



Documento del alcance de la evaluación de riesgo

El enfoque basado en el riesgo y las evaluaciones mutuas como la piedra fundamental de la validación de la efectividad de la Recomendación 8

Resumen del documento

Desde el comienzo de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas en 2014, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha estado, mucho más que nunca antes, presionando a los países para que conduzcan una evaluación de riesgo del sector de organizaciones sin fines de lucro (OSFL). La evaluación debe llevarse a cabo antes del diseño y la implementación de las reglas y regulaciones para prevenir/mitigar el abuso de organizaciones sin fines de lucro para el financiamiento del terrorismo. El enfoque basado en el riesgo es la vara que requiere el GAFI para validar si la implementación del estándar es efectiva en relación con los riesgos identificados por el país.

Medir la efectividad de la implementación de un estándar es complejo. El GAFI se ha embarcado en un proceso para medir la efectividad a través del uso de una metodología de evaluación que valida los resultados contemplados para las 40 Recomendaciones. El resultado que corresponde a la Recomendación 8 (R8) indica que *“Se impide a los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo obtener, transportar y utilizar activos, y usar indebidamente el sector OSFL”*. Un tema central que debe ser considerado por los evaluadores al determinar si se alcanza el objetivo se formula de la siguiente manera: *¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de un uso indebido por el terrorismo?*

La metodología de evaluación es clara en cuanto a que las evaluaciones deben examinar las reglas y regulaciones de las organizaciones sin fines de lucro e involucrarse con aquellas en riesgo sin interrumpir la actividad legítima de la OSFL. Ésta requiere de un abordaje dirigido hacia las organizaciones sin fines de lucro en riesgo y no la implementación del amplio abanico de medidas para todo el sector de OSFL.

Respaldada por el Documento de Mejores Prácticas de la R8 de 2015, que promueve un abordaje dirigido y aconseja a los países cumplir con el Derecho Humanitario Internacional, el Derecho de Derechos Humanos Internacionales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al implementar la R8, la metodología de evaluación mutua actual analiza las leyes, reglas, regulaciones y *prácticas* para abordar a las organizaciones sin fines lucro en riesgo. El BPP además menciona la improbabilidad de un abordaje riesgo-cero hacia la implementación de la R8 y evitar el diseño de medidas vinculantes y no vinculantes adicionales si las reglas y regulaciones existentes demuestran ser adecuadas para mitigar los riesgos de financiamiento del terrorismo para organizaciones sin fines de lucro.

Una consecuencia de este cambio en el enfoque es que la categoría de OSFL individualizada en la Nota Interpretativa (NI) de la R8, es decir, *OSFL que representan 1. una parte significativa de los recursos financieros bajo control del sector y 2. una participación sustancial de las actividades internacionales del sector*, no es *a priori* más vulnerable que otras OSFL, según lo asume la NI.

La realización de una evaluación de riesgo es el primer paso para evitar el diseño y la puesta en marcha de reglas y regulaciones demasiado amplias y, por ende, costosas, y que pueden no conducir al resultado



deseado, o peor aún, demostrar ser dañinas o contraproducentes para la actividad legítima de las OSFL. Obviamente, el GAFI aún está lidiando con maneras de validar el enfoque basado en el riesgo para todas sus recomendaciones, incluyendo la R8. Dado que el sector de OSFL es individualizado como “particularmente vulnerable” al financiamiento del terrorismo en la Recomendación, el Grupo subraya a las autoridades la importancia de una revisión nacional del sector, que conduciría a un panorama más claro de aquellas que están en riesgo y de los tipos de medidas que deben diseñarse e implementarse para prevenir o mitigar los riesgos identificados. El objetivo es que los evaluadores utilicen el resultado de esta revisión nacional sobre OSFL para validar todo el marco Anti-Lavado de Activos (ALA)/Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT) y las prácticas correspondientes de un país.

Este documento apunta a brindar orientación sobre maneras de conducir el complejo escenario de la R8 del GAFI en relación con la puesta en marcha de una evaluación de riesgo. Desde el inicio, es claro que un enfoque basado en el riesgo relacionado con las OSFL, solamente puede tener éxito si las OSFL son parte del proceso de evaluación del riesgo. Una evaluación de riesgo adecuada sobre las OSFL a llevarse a cabo dentro de los contornos de una revisión nacional, requiere:

- Un proceso multidisciplinario, reunido y facilitado por un equipo compuesto por representantes del gobierno y OSFL.
- Un análisis de la relación entre las OSFL y el terrorismo o el extremismo violento que brindaría una base sólida para identificar y determinar vulnerabilidades potenciales, riesgos y abusos de OSFL (de aquellas que están genuinamente en riesgo).
- Un análisis, con apoyo de las OSFL, de las leyes vinculantes y no vinculantes, reglas y regulaciones que afectan, directa o indirectamente, el espacio legal, financiero, operativo y político de las OSFL y de las medidas actuales de transparencia y responsabilidad “auto-regulatoria” para abordar el abuso para el financiamiento del terrorismo.
- Un análisis de las autoridades regulatorias y de supervisión de las OSFL a nivel nacional y local, en relación con el *riesgo de abuso de OSFL para financiamiento del terrorismo*.

Un enfoque basado en el riesgo puede conducir a un funcionamiento más dirigido del marco ALA/CFT del país para abordar a las OSFL en riesgo. Sin embargo, continúa fundamentado en la suposición de que el sector de OSFL es *particularmente* vulnerable al financiamiento del terrorismo, que a la luz de las pruebas disponibles y del conocimiento actual sobre el financiamiento de, por ej., El, los combatientes terroristas extranjeros y grupos similares al menos ameritarían una revisión abierta y objetiva por parte del Grupo.

Introducción al enfoque basado en el riesgo

El Documento del alcance de la evaluación de riesgo y el Documento de evaluación se elaboraron para alertar e informar a las OSFL y a otros actores relevantes acerca de los cambios en la política del GAFI en relación con la R8. Estos cambios se pueden explicar en relación con dos desarrollos recientes: 1) el progreso positivo del grupo de trabajo de OSFL transnacional del GAFI en presionar para un diálogo continuo con el GAFI, y 2) la comprensión del GAFI de que la implementación de su estándar entre su membresía y los Organismos Regionales Estilo GAFI (FSRB) debe ser optimizada para poder ser más efectivo. Los resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, realizada usando una metodología que apunta a mostrar el funcionamiento efectivo del estándar anti-lavado de activos y financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) por parte de las autoridades, ha conducido a la comprensión del GAFI acerca de la necesidad de consistencia en su desarrollo, implementación y ciclo de evaluación de políticas ALA/CFT. Una dimensión clave es el nexo entre la evaluación basada en el riesgo y la efectividad. Para poder validar



si un país ha puesto en marcha las 40 Recomendaciones del GAFI en forma efectiva, los evaluadores necesitan evaluar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que enfrenta el país y cómo los abordan.

Como es evidente, las evaluaciones de riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo generalmente no existen o son incompletas. A veces, dada la rápida naturaleza de los desarrollos en estos campos, son obsoletas. Los evaluadores se enfrentan con la dificultad de medir la efectividad sin tener un “punto de referencia” adecuado. En un taller regional reciente en Sarajevo sobre “La prevención del abuso terrorista de organizaciones sin fines de lucro en países del sur y el este de Europa”, organizado por la OSCE y la GCCS en colaboración con CTED de Naciones Unidas, representantes y participantes de Moneyval subrayaron la falta de evaluación de riesgo como preocupación principal de los evaluadores y la necesidad de incluir a las OSFL en las evaluaciones nacionales de riesgo.¹

Las actividades, redes y modelos comerciales de financiamiento del terrorismo se han convertido en un problema principal para el G20 y los miembros del GAFI desde el advenimiento del EIL y otros grupos extremistas violentos. Se exhorta al GAFI, como grupo, a abordar las preocupaciones crecientes de financiamiento del terrorismo (internacional) a través del estándar, en particular mediante la presión para que se implementen en forma más estricta las Recomendaciones 5 y 6 en relación con las evaluaciones de riesgo adecuadas y actualizadas de los países. Con respecto a la R8, hay varias señales, incluyendo una revisión potencial de su Nota Interpretativa (NI), sobre la que esperamos tener una mayor claridad antes del plenario del GAFI de octubre de 2015.

En los últimos tres años, el grupo de trabajo de OSFL transnacional del GAFI ha fortalecido su diálogo con el GAFI, lo que condujo a dos avances importantes en 2015. Las recomendaciones del grupo con respecto a la revisión del Documento de Mejores Prácticas de la R8 (BPP), un documento de políticas para guiar a los gobiernos en el funcionamiento de la Recomendación, que en gran medida incluyó en su versión final.

Además, en su plenario de junio de 2015, el GAFI acordó realizar un debate anual con las OSFL y continuar el compromiso constructivo con el sector en forma ad hoc.

En vista de estos desarrollos, nuestra coalición europea de organizaciones sin fines de lucro produjo dos documentos: uno sobre un enfoque basado en el riesgo relacionado con la R8 y otro sobre la evaluación de efectividad de la R8. Los documentos deben leerse en conjunto para obtener un panorama general de los desafíos que enfrentan los países al conducir el funcionamiento del estándar del GAFI y cómo las OSFL pueden involucrarse mejor con las autoridades en sus países y con el GAFI para garantizar su participación en las evaluaciones de riesgo.

Desde un abordaje basado en reglas a uno basado en el riesgo, desde la evaluación del cumplimiento con las reglas a la medición de la efectividad

1. El GAFI, más que nunca, está presionando a los gobiernos para que realicen una evaluación nacional de riesgos sobre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (LA/FT). Publicó un documento guía sobre evaluación de riesgos

¹ <http://fatfplatform.org/announcement/regional-workshop-se-europe-on-supporting-the-prevention-of-abuse-of-non-profit-organizations-for-the-financing-of-terrorism/>

en 2013,² y aunque esta guía no es un estándar, brinda instrucciones paso a paso sobre cómo se podría realizar un abordaje nacional de riesgo ALA/CFT acorde con las obligaciones establecidas en la Recomendación 1 (R1).³ Este documento contribuirá a la conexión entre la R1 y la R8 cuando sea tiempo de evaluar los riesgos de financiamiento del terrorismo que enfrentan las OSFLy qué espera el GAFI de los gobiernos en términos de pruebas y análisis.

2. El texto de la R1 establece una cantidad de principios básicos con respecto a la evaluación de riesgos.⁴ Primero, exhorta a los países a “identificar, evaluar y entender” los riesgos de LA/FT que enfrentan y declara que los países deben designar una “autoridad o mecanismo que coordine las acciones para evaluar el riesgo”. El objetivo del estándar es asegurar que los países puedan mitigar sus riesgos de LA/FT en forma efectiva y la evaluación de riesgos claramente pretende servir de base para la aplicación del enfoque basado en el riesgo, es decir, “para garantizar que las medidas... sean acordes a los riesgos identificados”.⁵

3. Una evaluación de riesgos es la base esencial para designar los recursos ALA/CFT en forma eficiente. Además, la Recomendación indica que las evaluaciones de riesgo realizadas por los países deben ser usadas para determinar riesgos más altos y más bajos que luego podrán ser abordados aplicando medidas intensificadas o permitiendo medidas simplificadas, respectivamente.

4. La Recomendación concluye solicitando que las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) también deben poder identificar, evaluar y adoptar medidas efectivas para mitigar los riesgos de LA/FT. Al desarrollar las obligaciones específicas y las decisiones de los países, la Nota Interpretativa (NI) de la R1 dice que los países deben tomar medidas para identificar y evaluar sus riesgos de LA/FT de manera “regular”. Los objetivos del proceso a nivel país son:

(1) brindar aportes para mejoras potenciales al régimen ALA/CFT, incluyendo la formulación o calibración de políticas ALA/CFT nacionales, (2) ayudar a priorizar y designar recursos ALA/CFT por parte de las autoridades competentes, incluyendo a través del aporte a las evaluaciones de riesgo realizadas por dichas autoridades competentes (por ej., supervisores) y (3) aportar a las evaluaciones de riesgo ALA/CFT realizadas por instituciones financieras y APNFD.

5. En casos de determinación de riesgo más alto y más bajo, las evaluaciones de riesgo a nivel país tienen roles muy específicos: cuando los países identifiquen riesgos más altos, deben garantizar que su régimen ALA/CFT aborde estos riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, pueden decidir permitir medidas simplificadas en relación con algunas de las Recomendaciones del GAFI.

6. El resultado de dicha evaluación brindaría una referencia acerca del estado actual del régimen ALA/CFT del país que, a su vez, facilitaría la evaluación de la efectividad del estándar. Hasta el momento, solamente una pequeña minoría de países realiza una evaluación nacional de riesgo de LA o FT, y generalmente en conjunto con otras evaluaciones nacionales de riesgo. La guía del GAFI sobre

² http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf

³ El documento hace referencia a evaluaciones nacionales de riesgo a menos que se indique específicamente en contrario.

⁴ El texto completo de la Recomendación 1 se encuentra en la página 13 <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

⁵ <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>



la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo brinda cinco ejemplos de evaluaciones nacionales.⁶

7. La ausencia de evaluaciones de riesgo de países, o su mala calidad, complican el trabajo de los evaluadores que tienen que evaluar si el estándar funciona en la práctica. Sus evaluaciones ahora tienen que demostrar si las estructuras institucionales, jurídicas, políticas y sociales, y las reglas y regulaciones, como así también las prácticas en un país, son adecuadas al abordar los riesgos de LA/FT en vez de simplemente verificar, como fue la práctica de la evaluación anterior, si las reglas e instituciones existentes están presentes para implementar el estándar. *Las evaluaciones pasaron de ser evaluaciones basadas en reglas a basadas en el riesgo.* La Recomendación 1 del estándar, Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo, se volvió general para la implementación del resto de las Recomendaciones.⁷

Las consecuencias para la implementación de la Recomendación 8

8. El informe de Tipologías de la R8/Riesgo de abuso terrorista en organizaciones sin fines de lucro de 2014 y el Documento Revisado de Mejores Prácticas de la R8 (BPP) de 2015, ninguno de los cuales es obligatorio, recomiendan fervientemente que el diseño de un marco nacional ALA/CFT para proteger al “sector de OSFL” del abuso por parte de los terroristas o sus cómplices se base sobre una evaluación del riesgo del sector. La implementación de la R8 no debe ser aislada sino en conjunto con el requerimiento general de la R1 de un enfoque basado en el riesgo. Ambos documentos hacen referencia a la NI de la R8.⁸

9. El BPP revisado dice que, en la práctica, realizar una revisión nacional de todo el sector de OSFL es un punto de partida fundamental y necesario para la implementación adecuada de la R8, porque permite a los países:

- a) determinar qué OSFL en su país están dentro del alcance de la definición del GAFI de una *organización sin fines de lucro* y a qué OSFL se deben aplicar las medidas de mitigación de FT del país;
- b) entender mejor al sector nacional de OSFL, incluyendo magnitud, tipo, ubicaciones y actividades de las OSFL;
- c) entender los riesgos de FT que enfrenta su sector específico de OSFL y determinar las leyes, regulaciones y otras medidas ya implementadas para mitigar esos riesgos, en línea con la R8;
- d) tener en cuenta los resultados de la revisión nacional en el contexto de su evaluación de riesgo nacional, según corresponda; y
- e) evaluar si las leyes, regulaciones y otras medidas implementadas son acordes a los riesgos identificados, en línea con la Recomendación 1⁷, y si son necesarias medidas adicionales para mitigar el riesgo o si las medidas actuales son suficientes.

Los elementos de una revisión del sector nacional de un país podrían incluir: el tamaño, tipo y alcance de OSFL, sus actividades, su base de donantes, la actividad y el financiamiento transfronterizo, el movimiento de fondos, los medios de pago, tipo y ubicación de actividades en las que participa, servicios prestados y el nivel de

⁶ Australia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suiza y EE. UU.

⁷ <http://www.cari.org.ar/pdf/crimenorganizado-marteau-2013.pdf>

⁸ La Nota Interpretativa de la R8 completa http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (página 52–58).



riesgo asociado con estos elementos (BPP, junio 2015, párrafos 14, 15, páginas 11, 12). Entre los ejemplos de revisiones nacionales que abordaron los riesgos potenciales de LA y FT que enfrentan las OSFL se encuentran las realizadas por las organizaciones globales de OSFL en Filipinas e Indonesia, respectivamente.⁹

10. El informe de Tipologías de la R8 y el BPP de la R8 enfatizan que una revisión nacional es la referencia a partir de la cual se debe desarrollar y evaluar el marco de fiscalización de OSFL de un país en relación con el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos. Un resultado inmediato (número 10) de la nueva metodología de evaluación es que:

“Se impide a los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo obtener, transportar y utilizar activos, y usar indebidamente el sector OSFL. Las características de un sistema efectivo son: Se identifican a los terroristas, organizaciones terroristas y redes de apoyo al terrorismo y se les priva de los recursos y los medios para financiar o apoyar actividades y organizaciones terroristas. Ello incluye la ejecución apropiada de sanciones financieras focalizadas contra personas y entidades designadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y bajo regímenes aplicables de sanciones nacionales o regionales. El país entiende a cabalidad los riesgos en materia de financiamiento del terrorismo y toma acciones apropiadas y proporcionales para mitigar esos riesgos, incluidas medidas que impiden la recaudación y el movimiento de fondos a través de entidades o métodos que corren un gran riesgo de ser utilizados indebidamente por terroristas. A la larga, esto reduce los flujos de financiamiento del terrorismo, lo cual impediría actos terroristas. Este resultado tiene que ver fundamentalmente con las Recomendaciones 1, 4, 6 y 8, y también con elementos de la R.14, R.16, R.30 a la R.32, R.37, R.38 y la R.40”.

El Resultado 10.2 sobre la R8 declara: *¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de un uso indebido por el terrorismo?* (páginas 38, 39, 114-116 de la Metodología de Evaluación de Efectividad).¹⁰

11. Si el resultado de la evaluación es un perfil de bajo riesgo para el sector, el país debería diseñar un régimen liviano para evitar el abuso del sector o para poder confiar en la legislación o regulaciones existentes. Si el resultado es un perfil de riesgo medio o alto, las autoridades deben corregir las deficiencias del sistema o diseñar un marco legislativo o regulatorio que efectúe la supervisión del sector con el fin de prevenir el financiamiento del terrorismo. Si los evaluadores concluyen que no hay riesgo de financiamiento del terrorismo dentro del sector de OSFL, no es necesario adoptar acciones.

12. El informe de Tipologías de la R8 brinda orientación a los países que buscan realizar una evaluación de riesgo del sector de OSFL. El BPP de la R8 brinda orientación sobre las políticas en relación con el contexto del país y el diseño de un enfoque proporcionado para prevenir el abuso del sector. El BPP aconseja fervientemente a los países cumplir los principios o tratados internacionales relacionados con las libertades de la sociedad civil, tal como el artículo 22 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Ambos documentos instan a las autoridades a acercarse a las organizaciones sin fines de lucro en sus países para explicar el estándar del GAFI y la importancia de

⁹ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/06/Indonesia-NPO-domestic-review-Eng-FINAL.pdf> y http://code-ngo.org/home/images/stories/pdf/Philippine_NGO_Sector_Assessment_Full_Report.pdf

¹⁰ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>



una implementación adecuada para la cual es necesario el aporte del sector. El BPP incluso llega a aconsejar el diálogo continuo entre las autoridades y las OSFL en relación con el monitoreo y la implementación de la R8.

13. A primera vista, los documentos de orientación actuales sobre la R8 y el resultado del cumplimiento de la recomendación, según se formula en el marco de la metodología de evaluación, brindan recomendaciones útiles para una implementación de la R8 proporcionada y específica al contexto. Los documentos esbozan un orden lógico en la implementación y proceso de evaluación del estándar del GAFI. El primer paso es realizar una revisión nacional que identifique y determine las fortalezas y debilidades del sistema ALA/CFT del país en relación con el abuso potencial del sector de OSFL. La revisión nacional conduciría a la identificación de subconjuntos de organizaciones sin fines de lucro en riesgo, de existir. Determinaría el nivel de amenaza y riesgo aceptables en el país o en una cierta área geográfica en un país donde estos subconjuntos de OSFL están activos. Una revisión nacional naturalmente aportaría al ejercicio de la evaluación nacional de riesgos. Una evaluación de riesgos bien realizada podría dar una indicación de los puntos comunes y de las diferencias de los diferentes sectores que serán analizados por los evaluadores del GAFI.

El GAFI insta a los países tanto en las recomendaciones y en los documentos de tipologías y BPP a realizar una evaluación nacional de riesgo del sector de OSFL. El Documento de Metodología de Evaluación para la cuarta ronda de evaluaciones fue escrito totalmente sobre la suposición de que los países organizan una evaluación de riesgo nacional de OSFL antes del diseño y de la implementación de las reglas y regulaciones ALA/CFT para el sector. La expectativa del GAFI es que la evaluación de riesgo nacional de OSFL esté integrada a un ejercicio de evaluación de riesgo nacional para que los evaluadores evalúen la implementación de la R8.

14. La revisión y la evaluación de riesgo nacional establecen las bases de un enfoque basado en el riesgo. Según el resultado de la revisión nacional, uno puede identificar y determinar más precisamente cómo abordar las debilidades organizativas o sectoriales para prevenir o mitigar el financiamiento del terrorismo en subconjuntos específicos del sector de OSFL. Estas deficiencias conciernen a las categorías de riesgo de apoyo financiero, operativo y material a través de OSFL a actividades o grupos terroristas. El GAFI identificó indicadores para cada categoría de riesgo.

15. Un sistema para monitorear las OSFL en riesgo usando los indicadores brindaría información actualizada para permitir la adaptación de las reglas, regulaciones y prácticas de implementación para prevenir el abuso, en caso de ser necesario. El sistema tiene que adaptar los recursos y prioridades de las autoridades.

16. Los evaluadores que evalúan la efectividad de la R8, ahora pueden comparar el resultado de una revisión nacional o una evaluación de riesgos nacional, de la cual la revisión nacional es un elemento, con el sistema ALA/CFT implementado.

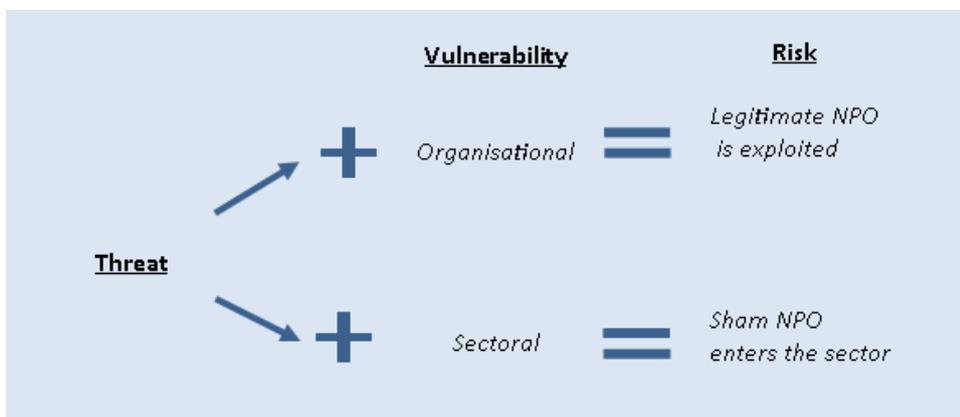
Sin embargo, un análisis más cercano a este orden lógico supuesto que se explicó arriba arroja una cantidad de desafíos y expone numerosas brechas.

Con respecto a las suposiciones de riesgo y a los indicadores de riesgo de OSFL presentados en el informe de tipologías

17. El estudio de Tipologías de la R8 del GAFI¹¹ prejuzga la cuestión más importante de todas: si el sector de OSFL en su totalidad enfrenta una amenaza sistémica o si sufre de vulnerabilidades sistémicas únicas. No existe un intento de comparar instancias de abuso del sector de organizaciones sin fines de lucro recopiladas para el informe con, por ejemplo, una muestra representativa de organizaciones con ánimo de lucro, o analizar los datos en el contexto de las evidencias acumuladas por la academia y la sociedad civil. Una revisión de la literatura y el análisis de estudios de caso por parte de un grupo de académicos sugieren que una mayoría de los casos de abuso terrorista fueron a través de entidades benéficas falsas o se relacionaron con la designación de alas sociales o políticas de organizaciones que utilizan al terrorismo para llevar a cabo su agenda. Las organizaciones cómplices de dichas actividades son diferentes de las OSFL legítimas y requieren de estrategias dedicadas para combatir las en vez de enfoques verticales al sector en su totalidad.

La comprensión de riesgo del GAFI es el potencial de que una amenaza terrorista explote una vulnerabilidad, resultando en el daño de una OSFL o del sector de OSFL.

Amenazas + Vulnerabilidades = Riesgo



(Fuente: informe de Tipologías de la R8, 2014)

Amenaza – Aquello que puede explotar una vulnerabilidad organizativa o sectorial, de manera intencional o accidental, y dañar a la OSFL. *La R8 intenta proteger contra una amenaza terrorista.*

Vulnerabilidad – Debilidades o brechas en el ecosistema de la OSFL que puede ser explotada por terroristas para obtener acceso no autorizado a la OSFL. *La vulnerabilidad es una debilidad o brecha en los esfuerzos de protección por parte de las autoridades gubernamentales. En el BPP, el GAFI subraya que las medidas de auto-regulación y los protocolos de OSFL para la protección contra el fraude y la corrupción pueden ser idóneas para protegerlas contra su vulnerabilidad ante amenazas terroristas. La protección del gobierno no sería necesaria si estas medidas auto-regulatorias demostraran ser efectivas.*

18. La vulnerabilidad de la organización ocurre cuando una organización sin fines de lucro es explotada con fines de terrorismo desde dentro, por ej., a través de una desviación de “dinero caritativo limpio” para fines terroristas. La vulnerabilidad sectorial es cuando una organización sin fines de lucro falsa se presenta como una entidad benéfica para simular la recaudación de fondos y programar actividades terroristas.

¹¹ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/NPO-Sector-Typology-Position-Paper-FATF.pdf>

19. ¿Cómo se “mide” el riesgo? Según el análisis de 102 estudios de caso, el GAFI ha desarrollado indicadores de riesgo para siete categorías donde las organizaciones sin fines de lucro están en riesgo de abuso. Se realiza una distinción entre un indicador de riesgo y un indicador de abuso terrorista. Un indicador de riesgo sugiere abuso o riesgo de abuso de la OSFL que puede estar relacionado con el terrorismo, pero puede tener explicaciones alternativas. Un indicador de abuso terrorista sugiere abuso o riesgo de abuso directamente vinculado con una actividad terrorista. La presencia de estos indicadores conduce a una mayor certeza de que el abuso o riesgo está relacionado con el terrorismo, en contraposición con otras explicaciones alternativas. Cada uno de estos indicadores puede ser útil para los gobiernos y/o OSFL.¹² El GAFI recomienda el uso de tantas fuentes como sea posible para medir el riesgo de abuso. Para poder determinar la amenaza y el entorno de riesgo, y si el régimen ALA/CFT está abordando los riesgos en forma adecuada, los evaluadores confían en la información de las autoridades involucradas en regular a las OSFL: las Unidades de Inteligencia Financiera o UIF, las instituciones de servicios financieros/bancos, las sucursales de organizaciones, las organizaciones globales OSFL y las fuentes de inteligencia. Se alienta el uso de investigación académica confiable, estudios relacionados con el espacio operativo de la sociedad civil, informes relevantes de NU e informes de evaluación de organizaciones sin fines de lucro.
20. El BPP afirma que el riesgo cero es imposible. Este reconocimiento es un paso en la dirección correcta en comparación con la NI de la R8 que aparentemente tiene un enfoque riesgo cero en relación con prevenir el financiamiento del terrorismo vía organizaciones sin fines de lucro. Los gobiernos deben decidir acerca de un abordaje de mitigación de los riesgos dependiendo de los recursos disponibles y de las condiciones políticas y legales en relación con las amenazas actuales y en desarrollo. En conversaciones con el GAFI y sus delegados, las OSFL han alertado al grupo y a los gobiernos sobre el hecho de que, en circunstancias de alto riesgo, conflicto o tendencias al terrorismo, las organizaciones humanitarias y de consolidación de la paz (tienen que) lidiar con grupos designados. Estas organizaciones desarrollaron estrategias para trabajar alrededor o dentro del conflicto. Las organizaciones humanitarias brindan dinero u otros recursos a grupos designados para acceder a las comunidades necesitadas de ayuda humanitaria. Brindar apoyo material para facilitar el diálogo con los grupos designados es una práctica conocida y documentada entre las organizaciones de consolidación de la paz que trabajan en áreas de alto riesgo. El GAFI debe comprender y validar las complejidades de trabajar en áreas propensas al terrorismo, no solo desde un punto de vista técnico (cumplir con el estándar) sino además desde un punto de vista humanitario y político. Este es un punto destacado ya que las finanzas de las organizaciones humanitarias y de consolidación de la paz que operan en estas áreas pueden venir de ministerios de asuntos exteriores.
21. Un análisis de los estudios de caso del Informe de Tipologías de la R8 condujo al GAFI a concluir que las organizaciones que prestan servicios que operan cerca de una amenaza terrorista, especialmente aquellas activas en las áreas de salud, educación, viviendas y otros servicios sociales, tienen más probabilidades de ser abusadas con fines terroristas. Las OSFL involucradas en actividades recreativas, cultura y artes, defensa y aquellas que representan grupos de interés rara vez están expuestas a dicho abuso, o directamente nunca. Las organizaciones de prestación de servicios en general están impulsadas por el efectivo y por lo tanto son atractivas para los terroristas.
22. El estudio de Tipologías de la R8 del GAFI utiliza un marco conceptual para la evaluación del riesgo de la R8 según el trabajo de un académico que concluye que las políticas alrededor de la lucha contra el terrorismo que operan en

¹²

La matriz de indicadores de riesgo completa incluyendo los casos sobre los que se construyó puede encontrarse aquí: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf> (capítulo 6: Indicadores de riesgo y de abuso terrorista, pp. 65–73)

la creencia de que “los grupos terroristas generalmente tienen infraestructuras vastas, unificadas y generalmente bastante sofisticadas” son malinterpretadas.¹³ Los terroristas financian y apoyan sus actividades a partir de partes de la economía diaria, generalmente dentro del contexto de economías informales. Las medidas generalizadas no son útiles para detectar el apoyo financiero o material. El académico recomienda el análisis del apoyo terrorista como interacciones con cadenas de valor existentes. Por ejemplo, las facciones terroristas pueden participar en la cadena de valor agregando valor a cambio de asegurarse recursos para sí mismos, o participar en la cadena de valor para asegurarlos directamente. Una evaluación de riesgo de OSFL debe aclarar las formas en que las cadenas de valor financiero, económico y social están en mayor riesgo de ser (ab)usadas por grupos terroristas. El GAFI subraya el hecho de que la investigación de estos temas también puede ser muy costosa para un país y recurre a la recomendación de que las autoridades deben usar todos los recursos disponibles para una evaluación de riesgos, incluyendo información de las OSFL sobre las formas en las que tratan el riesgo.

23. El grupo de trabajo de OSFL transnacional es crítico del abordaje de riesgo según se detalla en el informe de Tipologías de la R8 del GAFI:

El marco teórico para el análisis carece de matiz de definición e infiere una vulnerabilidad sistemática del sector de OSFL en su totalidad a partir de una pequeña cantidad de instancias de abuso. Luego, combina la vulnerabilidad (la posibilidad de que algo pueda suceder) y el riesgo (la probabilidad aumentada de que algo sucederá) para implicar la necesidad de un enfoque regulatorio exhaustivo del sector de OSFL.

No hay un intento de identificar los costos de oportunidad que comporta abordar la amenaza percibida. Esto es particularmente problemático porque el “peor panorama” constituye la base para el abordaje del sector en su totalidad. La suposición presentada en el informe es que las OSFL más cercanas a las áreas propensas al terrorismo están en mayor riesgo y por lo tanto deben estar sujetas a las estrategias preventivas más robustas. Las pruebas anecdóticas, principalmente de EE. UU. muestran que las OSFL activas en áreas propensas al terrorismo ya se han vuelto cada vez más reacias al riesgo y están limitando o finalizando su compromiso con las organizaciones o comunidades locales en áreas donde pueden ser más necesarias debido al entorno legal y regulatorio oneroso. La retirada de las OSFL puede menoscabar la lucha contra el terrorismo ya que deja que las organizaciones/grupos extremistas brinden servicios sociales a las comunidades en estas áreas, y que, al hacerlo, pueden ganar un baluarte entre las poblaciones vulnerables. Las consecuencias de la toma de decisiones reacias al riesgo de las OSFL activas en áreas de alto riesgo y propensas al terrorismo deben ser abordadas y analizadas en forma adecuada, junto con los riesgos percibidos y las vulnerabilidades e instancias reales de abuso.¹⁴

24. En más de 50 países en todo el mundo, se creó un entorno legal y regulatorio que reduce el espacio financiero, legal y operativo de la sociedad civil.¹⁵ Esta reducción es parcialmente ocasionada por las medidas contra el terrorismo usadas por los gobiernos como pretexto para frenar a las organizaciones de la sociedad civil consideradas anti-nacionales o que representan o apoyan a grupos en la sociedad que menoscaban la “identidad” nacional, la seguridad o los valores sociales.

Una encuesta de Organizaciones sin fines de lucro (OSFL) realizada en 2014 por la Red de Caridad y Seguridad y el grupo de trabajo de OSFL transnacional del GAFI para realizar un “informe alternativo” al estudio de Tipologías del GAFI focalizado en

¹³ Timothy Wittig, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf> (páginas 12,13,14)

¹⁴ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/NPO-Sector-Typology-Position-Paper-FATF.pdf>

¹⁵ <http://www.icnl.org/research/journal/vol17s1/Rutzen.pdf>



el impacto sobre las OSFL sobre la proliferación de medidas CT y los pasos que adoptan las OSFL para prevenir o mitigar el riesgo. Identificó tres tendencias:

1) La experiencia general de las OSFL es que el abuso real es muy raro. 2) Hay una amplia variedad de enfoques de OSFL a la gestión de riesgos y a la debida diligencia. 3) La exclusión financiera a través del *de-risking*, a través de demoras en las transferencias monetarias y cierres de cuentas bancarias, es una preocupación seria ya que aparta al dinero de los canales transparentes y regulados.¹⁶

25. El GAFI, en cierta medida, reconoce esta preocupación de las OSFL y en su informe de Tipologías dice:

*“Las complejidades inherentes de la R8 fueron y serán difíciles de navegar. Sin embargo, si estas complejidades no se navegan en forma adecuada, la integridad del sector de OSFL continuará en riesgo”.*¹⁷

El Grupo está lidiando con su posición con respecto al cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional (IHL) y el Derecho de Derechos Humanos (HRL) y su obligación de implementar medidas internacionales contra el terrorismo, que es su mandato. Es interesante observar que una organización que tiene la autoridad de influir profundamente en el marco legal y financiero de un país adopta una posición abiertamente cuidadosa cuando se trata de la implementación de la R8 a nivel nacional cumpliendo con IHL y HRL:

*“En estados donde hay riesgo de que la R8 se use para exacerbar el abuso sistémico de la sociedad civil, la protección de los derechos humanos es parte de una discusión muy amplia. De hecho, la Asamblea General de Naciones Unidas identificó violaciones a los derechos humanos, exclusión política y problemas relacionados como “condiciones que conducen a la propagación del terrorismo”. Un aspecto de la discusión son las obligaciones internacionales del estado tanto en términos de estándares de seguridad y mantenimiento y protección de los derechos humanos. El otro aspecto de la discusión es la norma de soberanía nacional que limita la medida en la que los actores internacionales pueden dictar los asuntos a nivel nacional. Generalmente el objetivo de los actores internacionales es promover simultáneamente los beneficios de una sociedad civil vibrante y la seguridad provista por las medidas robustas contra el terrorismo; pero dichos objetivos simultáneos pueden no ser compartidos por los gobiernos nacionales. En estos casos, es importante diferenciar entre los objetivos del estándar internacional (en este caso las Recomendaciones del GAFI) y la calidad de la implementación del estándar a nivel nacional”.*¹⁸

En el actual clima antagonista para sociedades civiles occidentales activas en iniciativas de transformación, en particular, la descripción de que las OSFL son vulnerables al riesgo de abuso terrorista, beneficia a aquellos gobiernos mal intencionados o mal informados que ya diseñaron o están en el proceso de diseñar leyes y regulaciones restrictivas para reducir a las organizaciones sin fines de lucro anti-nacionalistas, inspiradas en el extranjero y que menoscaban al estado. La etiqueta “terrorista” es un arma más en su arsenal y viene con la legitimación de un régimen internacional y poderoso. Incluso países como Bélgica, que recibió el veredicto de “parcialmente cumplida” por parte del GAFI en el último Informe de Evaluación Mutua (MER) del país, se sintió obligada a remediar su sistema regulatorio para la fiscalización de “pequeñas OSFL”. El gobierno belga no considera que el entorno de las OSFL esté en riesgo de abuso terrorista,

¹⁶ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/NPO-Sector-Typology-Position-Paper-FATF.pdf>

¹⁷ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf> (párrafo 19, página 7)

¹⁸ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf> (párrafo 87, página 33, 34)

sin embargo, los evaluadores del GAFI juzgaron que se basó en un caso en los últimos ocho años y en el cambiante nivel de amenaza en el país debido a (la vuelta de) combatientes terroristas extranjeros.

Con respecto a la definición de “OSFL” en la NI y el BPP

26. El Informe de Tipologías y BPP indican que la R8 debe aplicarse a las OSFL según la definición del GAFI:

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”.¹⁹

El BPP subraya que la definición no se aplica al universo entero de OSFL:

“La Recomendación 8 no se aplica a todo el sector de OSFL. Los países deben adoptar un abordaje focalizado para implementar las medidas dispuestas en la Recomendación 8 incluyendo los mecanismos de supervisión y regulación, sobre la base de una comprensión de la diversidad del sector de OSFL y los riesgos de terrorismo que enfrenta el sector nacional de OSFL. Dada la variedad de formas legales que pueden adoptar las OSFL, dependiendo del país, el GAFI adoptó una definición funcional de OSFL. Esta definición se basa en aquellas actividades y características de una organización que la ponen en riesgo de abuso terrorista, en vez de en el simple hecho de que opera sin fines de lucro. La Recomendación 8 se aplica solamente a aquellas OSFL que entran dentro de la definición del GAFI de una organización sin fines de lucro”.²⁰

27. Este es un cambio del enfoque de la NI sobre un subconjunto de OSFL que deben estar sujetas a supervisión y monitoreo adicionales porque dan cuenta de (1) una parte significativa de los recursos financieros bajo control del sector; y (2) una participación sustancial en las actividades internacionales del sector. R8 NI C5 (b). La presentación de Moneyval en el taller regional de julio de 2015 sobre la prevención del abuso terrorista de OSFL señala este cambio.²¹

28. El enfoque actual sobre las OSFL en riesgo, no necesariamente el mismo que se indicó en el subconjunto de la NIC5 (b), lógicamente es una continuación del énfasis del GAFI sobre la R1 como el abordaje general a un marco ALA/CFT proporcionado y específico del contexto. El BPP reitera la conclusión del estudio de Tipologías de OSFL de que las OSFL tienen una propensión mayor al riesgo: *“Los riesgos que enfrentan las OSFL involucradas en actividades de servicios no son todos iguales. Hay un riesgo mayor de abuso de OSFL que brindan actividades de servicios “en proximidad cercada a una amenaza terrorista activa”. Esto puede hacer referencia a OSFL que operan: i) en un área de conflicto donde hay una amenaza terrorista activa; o ii) a nivel nacional en un país donde no hay conflicto, pero dentro de una población elegida activamente por un movimiento terrorista para obtener apoyo y protección. En ambos casos, la variable clave de riesgo no es geográfica, sino la proximidad a una amenaza terrorista activa. Es importante destacar que esto no siempre se corresponde con áreas geográficas de conflicto o baja gobernabilidad (...) Finalmente, las consideraciones principales para determinar qué OSFL están en mayor riesgo de abuso son el valor de sus recursos o actividades*

¹⁹ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

²⁰ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf> (página 6)

²¹ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/08/NPO-Saraeivo-RWS-Executive-Summary.pdf>



a entidades terroristas, y la proximidad a una amenaza terrorista activa que tiene la capacidad y la intención de abusar de las OSFL".²²

29. El énfasis en una revisión nacional sobre la cual se podría basar el régimen de riesgo de la R8 debería ser visto como un paso en la dirección correcta. La orientación dada por el BPP revisado a los gobiernos sobre la realización de una revisión y análisis de riesgo nacional cuenta con la información de los estándares y tratados de derechos humanos, principios humanitarios y estándares de transparencia y responsabilidad desarrollados por OSFL. Sin embargo, la suposición de que el sector de OSFL sufre de una vulnerabilidad sistémica de abuso terrorista y por lo tanto requiere de la protección del régimen del GAFI para salvaguardar su integridad, continúa siendo, en nuestra opinión, falsa. El resultado de la encuesta realizada por el Grupo de Trabajo de OSFL Transnacional sobre el GAFI brinda amplias pruebas que lo corroboran.²³ Mientras esta suposición esté en el centro de la NI de la R8, navegar el régimen del GAFI continuará siendo un desafío para las OSFL y los gobiernos que actúan de buena fe. Para los gobiernos mal intencionados, brinda mayor legitimidad en el diseño de leyes, reglas y regulaciones restrictivas (adicionales) para las OSFL.

30. Para evitar que los gobiernos autoritarios y menos democráticos utilicen en forma indebida o abusen de la orientación brindada por el BPP revisado sobre el abordaje a OSFL que: no emplean dinero en efectivo; generalmente tienen fondos extranjeros/occidentales y defienden cambios sociales, políticos o económicos a nivel de raíz; y/o involucradas en mediación de conflictos con grupos proscritos, el equipo de evaluación y el GAFI tendrían que validar la calidad del enfoque de la revisión nacional. Podemos asumir que, si las autoridades no condujeron una revisión nacional, pero sin embargo diseñaron un régimen de supervisión para OSFL que restringe su espacio financiero, legal y operativo, los evaluadores del GAFI juzgarían que el país ha regulado en forma inadecuada o regulado excesivamente al sector. Si las autoridades han realizado una revisión nacional pero solamente de un subconjunto pequeño de OSFL, por ej., ONG gubernamentales (ONGG) y grupos de expertos que se inclinan a la clase dirigente, que luego resultó en medidas restrictivas contra las OSFL críticas del gobierno y sus políticas públicas, como así también del sector corporativo, el GAFI debería concluir que la R8 puede haber sido usada para reprimir la crítica social y política y el disenso en vez de mitigar el financiamiento del terrorismo. Si un país realiza una evaluación nacional de riesgo y lleva a cabo una revisión nacional del sector de OSFL en relación con el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos o si tiene revisiones confiables sobre la relación entre las OSFL, los evaluadores de financiamiento del terrorismo o lavado de activos podrán medir la efectividad del régimen sobre la base de datos confiables.

La importancia de un proceso inclusivo en la adopción de un enfoque basado en el riesgo a través de una revisión nacional

31. El GAFI le presta menos atención a la importancia del debido proceso para realizar las revisiones nacionales y las evaluaciones de riesgo, mientras que, en nuestra opinión, esto es esencial. Es importante para llegar a un marco legal, regulatorio y de implementación que haga justicia a las libertades de reunión y asociación pacífica de la social civil y también para las medidas dirigidas que abordarían efectivamente a las organizaciones sin fines de lucro que, en forma deliberada o no, son

²² <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/NPO-Sector-Typology-Position-Paper-FATF.pdf> <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>

²³ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/NPO-Sector-Typology-Position-Paper-FATF.pdf>

abusadas con fines de financiamiento del terrorismo. Una revisión nacional brindaría más información sobre qué tipos de organizaciones sin fines de lucro contribuirían a mitigar el extremismo violento y qué sería necesario para su espacio financiero, legal y operativo. Desde nuestro punto de vista, una revisión nacional de OSFL requiere:

- Un proceso multidisciplinario, reunido y facilitado por un equipo compuesto por representantes del gobierno y OSFL. Idealmente, este equipo estaría guiado y orientado por una persona o grupo que sea de confianza para “ambas partes” y que pueda mantener una posición imparcial hacia el proceso y hacia los actores.
- Un análisis, con apoyo de las OSFL, de las leyes vinculantes y no vinculantes, reglas y regulaciones que afectan, directa o indirectamente, el espacio legal, financiero, operativo y político de las OSFL y de las medidas de transparencia y responsabilidad “auto-regulatorias”. También incluiría un análisis de la relación entre las OSFL y el terrorismo o el extremismo violento que brindaría una base sólida para identificar y determinar vulnerabilidades potenciales, riesgos y abusos de OSFL.
- Un análisis, además, de las autoridades regulatorias y de supervisión de las OSFL a nivel nacional y local, en relación con el *riesgo de abuso de OSFL para financiamiento del terrorismo* como recurso para permitir a los evaluadores medir la efectividad del régimen ALA/CFT.

32. El BPP brinda ejemplos de revisiones nacionales que, desde el punto de vista del GAFI, son buenas prácticas. Consideraríamos las revisiones nacionales realizadas en Filipinas e Indonesia como modelos ejemplares de un proceso de actores múltiples. Ambas revisiones nacionales fueron realizadas dentro del contexto del modelo de la Comisión de Caridad desarrollado en el Reino Unido y apoyado por el Banco Mundial, que determinó ampliamente la extensión y el diseño del proceso y sus objetivos.²⁴ La revisión nacional en Filipinas se realizó antes del Informe de Evaluación Mutua de 2009 del país (bajo la tercera ronda de evaluaciones) y brindó aportes significativos para la evaluación:

*“Las recomendaciones principales en el informe son mejorar la coordinación de los organismos de regulación y desarrollar y mejorar las estructuras que mejoran el diálogo entre las OSFL y el gobierno, mejorar la proporcionalidad en términos de regulación, desarrollar reglas que mejorarían la formalización de las OSFL y mejorar la calidad de los datos y la comunicación de la información de las OSFL. Debemos felicitar a Filipinas por haber realizado una revisión tan exhaustiva de su sector de OSFL. El Informe, que fue finalizado en agosto de 2008, todavía está siendo considerado por el gobierno filipino, pero fue avalado en un “taller de validación” llevado a cabo como parte del proceso y hay planes de realizar una reunión de los organismos relevantes para debatir qué se puede hacer en respuesta al informe. Si se adoptan e implementan, las recomendaciones contenidas en el informe del sector de OSFL ciertamente fortalecerían la regulación de Filipinas de su sector de OSFL, incluyendo las áreas de preocupación desde una perspectiva ALA/CFT”.*²⁵

Sin embargo, estas revisiones nacionales fueron realizadas antes de la nueva metodología de evaluación para la cuarta ronda, donde el nexo entre la Evaluación de riesgo-Evaluación tiene preferencia y consecuencias para el enfoque de la revisión nacional

²⁴ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/06/Indonesia-NPO-domestic-review-Eng-FINAL.pdf> y http://code-ngo.org/home/images/stories/pdf/Philippine_NGO_Sector_Assessment_Full_Report.pdf

²⁵ http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/Republic-of-the-Philippines_MER_2009.pdf

Sobre los Informes de Evaluación Mutua y los equipos de evaluación

31. La validación de una revisión nacional y de una evaluación de riesgos nacional ocurre durante el proceso del MER. En la cuarta ronda de evaluaciones, los evaluadores tienen que entender y validar el cumplimiento técnico del país con el estándar del GAFI y la implementación efectiva del estándar. La metodología establecida para la evaluación del cumplimiento con el estándar del GAFI y la efectividad del sistema ALA/CFT dice: *“El componente de cumplimiento técnico de la Metodología hace referencia a la implementación de los requerimientos específicos de las Recomendaciones del GAFI, incluyendo el marco de las leyes y medios de cumplimiento; y la existencia, poderes y procedimientos de las autoridades competentes. En su mayoría, no incluye los requerimientos específicos de los estándares que se relacionan principalmente con la efectividad. Estos están abordados en forma separada, a través del componente de efectividad de la Metodología. Las Recomendaciones del GAFI, como estándares internacionales reconocidos, son aplicables a todos los países. Sin embargo, los evaluadores deben ser conscientes de que los marcos legislativo, institucional y de supervisión ALA/CFT pueden diferir de un país al otro. En tanto se cumplan las Recomendaciones del GAFI, los países tienen derecho a implementar los Estándares del GAFI de manera coherente con sus sistemas legislativos e institucionales nacionales, incluso cuando los métodos para alcanzar el cumplimiento difieran. En este sentido, los evaluadores deben ser conscientes de los riesgos y de los factores estructurales o contextuales del país”.*²⁶

32. Los evaluadores no son seleccionados por su experiencia y/o conocimiento sobre organizaciones sin fines de lucro. Son seleccionados por sus antecedentes legales, financieros, de supervisión y de aplicación de la ley en relación con el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos.²⁷ La interpretación de los recursos secundarios y primarios disponibles a los evaluadores, por lo tanto, depende de su apertura y deseo de percibir a las OSFL por sus méritos hacia la prosperidad, estabilidad y seguridad del país en relación con los requerimientos de buena gobernabilidad ALA/CFT de las autoridades y OSFL.

33. La efectividad de la R8 se mide según el Resultado 10.2 de la cuarta ronda de evaluaciones que dice:

- “¿En qué medida, sin interrumpir las actividades legítimas de las OSFL, el país ha implementado un enfoque focalizado, ha procedido a un acercamiento y ha ejercido la supervisión al tratar con las OSFL que corren riesgo frente a la amenaza de un uso indebido por el terrorismo?”²⁸

Los evaluadores también tienen que validar:

- ¿Cuál es el nivel de licencia o inscripción de las OSFL? ¿En qué medida se adopta un abordaje sensible al riesgo para supervisar o monitorear a las OSFL en riesgo de abuso terrorista y en qué medida se adoptan acciones adecuadas de prevención, investigación, penales, civiles o administrativas y mecanismos de cooperación?

²⁶ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

²⁷ <http://www.apgml.org/mutual-evaluations/page.aspx?p=a901712a-54e4-4b3b-a146-046aefca6534>

²⁸ Páginas 38,39, 114–116 de la Metodología de Evaluación de Efectividad <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>

- ¿Cuán bien comprenden las OSFL sus vulnerabilidades y cumplen con las medidas para protegerse contra la amenaza del abuso terrorista?²⁹

34. En teoría, les da a los evaluadores el espacio suficiente para validar en forma crítica el enfoque adoptado por las autoridades para prevenir el abuso para FT de las OSFL a través de marcos actuales, mecanismos y prácticas de supervisión. Los recursos como el BPP revisado y las referencias realizadas en el documento hacia los mecanismos de OSFL autorreguladas, y los informes críticos sobre el abuso/mala interpretación de las medidas contra el terrorismo como la R8 y sus consecuencias para las libertades de la sociedad civil ahora están fácilmente accesibles a los evaluadores.

35. En tono positivo, se observa que la teoría realmente puede convertirse en práctica. La calificación “parcialmente cumplida” con respecto a la R8 en Etiopía, según fuera formulado por los evaluadores en el MER de ese país en 2014/2015, muestra su evaluación crítica de regulaciones amplias sobre OSFL con casi ninguna relación con una amenaza terrorista o con la vulnerabilidad de la OSFL en relación con esa amenaza. Los evaluadores subrayan la regulación excesiva sin fundamentos del sector por parte de las autoridades de Etiopía:

*“Con respecto a la supervisión de OSFL, Etiopía tiene disposiciones y directivas muy detalladas que esbozan los procedimientos para otorgar licencias, requerimientos de informes anuales de actividades, declaración de cuentas y auditoría, las categorías de costos operativos y administrativos, como así también los poderes de la Agencia de Entidades Benéficas y Sociedades o el FIC para supervisar o sancionar OSFL”. Estas disposiciones se aplican a todas las entidades benéficas y sociedades independientemente del riesgo, porción de los recursos financieros en el sector o participación de las actividades internacionales del sector. **Mientras que las licencias y la regulación de OSFL es prerrogativa del gobierno, desde el punto de vista ALA/CFT, no es necesario un nivel tan amplio de supervisión. El actual abordaje sávana, de ninguna manera está justificado por los riesgos de financiamiento del terrorismo evaluados.** Algunas OSFL indicaron una interrupción de las actividades legítimas como resultado de Proc. 621/2009. Por ejemplo, Entidades Benéficas Extranjeras y Entidades Benéficas y Sociedades Residentes en Etiopía, ONG que reciben más del 10% de su financiamiento de fuentes extranjeras, no pueden involucrarse en ninguna actividad relacionada con los derechos humanos y la defensa. Sin embargo, las autoridades etíopes dicen que Proc. 62/2009 no prohíbe a estas ONG realizar sus actividades humanitarias, sino que solo prohíbe que estas ONG interfieran en los asuntos políticos internos del país. La ley 46, además, requiere que las asociaciones asignen al menos 70% su presupuesto a programar actividades y no más de 30% a costos administrativos, una categoría que está ampliamente definida y que, por lo tanto, es un umbral difícil de cumplir (prescripto bajo Proc. 621/2009, Artículo 88 y esbozado en Directiva 02/2011). En la práctica no hubo un enfoque en el problema del financiamiento del terrorismo dentro de sector de OSFL y la Agencia de Entidades Benéficas y Sociedades tiene una experiencia limitada en el área financiamiento del terrorismo Ya que no ha habido una revisión de las vulnerabilidades potenciales del sector para identificar las características y los tipos de OSFL en riesgo de amenaza de abuso terrorista, todavía no se ha desarrollado un abordaje dirigido para identificar a las OSFL en riesgo. Los evaluadores no recibieron ningún ejemplo de instancias donde el tema de abuso terrorista fuera el asunto de la supervisión, monitoreo o investigaciones de OSFL. Si bien las entidades de beneficencia internacionales pueden recibir capacitación desde sus sedes, las OSFL no han recibido capacitación ni comunicación acerca de los riesgos de abuso terrorista por parte de los funcionarios etíopes. Los representantes de la CSA y*

²⁹ <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/08/NPO-Saraeivo-RWS-Executive-Summary.pdf> <http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/08/NPO-abuse-presentation.pdf>

OSFL se reunieron durante la visita in situ e identificaron una necesidad y un interés de obtener capacitación para entender el riesgo de FT y las acciones posibles para mitigar aquellos riesgos”.³⁰

36. El resultado del MER belga y australiano, sin embargo, demuestra que los países que uno calificaría como “cumplida” en términos de supervisión de OSFL, cuando se trata de mitigar el riesgo de financiamiento del terrorismo del sector, recibieron la calificación de “parcialmente cumplida”.

37. La UIF australiana, Austrac, realizó una revisión nacional sobre financiamiento del terrorismo en 2014, antes de la evaluación de efectividad del país. El informe de revisión, basado en un análisis exhaustivo, menciona específicamente que las organizaciones sin fines de lucro son vulnerables al financiamiento del terrorismo: *“Las entidades de beneficencia y las OSFL pueden ser utilizadas para recaudar fondos para grupos involucrados en conflictos extranjeros y como una protección para transferir fondos al extranjero. Los fondos para ayuda humanitaria legítima también pueden ser desviados en Australia, o en su destino, y usados para apoyar a grupos terroristas. El financiamiento del terrorismo ocurre a través de la mezcla de fondos legítimos con fondos recaudados para grupos terroristas. Éste es especialmente el caso de donaciones recaudadas a través de entidades benéficas u OSFL. La mezcla puede disimular fondos recaudados para el financiamiento del terrorismo entre donaciones legítimas. También puede sumar a la colecta total de fondos dirigidos hacia un grupo terrorista”*.³¹

Sin embargo, se calificó al país como “parcialmente cumplida” con respecto a R8 como se indicó en el MER del GAFI: *“Australia no implementó un abordaje dirigido ni ejerció la supervisión al abordar ahora las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que están en riesgo de amenaza de abuso terrorista. Las autoridades no han llevado a cabo una revisión del sector de OSFL para identificar las características y tipos de OSFL que están particularmente en riesgo de ser utilizadas en forma inadecuada para FT. A pesar de los riesgos generales identificados por las autoridades en la NRA, Australia no ha llevado a cabo una revisión de riesgos del sector de OSFL para identificar las características y tipos de OSFL que están particularmente en riesgo de ser utilizadas en forma inadecuada para FT. En consecuencia, no hay un acercamiento relacionado con FT, o un monitoreo relacionado con FT, en relación con esta parte del sector estaría en riesgo y que representa una participación significativa de las actividades del sector”*.³²

Parece que mientras el equipo de evaluación elogiaba el trabajo del Comité Australiano de Entidades Benéficas (ACNC) al elevar los estándares de transparencia y responsabilidad de las OSFL para evitar el abuso para el financiamiento del terrorismo, esto solo no podía ser considerado una implementación adecuada de la R8. Lo que se necesitaba era una evaluación de riesgo del sector, anterior al diseño e implementación de reglas y regulaciones hechas a medida para aquellas OSFL en riesgo.

38. El nexo evaluación de riesgo-efectividad establece nuevos desafíos, como se puede concluir a partir del cambio en la manera en que el GAFI define a las OSFL en riesgo. Qué es la efectividad continúa siendo poco claro y está abierto a la interpretación. Del MER español, por ejemplo, uno puede leer que, si bien el país cumplía mayoritariamente con la R8, los evaluadores encontraron que no pudo demostrar una implementación adecuada de la RCSNU 1373 y 1276 en relación con la R8. Estas resoluciones están relacionadas con el listado de terroristas y con los procedimientos de congelamiento de activos. Los evaluadores consideraron que las sentencias a prisión eran demasiado bajas para los delitos de financiamiento del terrorismo

³⁰ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/WB-ESAAMLG-Mutual-Evaluation-Report-Ethiopia-2015.pdf> (párrafo 142, pág. 45,46).

³¹ <http://www.austrac.gov.au/publications/corporate-publications-and-reports/terrorism-financing-australia-2014>

³² <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Australia-2015.pdf>



cometidos.³³ Si la efectividad se mide en términos de calidad del sistema de derecho penal, uno puede concluir que la cuarta ronda del MER del GAFI puede influir en la manera en que se procesan los delitos de financiamiento del terrorismo a nivel nacional: mientras más personas e instituciones sean procesadas por financiamiento del terrorismo, más efectivo es el sistema del país. Esto podría conducir, potencialmente, a una mayor presión sobre el sistema de inteligencia y de procesamiento y las instituciones correspondientes como los organismos de coordinación nacional anti-terrorismo, los organismos de inteligencia, las UIF, las fiscalías y los juzgados penales.

Navegar las complejidades de la R8 en relación con un enfoque basado en el riesgo

39. La incorporación del GAFI al BPP de la R8 de las prácticas y estándares de la sociedad civil para prevenir el fraude y la corrupción como mecanismos que podrían extenderse para incluir el financiamiento del terrorismo, y las fuertes referencias al Tratado internacional de derechos civiles y políticos, los Derechos Humanos Internacionales y el Derecho Humanitario Internacional, apoya nuestra ambición de desarrollar un enfoque que evite la regulación excesiva de OSFL. Brinda el impulso para articular estos estándares con el marco de evaluación de efectividad y la R1 general. El BPP de la R8 también indica que el riesgo cero es inalcanzable y requiere que los gobiernos sean realistas y proporcionados en el desarrollo e implementación de leyes y regulaciones para prevenir y mitigar los riesgos de que las OSFL sean abusadas para el financiamiento del terrorismo.

40. Hemos podido beneficiarnos de experiencias pasadas, como las de Indonesia y Filipinas, donde organizaciones globales de OSFL han realizado revisiones nacionales en colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), como organismo gubernamental técnico, relativamente independiente. Y además, de las actividades continuas en Kirguistán e Indonesia, donde la sociedad civil y la UIF están en proceso de diseñar un modelo de compromiso para realizar una evaluación de riesgo sobre la base de prácticas y preocupaciones de las OSFL, en anticipación a la evaluación del GAFI.

41. Nuestra coalición necesita articular a nuestros colegas y al GAFI maneras adecuadas para una práctica de evaluación de riesgos nacional y los medios para que las OSFL se involucren. Este informe muestra que el GAFI, de hecho, presiona para que se realice una evaluación de riesgo nacional del sector de OSFL porque la NI de la R8 y la Recomendación en sí misma identifican a las OSFL como *particularmente* vulnerables al abuso para el financiamiento del terrorismo. Mientras la NI a la R8 y la Recomendación misma permanezcan intactas en el estándar, los gobiernos deben demostrar que han desarrollado, *implementado y monitoreado* las reglas y regulaciones de FT que se basan sobre la evaluación de riesgos de financiamiento del terrorismo de las OSFL. El documento de Tipologías del GAFI brinda orientación, incluyendo indicadores de riesgo, para que las autoridades conduzcan dichas evaluaciones. Esto no incluye la participación de OSFL en la evaluación, que consideramos crucial. Las revisiones nacionales realizadas en Indonesia y Filipinas ameritarían ser diseminadas como modelos de *proceso* de evaluación de riesgo. El enfoque multidisciplinario que los actores involucrados probaron y hallaron útil debería convertirse en una práctica avalada por el GAFI.³⁴ En países donde se ha desarrollado el diálogo

³³ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>

³⁴ Otras fuentes para orientar a nuestra coalición en el diseño de revisiones nacionales y enfoques basados en el riesgo se encuentran en las coaliciones de la sociedad civil DRR http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/home/GAR_2013/GAR_2013_14.html



entre las OSFL y los ministerios de Finanzas y Asuntos Exteriores y otros ministerios e instituciones relevantes, las OSFL deben involucrarse en el proceso de evaluación de riesgo nacional o en la revisión de los análisis de la evaluación de riesgo de OSFL realizado por las autoridades. En países donde las autoridades sospechan de la sociedad civil o de la potencial contribución positiva que las OSFL pueden realizar para prevenir el financiamiento del terrorismo, nuestra coalición podrá abrir el espacio para un proceso multidisciplinario a través de *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto) u otras plataformas multidisciplinarias.

Referencias:

Las Recomendaciones del GAFI, (2012)

El informe de tipologías de la R8 del GAFI / Riesgo de abuso terrorista de organizaciones sin fines de lucro (2014)

El BPP de la R8 del GAFI (2015)

La Nota Interpretativa del GAFI (2012)

La metodología para la evaluación del cumplimiento con el estándar del GAFI y la efectividad del sistema ALA/CFT (2013)

La evaluación de riesgo del GAFI (informe de consultores) (2013)

El documento de posición de tipologías del sector de OSFL (2014)

Revisión nacional de Filipinas (2009) e Indonesia (2010)

Informes de evaluación mutua del GAFI de Filipinas (2009), Australia (2015), Bélgica (2015), Noruega (2015), España (2014) y Etiopía (2015).

Taller regional de Sarajevo sobre la R8: PPT de Moneyval sobre el abuso de OSFL y resumen ejecutivo del Taller regional

Presentación a la revisión administrativa del MER de EE. UU. por parte del consorcio de OSFL de EE. UU. liderado por Red de Beneficencia y Seguridad y Consejo de Fundaciones (2015)

Blog LSE sobre Timothy Wittig (2014)

Estudio de literatura sobre Financiamiento del terrorismo por Marieke de Goede en la Universidad de Ámsterdam para los Servicios de Inteligencia Nacional Holandeses (2007)

Además, los enfoques producidos por el centro de experiencia independiente Consejo de Gobernabilidad de Riesgo Internacional IRGC, que trabaja en colaboración con el OECD/DAC, entre otros, sobre evaluaciones de riesgo nacionales pueden ser útiles. <http://www.irgc.org/publications/core-concepts-of-risk-governance/>

Esta publicación fue elaborada bajo el proyecto: "Alzarse en contra de las medidas anti-terroristas que limitan el espacio cívico" (*Standing up Against Counter-Terrorism Measures that Constrain Civic Space*). El proyecto recibe el apoyo parcial del subsidio de la Iniciativa de Derechos Humanos de Open Society. Las opiniones expresadas en el documento no necesariamente representan las opiniones de Open Society Foundations. Para obtener más información, visite: www.fatfplatform.org

