieron a la encuesta, “el 54 % de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que nunca habían identificado casos de financiación del terrorismo a través del sector sin fines de lucro, y alrededor de un tercio indicaron que sí habían detectado casos de ese tipo”³².

100. Si se revisa de forma más enfocada a los países miembro del GAFILAT, se identifica aún menos evidencias de que las OSFL están vinculadas con el FT. Al respecto, sólo el 17% de los países que respondieron la encuesta han identificado un vínculo y el 83% no han identificado evidencia alguna en los últimos 5 años. Esto es consistente con la amenaza terrorista en la región y los riesgos de FT que, a nivel general, parecerían ser menores que en otras regiones del mundo en las que existen zonas de conflicto o donde se han producidos más ataques terroristas.

Gráfica 8: Evidencia de casos de FT relacionados con OSFL en los países de GAFILAT y Estados Miembro de NU³³



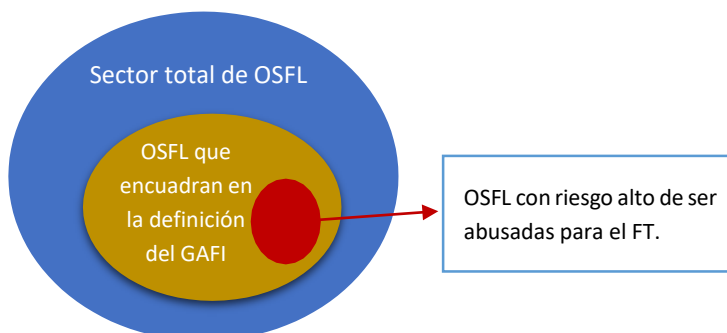
101. Es posible que, al analizar los riesgos de que las OSFL sean abusadas para el FT, los países pueden identificar que diferentes entidades tienen distintos niveles de riesgos. En este sentido, algunas pueden contar con riesgo alto, medio o bajo, e incluso se puede llegar a considerar que todas las OSFL que encuadran en la definición del GAFI, a pesar de tener una vulnerabilidad, presentan un riesgo bajo.

³² CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 75

³³ La información sobre los países del GAFILAT fue obtenida de las encuestas realizadas por parte de la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT. La información de los países miembro de las NU fue obtenida del Informe Conjunto figura VIII pág. 25.



Ilustración 2: Las OSFL con alto riesgo de ser abusadas para FT pueden ser pocas



102. El Informe Conjunto identificó que el “21 % de los Estados que habían llevado a cabo una evaluación de los riesgos del sector consideraron que el nivel de riesgo era entre medio-bajo y medio-alto, y el 21 % entre bajo y muy bajo”³⁴. Solo el 5% consideró un riesgo alto. El 53% no ofreció una respuesta sobre los riesgos o no ofreció una respuesta.

103. También, el Informe Conjunto identificó que “la mayoría de los Estados que habían realizado una evaluación de los riesgos en sus respectivos sectores sin fines de lucro indicaron que para la gran mayoría el riesgo era bajo, pero que algunas organizaciones sin fines de lucro presentaban características específicas (por ejemplo, al operar en zonas geográficas sensibles, estar situadas en la periferia de grandes ciudades o hacer un uso considerable de Internet) que podían suponer riesgos más elevados. Varios Estados señalaron que las organizaciones sin fines de lucro extranjeras autorizadas a operar localmente y las organizaciones locales sin fines de lucro que operaban con fondos extranjeros se consideraban de mayor riesgo que las organizaciones de ese tipo que recibían fondos nacionales y operaban exclusivamente a nivel nacional. Muchos Estados parecían someter a mayor escrutinio a las organizaciones sin fines de lucro que operaban en las zonas fronterizas o que recaudaban donaciones en ellas”³⁵.

104. Los países del GAFILAT por su parte, manifestaron, en general, que el riesgo que han identificado es bajo. En tanto, en algunas situaciones particulares los países identificaron subsectores de las OSFL que poseen mayores vulnerabilidades, aunque ninguno de los países que respondieron a la encuesta identificaron un riesgo alto de abuso de OSFL por parte de terroristas.

MEDIDAS CON UN ENFOQUE BASADO EN RIESGOS

105. Una vez identificado el subsector de las OSFL con riesgos de FT y la definición de este riesgo, los países deben implementar medidas proporcionales a los riesgos identificados para prevenir que las OSFL sean abusadas para el FT. La mayoría de los países del GAFILAT que respondieron a la

³⁴ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 78

³⁵ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 79



encuesta (75%) señalaron que han implementado medidas para prevenir el abuso de las OSFL para el FT.

106. La Guía técnica del CSNU establece que *“las medidas que implanten los Estados Miembros para proteger a las organizaciones sin fines de lucro de posibles abusos deberían ser concebidas con arreglo a un enfoque basado en los riesgos. Es imperioso que los Estados apliquen esas medidas respetando las obligaciones que les imponen la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos”*³⁶.

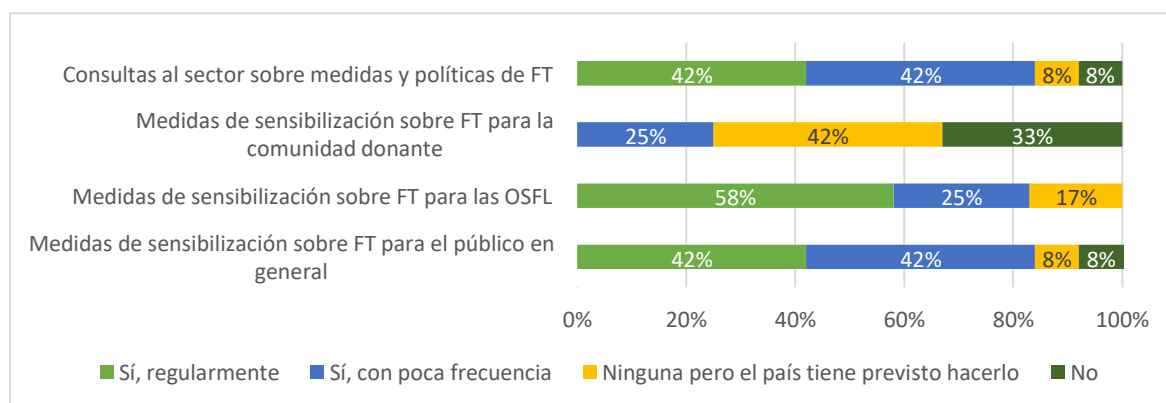
107. Según la NIR 8 un enfoque efectivo implica los siguientes cuatro elementos:

- I. Acercamiento constante con el sector
- II. Supervisión o monitoreo dirigidos y basados en el riesgo
- III. Investigación y recopilación de información efectiva
- IV. Mecanismos efectivos para la cooperación internacional

108. De las medidas que se pueden aplicar al sector, se resalta la importancia del acercamiento a este para generar conciencia de los riesgos a los que pueden estar expuestas estas entidades, y evaluar si las leyes o medidas implementadas están dirigidas a mitigar el riesgo de FT identificado, y si éstas son proporcionales. En esteesentido, el Informe Conjunto reveló que *“el 74 % de los Estados indicaron que habían realizado laboresde concienciación con el sector de las organizaciones sin fines de lucro a propósito del riesgo de financiación del terrorismo, el 13% indicaron que no habían desarrollado actividades de ese tipo y otro13 % no proporcionaron información al respecto”*³⁷.

109. A los países miembro del GAFILAT se les consultó sobre diversas estrategias para tener un acercamiento con el sector de OSFL. La gráfica 9 pone en evidencia que en la gran mayoría los países se han desarrollado actividades dirigidas al sector, y en menor medida a la comunidad de donantes.

Gráfica 9: Acciones específicas de acercamiento realizadas con las OSFL por parte de los países del GAFILAT



³⁶ CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 115

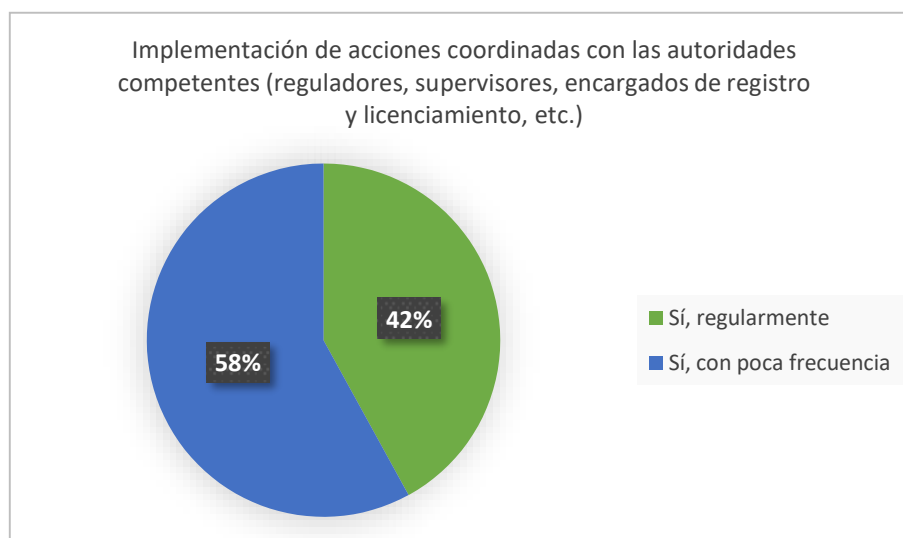
³⁷ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 81



110. Desde la perspectiva de otras medidas como es el desarrollo de regulación enfocada a las OSFL o la supervisión, el Informe Conjunto explica que el *“69 % de los Estados que respondieron al cuestionario indicaron que habían adoptado medidas específicas (incluidos marcos jurídicos y de supervisión) para prevenir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro, y el 19% respondió que no habían adoptado ninguna medida”*³⁸.

111. Algunos países del GAFILAT también confirmaron que han tomado medidas legales dirigidas a las OSFL. Algunas de carácter general y otras específicas relativas al FT. Adicionalmente, todos los países miembros del GAFILAT que participaron de la encuesta contestaron que han implementado acciones coordinadas entre entidades competentes. En la mayoría de los casos ha sido con poca frecuencia, pero en definitiva han implementado medidas.

Gráfica 10: Acciones coordinadas de autoridades de los países del GAFILAT



112. Es importante resaltar que las medidas deben promover la transparencia por parte de las OSFL, como la rendición de cuentas, para generar una mayor confianza entre el sector, la comunidad de donantes y el público en general, con el objetivo de que los fondos y los servicios benéficos lleguen a los beneficiarios legítimos.

113. La Guía técnica del CSNU resalta que *“los sistemas que promueven el refuerzo de la rendición de cuentas, la integridad y la confianza de la población en la gestión y el funcionamiento de las OSFL son esenciales para asegurar que no pueda abusarse de ellas para financiar el terrorismo”*³⁹.

³⁸ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 82

³⁹ CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 121.



114. Como buena práctica se resalta la importancia de tener un acercamiento constante con el sector. Los países pueden promover la transparencia e integridad de las OSFL, emprender programas para concientizar respecto de las vulnerabilidades y riesgos de FT que enfrenta el sector, pueden trabajar con el sector para motivar el desarrollo e implementación de buenas prácticas, y alentar al sector que se efectúe sus transacciones por canales financieros regulados.

115. Las medidas relativas a la regulación y supervisión que se pueden contemplar son diversas, sin embargo, es importante implementar dichas medidas con un enfoque basado en riesgo. A mayor riesgo, más medidas o requisitos más complejos se pueden imponer al subsector de OSFL.

116. Dentro de estas medidas se puede incluir, por ejemplo, que las OSFL mantengan información sobre: el propósito y los objetivos de sus actividades declaradas, la identidad de las personas que poseen, controlan o dirigen sus actividades. Se podría también requerir a las OSFL que emitan estados financieros anuales o que implementen controles para asegurar que los fondos sean contabilizados correctamente, entre otros.

117. Es posible que algunas de estas medidas ya estén siendo implementadas para motivar la transparencia del sector, por lo que es importante reconocer que también podrían tener un impacto para mitigar el riesgo de FT.

LOS EFECTOS NO DESEADOS

118. Tanto la NIR 8 como la Guía técnica del CSNU explican que *“las medidas para proteger a las OSFL del potencial abuso para financiamiento del terrorismo deberán estar focalizadas y en línea con el enfoque basado en riesgo. También es importante que dichas medidas sean establecidas de manera que respeten las obligaciones de los países con base en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional humanitario”*⁴⁰.

119. La Guía técnica del CSNU también sugiere que las medidas adoptadas para poner fin al apoyo al terrorismo deberían, *“en la medida de lo razonablemente posible, evitar impactos negativos en los beneficiarios inocentes y legítimos de las actividades de beneficencia desarrolladas por las OSFL”*⁴¹.

120. Adicionalmente, la Guía técnica del CSNU hace énfasis en que *“las medidas específicas adoptadas por los países para proteger a las OSFL contra el abuso con miras a financiar el terrorismo no deberían perturbar ni desalentar la realización de actividades benéficas legítimas.”*⁴².

⁴⁰ GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Nota interpretativa de la Recomendación 8.

⁴¹ CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 120

⁴² CSNU. Guía técnica del CSNU. 2019. S/2019/998. Párr. 121.

⁴³ El GAFI está en el proceso desarrollar un documento que explora esto en más detalle. <http://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html>



121. Considerando lo anterior, es posible que los países estén implementando medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para el FT, pero es importante analizar si estas medidas son proporcionales con los riesgos, y en caso de que sean excesivas, éstas podrían ser flexibilizadas cuando se han identificado riesgos menores.

122. La implementación de medidas excesivas o sin un adecuado EBR no es consistente con la R.8 y puede, por el contrario, generar efectos no deseados⁴³ como, por ejemplo:

- La exclusión de las OSFL o la pérdida del acceso al sistema financiero formal.
- *De-risking*, la cancelación o restricción del acceso al sistema financiero formal.
- Restricciones para el desarrollo del sector de las OSFL o la supresión completa del sector.
- Obstáculos o restricciones para la prestación de sus actividades, incluyendo aquellas de carácter humanitarias o de protección de los derechos humanos.

Inclusión financiera de las OSFL

123. La exclusión, la pérdida, el *de-risking* o las restricciones al acceso al sistema financiero formal por parte de las OSFL es una situación que desafortunadamente viene ocurriendo. El GAFI en su documento de buenas prácticas reconoce que, en recientes años, ha habido reportes sobre instituciones financieras que han terminado o restringido el acceso al uso legítimo de los servicios financieros por parte de las OSFL.

124. Terminar las relaciones comerciales con clientes individuales o con un sector entero, por ejemplo, las OSFL, sin considerar el nivel de riesgo o las medidas de mitigación, no es una implementación apropiada de los estándares del GAFI. Estas prácticas pueden tener el potencial de aumentar la informalidad, reducir la transparencia y minar la habilidad para identificar y tomar acciones pertinentes y adecuadas contra el FT.

125. Terminar la relación comercial con una OSFL y, por ejemplo, cerrar sus cuentas bancarias, también impacta negativamente en la posibilidad de que estas entidades ofrezcan ayuda en países en vías de desarrollo y zonas en conflicto donde la ayuda humanitaria es necesaria y donde la actividad de beneficencia contribuye en la lucha contra el terrorismo. Las instituciones financieras no deberían terminar sus relaciones comerciales o no establecerlas en aquellos casos donde puedan presentarse riesgos de FT, sino que deben adoptar medidas intensificadas proporcionales a dichos riesgos.

126. Considerando lo importante que es para las OSFL acceder al sistema financiero formal, la NIR 8 del GAFI incluye como parte del estándar que *“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 caritativa y humanitaria urgentes”*⁴⁴.

⁴⁴ GAFI. Los Estándares del GAFI. 2012- 2020. Nota interpretativa de la Recomendación 8.



127. Es importante que las OSFL que manejan fondos tengan acceso al sistema financiero formal y puedan hacer transacciones, incluyendo al exterior, por canales formales. Esto contribuye con la transparencia del sector y permite a las autoridades tener información suficiente, en dado caso, para investigar un caso de FT.

128. En su documento de buenas prácticas, el GAFI explica que las instituciones financieras no deben ver a todas las OSFL como de alto riesgo⁴⁵. Tal como se ha explicado a lo largo del presente, es posible que una importante parte del sector de las OSFL puede no poseer riesgo alguno para ser abusado para fines de FT. Por ello es vital realizar un buen análisis de los riesgos de FT del cliente y adoptar medidas adecuadas y proporcionales de mitigación.

129. Aunque el GAFI motiva a la inclusión financiera de las OSFL, este es un aspecto que parece tener una modesta implementación. Desde una perspectiva global, el Informe Conjunto reveló que sólo *“dos Estados señalaron la necesidad de que los Gobiernos, las organizaciones sin fines de lucro y las empresas de servicios financieros establezcan asociaciones para examinar los problemas y los riesgos operacionales a los que se enfrentan las organizaciones sin fines de lucro en situaciones de alto riesgo, con miras a reducir al mínimo los efectos de las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo en la prestación de asistencia humanitaria y a abordar la dificultad de acceder a los canales financieros oficiales. Los Estados señalaron su preocupación por las medidas de reducción del riesgo adoptadas por las instituciones financieras respecto de las organizaciones sin fines de lucro. Algunos Estados subrayaron que la reducción de riesgos estaba prohibida.”*⁴⁶

130. En lo que respecta al GAFILAT, la mayoría de los países participantes de la encuesta comentaron que no tienen conocimiento sobre la exclusión de las OSFL del sistema financiero formal. Sin embargo, es posible preguntarse si la falta de conocimiento sobre dicha circunstancia se debe a que este fenómeno no se presenta en la región, o a que los países no tienen los mecanismos implementados para obtener reportes sobre este tema.

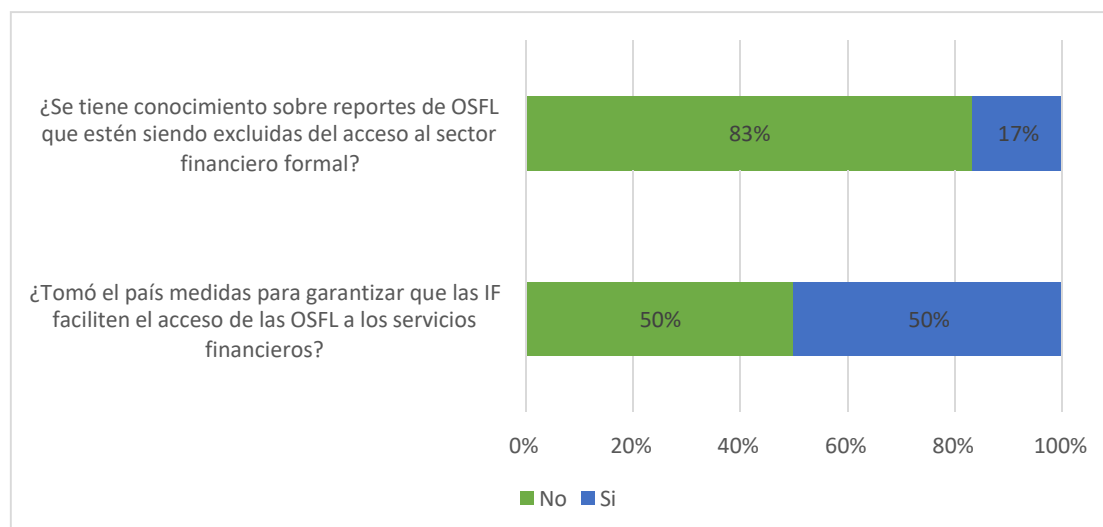
131. Por otra parte, del cuestionario base de este informe, se desprende que la mitad de los países participantes señalaron haber implementado alguna medida para garantizar que las OSFL tengan acceso al sistema financiero formal.

⁴⁵ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015) párr. 68

⁴⁶ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 84



Gráfica 11: Información sobre el acceso al sistema financiero por parte de las OSFL en los países miembro del GAFILAT



No desalentar las actividades de las OSFL

132. En el preámbulo de la RCSNU 2129 (2013) del CSNU se reconoce la necesidad de que los Estados Miembro prevengan que los terroristas abusen de las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro y de beneficencia, y exhorta a las OSFL a que prevengan y rechacen, según proceda, los intentos de los terroristas de aprovecharse de su estatus, recordando al mismo tiempo la importancia de que se respeten plenamente los derechos de libertad de expresión y asociación de las personas en la sociedad civil y la libertad de religión o creencias⁴⁷.

133. De forma complementaria, en la RCSNU 2462 (2019), el CSNU insta a los Estados a que, cuando formulen y apliquen medidas de lucha contra el FT, tengan en cuenta los efectos que pueden tener esas medidas en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realicen agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario.

134. En este sentido, el Informe Conjunto reveló que *“el 45 % de los Estados carecen de un marco institucional para examinar los efectos de las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo sobre las actividades humanitarias, y el 35 % de los Estados han adoptado medidas en esta esfera. La mayoría de las medidas descritas eran de carácter general (por ejemplo, referencias generales a las garantías constitucionales). Otras medidas incluyen condiciones de desembolso y sistemas de control estrictos, principalmente de la financiación pública asignada al apoyo de proyectos humanitarios (incluso en regiones en crisis).”*⁴⁸

⁴⁷ RCSNU 2129. (2013) preámbulo. pg. 4

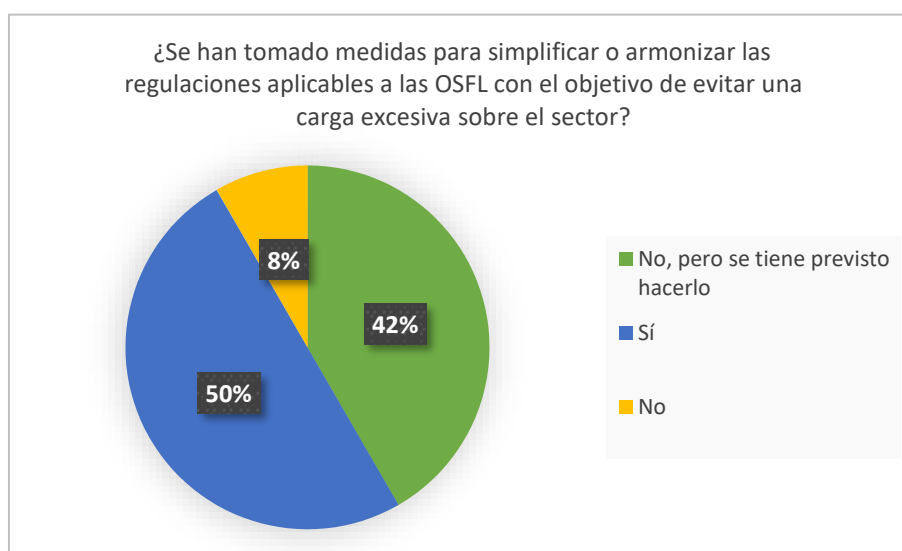
⁴⁸ CTED. Informe Conjunto. S/2020/493. Párr. 83



135. Igualmente, el Informe Conjunto demostró que, a nivel global, el 50% de los países que participaron de la encuesta han considerado las repercusiones para las actividades humanitarias al momento de implementar mecanismos contra el FT.

136. Desde la perspectiva de los países del GAFILAT, la mitad de los países que contestaron la encuesta señalaron haber tomado medidas para simplificar o armonizar las regulaciones aplicables a las OSFL para evitar una carga excesiva al sector, evitando con eso desalentar su accionar. Si bien estas acciones son positivas para garantizar el desarrollo del sector de las OSFL, no hay evidencia de que en este proceso se hayan contemplado los aspectos humanitarios y la garantía de los derechos a la libertad de expresión y asociación.

Gráfica 13: Países del GAFILAT que han tomado medidas regulatorias para evitar la carga excesiva sobre el sector OSFL



137. Por lo tanto, es importante que, al implementar medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para fines de FT, los países tengan en cuenta y evalúen que estas medidas no sean excesivas, desalienten el desarrollo actividades humanitarias, benéficas o religiosas que el sector busca implementar, o que no obstaculicen o prevengan el desarrollo del sector respetando plenamente los derechos de libertad de expresión y asociación de las personas en la sociedad civil y la libertad religiosa.

OTROS RIESGOS DE ABUSO DE LAS OSFL

138. Como se resalta en el documento de buenas prácticas del GAFI, aunque es posible que las OSFL, así como sus contrapartes con ánimo de lucro, enfrenten numerosos otros riesgos, como el del

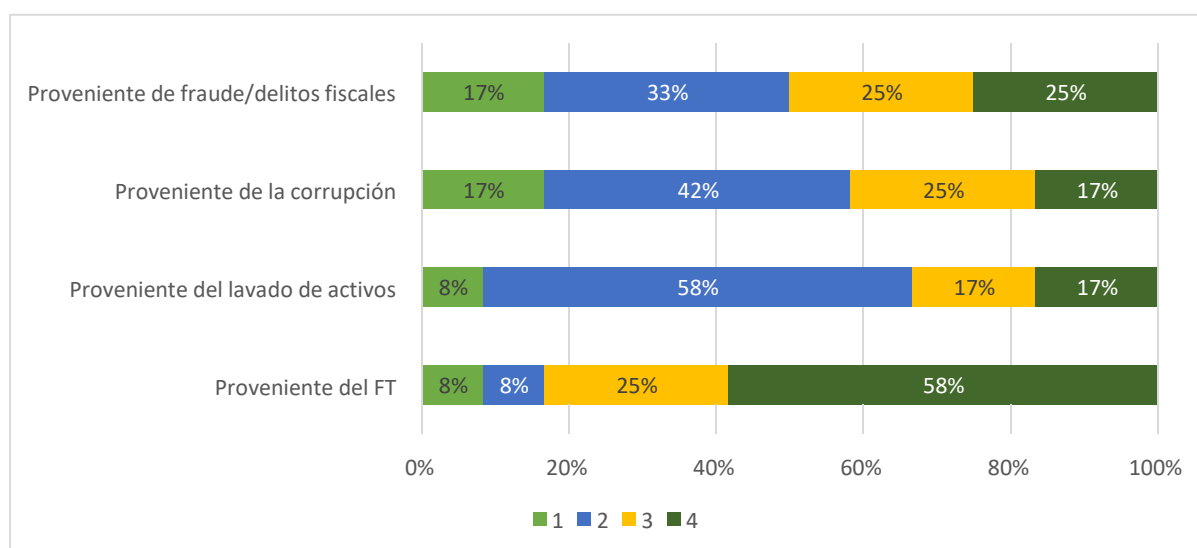


LA, fraude, corrupción, la evasión fiscal, entre otros, es importante no perder de vista que la R.8 del GAFI está solo enfocada en atender las vulnerabilidades de las OSFL para ser abusadas para el FT⁴⁹.

139. No obstante, los países del GAFILAT reconocen que hay otros riesgos aún más prioritarios para las OSFL distintos al FT. En general, se puede resaltar que la mayoría (58%) de los países participantes consideraron que el riesgo de abuso para fines de FT de las OSFL es de menor importancia al otorgarle la menor calificación en la encuesta. El hecho de que el delito de FT no fue catalogado como una prioridad parece ser consistente con la amenaza de FT que enfrenta la región, que en ese sentido parece ser limitada.

140. La mayoría (58%) de los países manifestaron que el riesgo para las OSFL proviene, en mayor medida, del delito de LA y un 42% consideró que el riesgo proviene, en mayor medida, de la corrupción, pero en ambos casos la importancia asignada fue en el segundo lugar, tal y como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 12: Orden de importancia el riesgo de abuso de las OSFL proveniente de distintos delitos. (Donde 1 representa mayor importancia y 4 menor importancia).



141. Considerando que la percepción de importancia del riesgo de abuso de las OSFL para el FT es menor que la de otros delitos determinantes, es muy importante que los países identifiquen claramente los riesgos y se apliquen medidas acordes y proporcionales a dichos riesgos. Es importante resaltar que las medidas dirigidas a mitigar los riesgos relativos de las OSFL a otros delitos también pueden mitigar los riesgos de FT.

⁴⁹ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015) párr. 12.



142. El documento de buenas prácticas del GAFI destaca que, aunque las medidas implementadas puedan ser dirigidas principalmente a combatir el fraude, la evasión fiscal, la malversación de fondos, el LA y otros delitos financieros en el sector de las OSFL, éstos pueden también ayudar a mitigar el abuso para el FT. Lo mismo se puede decir de las iniciativas gubernamentales o promovidas por el mismo sector, enfocadas en fortalecer la transparencia y la integridad de las OSFL, sus operaciones, y flujos financieros, incluso cuando no están dirigidas a combatir el abuso de terroristas⁵⁰.

143. Por lo tanto, es importante que los países revisen las medidas que han implementado al sector de las OSFL para identificar si estas también pueden ayudar a mitigar los riesgos de abuso para el FT, o si considerando el riesgo, son necesarias más medidas o algunas se pueden flexibilizar cuando se ha identificado un riesgo menor.

RETOS

144. Este documento ha explorado los principales componentes de la R.8 y su NIR y ha presentado algunas pautas sobre cómo los países del GAFILAT y de los miembros de las Naciones Unidas están implementando el Estándar Internacional para prevenir que las OSFL sean abusadas por terroristas y sus financiadores. Sin embargo, es evidente que, tanto en la región como a nivel global, todavía hay retos por superar para lograr blindar al sector de las OSFL de esta amenaza de manera consistente con el estándar. En este marco, se presenta a continuación un resumen de algunos de los retos identificados en el documento:

- A. **Conocer el sector de las OSFL en cada país.** El sector de las OSFL es diferente en cada país y, reconociendo la relevancia de las OSFL en los países de Latinoamérica, es muy importante que las autoridades realicen esfuerzos para conocer en detalle sus características y composición. Es vital conocer el tamaño, tipo de entidades, actividades, lugares de ejercicio, sus operaciones, y flujos financieros, entre otros aspectos. Este conocimiento permitirá desarrollar un adecuado análisis de riesgo e identificar con claridad el subsector que encuadra en la definición del GAFI. Para conocer este sector, una buena práctica es tener un diálogo cercano con sus integrantes, para que de forma colaborativa se pueda obtener una radiografía ajustada a las características de las OSFL existentes a nivel nacional.
- B. **Realizar un análisis de riesgos del abuso de las OSFL para el FT.** Aunque todos los países de la región han o están en el proceso de desarrollar un análisis de riesgos del FT, es importante considerar que el elemento del riesgo de abuso de las OSFL para el FT es un elemento especial. Asimismo, el riesgo de FT de las OSFL debe ser analizado ya sea dentro de una ENR o dentro de una evaluación sectorial específica.

⁵⁰ GAFI Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT (2015) párr. 63



- C. **Identificar el subsector que encuadra en la definición del GAFI.** Tal como lo explica el GAFI en su NIR 8, no todas las OSFL son objeto del estándar, por lo que identificar el subsector al que le aplica la R.8 es un elemento vital para poder implementar de forma adecuada e integral el estándar del GAFI. Las entidades que encuadran en la definición del GAFI varían de país en país y, por lo tanto, es importante que cada país identifique este subsector considerando su contexto, las características del sector de las OSFL, y la amenaza de FT.
- D. **Implementar medidas con enfoque basado en riesgo.** Es evidente que los países están implementando medidas para prevenir que las OSFL sean abusadas para el FT. Sin embargo, es importante que las delegaciones identifiquen si estas medidas son acordes a los riesgos identificados con el objetivo de definir mayores medidas a aquellas OSFL que tienen más riesgos, y no generar los efectos no deseados de la implementación de medidas excesivas a OSFL que tienen menores riesgos de ser abusadas para el FT.
- E. **Mitigar los efectos no deseados de la implementación.** A partir de la aplicación del estándar, es posible que se hayan generado algunos efectos no deseados con impacto en las OSFL. Es importante identificar estas situaciones y aplicar medidas con un EBR, para prevenir el uso indebido de este sector, pero sin desalentar su accionar y motivar el acceso a los servicios financieros por parte de las OSFL, así como lo motiva el estándar.
- F. **Motivar un diálogo con el sector.** El acercamiento e involucramiento del sector en el proceso de identificación y gestión de riesgos, resulta un ejercicio muy relevante para obtener toda aquella información con la que cuenta el sector y elaborar en consonancia estrategias para mitigar y abordar dichos riesgos adecuadamente. Por tanto, es una buena práctica trabajar con el sector de las OSFL para la comprensión de las amenazas, vulnerabilidades, riesgos de FT y sus mitigantes.
- G. **Cooperación internacional.** Considerando la transaccionalidad del delito de FT, es importante reconocer el rol preponderante de la cooperación internacional entre autoridades competentes para la investigación y persecución del delito de FT. Por tanto, los países deben motivar el fortalecimiento de mecanismos efectivos para responder a las solicitudes de información relativa a las OSFL.



CONCLUSIONES

145. El sector de las OSFL en Latinoamérica es amplio y muy diverso. Por tal motivo, engloba muchas entidades de diferentes tipos, propósitos, formas de trabajo, financiamiento y dirigido a distintos públicos, audiencias o beneficiarios. Es en definitiva un sector muy importante para el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, como se ha resaltado, por sus características también puede ser utilizado indebidamente para el FT.

146. Resulta evidente que los países del GAFILAT se encuentran haciendo importantes esfuerzos para implementar la R.8 de manera adecuada. No obstante ello, la región tiene aún un nivel de implementación limitado en diversos aspectos, por lo que resulta importante continuar trabajando para mejorar su aplicación y procurar que exista una mayor consistencia con la R.8.

147. Tal como se presentó, el estándar del GAFI, en lo que respecta a la R. 8, no exige que se tomen medidas para todo el universo de entidades que conforman el sector de las OSFL. Por el contrario, busca que las medidas estén dirigidas a las entidades que tienen un riesgo de ser abusadas para el FT. Por ello, es crucial que en los países del GAFILAT se realicen evaluaciones del sector para identificar las entidades que encuadran en la definición del GAFI, así como identificar el nivel de riesgo que presentan estas entidades para ser utilizadas indebidamente para FT.

148. Distintas entidades que encuadran en la definición del GAFI pueden poseer niveles de riesgos diferentes de ser abusadas para el terrorismo y su financiamiento y, por lo tanto, las medidas que los países del GAFILAT implementen para mitigar estos riesgos y proteger estas entidades debe ser acorde con dichos riesgos identificados y en el marco del contexto en que dicho subsector opere, las características propias del país y el nivel de la amenaza de terrorismo y FT propia del lugar-.

149. Los esfuerzos que están realizando los países del GAFILAT para implementar el Estándar Internacional se pueden fortalecer aún más con una colaboración más estrecha y motivando un diálogo más robusto con el sector de las OSFL. El sector se beneficia también de la confianza que el público puede tener en éste, y por ende las medidas que se adopten para protegerlas de ser abusadas para el FT pueden estar en sintonía con otras medidas que el sector ejecuta para recibir el apoyo de la sociedad y del sector privado en su accionar.

150. En consecuencia, propiciar una colaboración efectiva entre los países del GAFILAT y las OSFL puede ayudar a identificar medidas complementarias, pertinentes y ajustadas a las necesidades del sector, pero también relevantes para prevenir el uso indebido tanto para el FT, como para otros delitos. Como fin último, se estima que alcanzado estos pasos con el sector de OSFL, se facilitará a los países acercarse al objetivo macro de consolidar un sistema efectivo de prevención y combate al



terrorismo y su financiamiento en pos de la seguridad internacional de conformidad con lo establecido por el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

REFERENCIAS

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2019. «Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes.» S/2019/998. <https://www.undocs.org/es/S/2019/998>.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2020. «Informe conjunto de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones dimanante de las RCSNU 1526 (2004) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EILL, tam.» S/2020/493. <https://www.undocs.org/es/S/2020/493>.
- GAFI. 2014. «El Informe sobre el Riesgo de Abuso de las OSFL para el FT.» Paris.
- GAFI. 2012-2020. *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo, y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Paris: GAFI/OCDE.
- GAFI. 2019. «La Guía del GAFI para la Evaluación del Riesgo de FT.» Paris.
- GAFI. 2015. «Mejores prácticas del GAFI para combatir el abuso de las OSFL para el FT.» Paris.