

Aspectos fundamentales de la Guía GAFI para las Evaluaciones de Riesgo en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

I.- INTRODUCCION

Dentro de los estándares internacionales impulsados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el marco de las nuevas 40 recomendaciones de Febrero de 2012, las valoraciones de riesgo, traducidas en el Enfoque Basado en Riesgos (EBR), constituyen uno de los pilares fundamentales de las políticas internacionales ALA/CFT/CPADM[1].

Su importancia las ha ubicado en la primera de las cuarenta nuevas recomendaciones del GAFI. En ella se establece que:*“Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo para todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, éstos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones. Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”.*

De esta forma, el GAFI busca impulsar el empleo eficiente de los recursos disponibles para impedir y mitigar los riesgos LA/FT, como elemento fundamental para la implementación y el desarrollo de un sistema efectivo ALA/CFT.

Para ello, destaca la designación de una autoridad o mecanismo nacional para realizar la evaluación de riesgos de manera de liderar un esfuerzo mancomunado que permita evaluar los riesgos y aplicar eficazmente los recursos económicos, humanos y técnicos durante el transcurso de la realización de la misma.

De acuerdo a la referida guía, el trabajo final debe identificar, evaluar y entender, donde se encuentran los riesgos mayores y menores, de manera tal que se apliquen medidas ALA/CFT ampliadas y simplificadas respectivamente.

Se destaca que, finalmente, el proceso debe permitir que las autoridades competentes, instituciones financieras (IF), y actividades y profesiones no financieras designadas (APFND), sean capaces de:

- asegurar la aplicación de medidas para prevenir o mitigar el LA/FT,
- tomar decisiones en cuanto a la asignación efectiva de recursos,
- contar con procesos para identificar, evaluar, monitorear, manejar y mitigar sus riesgos de LA/FT,
- identificar, evaluar y entender el riesgo de forma continua para: informar de cambios en el régimen ALA/CFT, asistir en la asignación y priorización de recursos a las autoridades competentes y tener disponible la información para las evaluaciones de riesgo llevadas a cabo por las IF y las APFND. Para el cumplimiento de lo recién expresado, los países deben mantener actualizados los datos, diseminar la información de las evaluaciones sobre los resultados a todas las autoridades competentes y Organismos Autónomos (SRO, por su sigla en inglés), IF y APNFD.

Una vez que los riesgos son cabalmente entendidos, las autoridades deben aplicar las medidas necesarias para:

- Manejar y mitigar los riesgos, debiendo las IF y las APNFD, desarrollar políticas, controles y procedimientos que les permitan realizar estas acciones con eficiencia.
- Supervisar y monitorear los riesgos, a través de la implementación de controles aprobados y supervisados por la alta gerencia, de acuerdo a las recomendaciones Nº 10, 26 y 28 (Debida Diligencia del Cliente, Regulación y Supervisión de las Instituciones Financieras y Regulación y Supervisión de las APFND, respectivamente)
-

II.- DESARROLLO

A.- GENERALIDADES

En la Guía para la Evaluación del Riesgo Nacional en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo del GAFI, se establecen los siguientes capítulos:

- Los principios generales para las valoraciones de riesgos de LA/FT nacionales, en cuanto al enfoque y el propósito de la guía.
- Los principios de la organización y de la información a utilizar.
- Las etapas de la evaluación de riesgos de LA/FT.
- El resultado de la evaluación de riesgos.

Con respecto a los principios generales para las evaluaciones de riesgos de LA/FT nacionales, el GAFI establece que el objetivo de dicho trabajo es proveer una guía para las EBR nacionales y particularmente en lo concerniente a la recomendación Nº 1. En este sentido, aclara en el texto de la misma, que se trata de establecer herramientas para la realización de las evaluaciones, lo que no significa que el cumplimiento de los estándares expuestos en la guía, sean en sí mismos, determinantes de la aplicación efectiva de los resultados obtenidos por los países.

En cuanto a los conceptos fundamentales para la evaluación de riesgos en materia de LA/FT, la guía establece que parte de ellos refieren a la “Gestión de Riesgos” (Risk Management), desde donde se destacan cuatro conceptos fundamentales: Riesgo, Amenaza, Vulnerabilidad y Consecuencias o Impacto.

1. **Riesgo:** El mismo se define como una función que se encuentra determinada por la interacción de tres variables: Amenaza, Vulnerabilidad y Consecuencia o Impacto.
2. **Amenaza:** Es una persona, un grupo de personas, cuyo objeto o actividad tiene el potencial de afectar el normal devenir de un estado, una sociedad o una economía. En el contexto del LA/FT, se incluye a criminales y sus organizaciones; grupos terroristas, sus integrantes, sus fondos y futuras actividades delictivas.

Como factor determinante del riesgo, la evaluación de la amenaza requiere del conocimiento del ambiente donde se desarrollan los delitos determinantes y cuáles serían los ingresos generados por las actividades criminales.

1. **Vulnerabilidades:** Comprende aquellas debilidades que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden facilitar y/o permitir sus actividades. En el contexto de la evaluación de riesgos y apreciando las vulnerabilidades como concepto absolutamente distinto al de amenaza, se debe focalizar la atención en los factores que significan debilidades en el sistema ALA/CFT o en los controles estatales. Su valoración, debería incluir las características de los diferentes sectores, o productos/servicios financieros que lo hagan atractivos a los fines de LA/FT. Cabe aclarar, en este aspecto, que mientras que la amenaza es algo extrínseco al sistema, la vulnerabilidad es un aspecto intrínseco del mismo que facilita la actuación de la primera.
2. **Consecuencias:** Refiere al impacto o daño que el LA o el FT puede causar e incluye los efectos de la actividad criminal y terrorista en el sistema, en las instituciones financieras, así como en la economía y en la sociedad toda. Las consecuencias a su vez, pueden ser consideradas a corto y a largo plazo y relacionarse con determinados intereses nacionales, regionales y locales, reputación internacional, sectores de negocios, comunidades, etc.

La Guía establece que dados los desafíos que significan la determinación y/o la estimación de las consecuencias del LA/FT, es aceptado que la incorporación de éstas en las valoraciones de riesgos, no incluyan aproximaciones sofisticadas. El concepto fundamental es, que los países se focalicen en alcanzar un conocimiento comprehensivo de sus Amenazas y Vulnerabilidades.

Con respecto a los usuarios/clientes de las valoraciones de riesgos, el GAFI establece que el enfoque del trabajo debe adecuarse a los destinatarios de las mismas. La variedad y diversidad de los destinatarios, incluirá:

- Decisores Políticos y otras autoridades relacionadas con la formulación de políticas ALA/CFT/CPADM, quienes la utilizarán para tomar decisiones sobre el marco legal y regulatorio y sobre el destino de recursos para las autoridades competentes, sobre la base de la recomendación N°2 del GAFI (Cooperación y Coordinación Nacional).
- Unidades Operacionales que incluyen aplicación de la ley, autoridades de investigaciones, Unidades de Inteligencia Financiera y entidades de control fronterizo, etc.
- Reguladores, supervisores y Organismos Autónomos (SRB, por su sigla en Ingles)
- Instituciones Financieras, Actividades y Profesiones Financieras No Designadas (APFND), para los cuales las valoraciones de riesgos nacionales son una fuente relevante para contribuir a sus propias valoraciones de riesgos y sus obligaciones[2].
- Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)
- Asesores ALA/CFT, organismos de evaluación y otros actores internacionales.
- Público en general, así como la academia, individuos específicos, etc.
-

B.- PRINCIPIOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS EN MATERIA DE LA Y FT

Los principios generales establecidos anteriormente, pueden ser considerados a la hora en que los países intenten conducir cualquier evaluación de riesgos de LA/FT. Los mismos se resumen en los siguientes:

1.- Acuerdo claro acerca del propósito y el enfoque: Se estima apropiado que todas las partes involucradas en el proceso, incluyendo aquellas que conducen la evaluación y eventualmente los usuarios finales de la misma, deben acordar el propósito y alcance del trabajo ya que es esencial que se pueda responder a las necesidades a partir de la evaluación de riesgos nacional. Asimismo, debe estar atada a la planificación estratégica y relacionada con acciones específicas. Por ejemplo, la evaluación de riesgos, puede servir como insumo (“input”) a las estrategias/políticas nacionales como parte del proceso doméstico de coordinación nacional ALA/CFT. Paralelamente, los propósitos de la evaluación podrán variar de acuerdo a las necesidades de los usuarios, de manera de ajustarse a las necesidades de los mismos.

2.- Determinación del enfoque: Uno de los aspectos fundamentales en la determinación del enfoque del trabajo, es la determinación de tomar la evaluación de riesgos en materia de LA/FT de forma conjunta o por separado. Cabe recordar, que existen factores de riesgo asociados al FT, que necesitan ser considerados de forma distinta de aquellos asociados al LA (por ejemplo: FT se concentra en prevenir acciones de financiamiento de actos futuros y el LA se concentra en minimizar las consecuencias de hechos consumados bajo la característica de delito precedente).

Los diferentes niveles, propósitos y enfoque, incluye las evaluaciones supranacionales, nacionales y sub-nacionales; sin embargo existen interacciones entre los distintos niveles. Por ejemplo, situaciones de alto o bajo riesgo identificadas por las autoridades competentes, a través de evaluaciones de riesgo nacionales, deben influenciar y/o confirmar la determinación de situaciones de riesgo relevante para las EBR a ser implementadas para las instituciones financieras y las APFND y supervisadas por las autoridades designadas o los SRB. Asimismo, las evaluaciones continuas de riesgos por parte de las entidades financieras y las APFND, supervisadas por sus autoridades designadas pueden contribuir a la confirmación y/o identificación de niveles de riesgo en el contexto de evaluaciones nacionales de LA/FT.

Generalmente, estos trabajos, están compuestos por diferentes tipos de evaluaciones a diferentes niveles de enfoque, a partir de las cuales, se pueden combinar para alcanzar un nivel de entendimiento de los riesgos a nivel nacional. Por ejemplo, supervisores y SRB, pueden valorar los riesgos de LA/FT en los sectores financieros y de APFND, las autoridades de cumplimiento de la ley y UIAF's pueden identificar las vulnerabilidades del sector de las OSFL.

Otro aspecto que determinará el trabajo, dependerá de la estructura de la coordinación y cooperación nacional en materia de ALA/CFT, en relación a las características nacionales, regionales o departamentales de cada sistema.

Con respecto a la exhaustividad de la evaluación, se aconseja que cada país, se asegure de realizar una evaluación de riesgos suficientemente exhaustiva como para proveer una imagen general de los riesgos que enfrenta el sistema nacional ALA/CFT. La confección del trabajo irá determinando la valoración de los riesgos de acuerdo a las amenazas y las vulnerabilidades para cada caso en particular, determinado por el enfoque de la evaluación. De estas aproximaciones, se irán determinando "*brechas de información*" a ser atendidas en futuras valoraciones. Cabe destacar, que ante falta de información respecto a

algún sector en particular, se deberá subir el nivel de riesgo del asunto en consideración.

3.- Necesidad de un compromiso de alto nivel para el proceso de la evaluación de los riesgos en materia de LA/FT. El punto de partida para estos trabajos radica en el compromiso de todos los actores políticos involucrados y debe ser demostrado claramente por las autoridades del más alto nivel ya que estos deberán reconocer, entender y conocer los riesgos existentes.

C.- ORGANIZACIÓN E INFORMACIÓN

1.- Planificación y organización de la evaluación de riesgos de LA/FT. Las diferentes naciones optan por aproximaciones a través de un grupo interagencial, por discusiones en mesas redondas de intercambio de opiniones, grupos de expertos, etc. Sin embargo, se estima que lo más relevante es lograr una clara determinación y la designación de una agencia, organización o grupo de trabajo específico que esté a cargo de liderar y coordinar el proceso.

De esta forma, el propósito y el enfoque o profundidad del proceso de elaboración de la evaluación de riesgos (reuniones, entrevistas, colección de información y análisis), es determinado por una sola entidad. Asimismo, puede resultar de utilidad, la elaboración de un plan que determine los procedimientos, roles y responsabilidades de los diferentes actores en el proceso para identificar, evaluar y entender los riesgos de LA/FT.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la posibilidad de contar con un proceso flexible que permita la aproximación desde un sistema o estructura suprainstitucional (arriba – abajo) y desde valoraciones sectoriales hacia los sistemas superiores (abajo – arriba). Paralelamente, se destaca la posibilidad de desarrollar un proceso que parta desde una evaluación incremental partiendo desde un enfoque limitado o específico para gradualmente ir expandiéndolo.

2.- Fuentes de Información: Debido a que es probable que una sola agencia o entidad no posea toda la información necesaria para realizar una evaluación de riesgos nacional, se recomienda que ésta involucre a una amplia red de organizaciones, agencias y departamentos relevantes dentro de la órbita estatal, que tengan experiencia y responsabilidades en la materia.

Entre ellas podrían encontrarse:

- 1. Gobierno – Formulación de políticas:** Los tomadores de decisiones políticas (allí donde sea relevante), deben ser incluidos en la conducción de la evaluación de riesgos (no necesariamente como proveedores de

información, sino como usuarios principales de las mismas), para asegurar que responda adecuadamente a los requerimientos del Gobierno y promover las eventuales modificaciones a las políticas ALA/CFT. Este sector, tiene un rol relevante a desempeñar en la determinación del alcance y enfoque de la evaluación.

2. **Autoridades jurisdiccionales y de Cumplimiento de la Ley**^[3]: Estas autoridades operacionales, juegan un papel relevante como fuente de información ya que deben ser capaces de proveer la información necesaria para asistir el proceso. Investigaciones, procesamientos, sentencias; activos incautados, confiscados, repatriados, compartidos; requerimientos recibidos; tendencias, riesgos, e identificación de vulnerabilidades, todos éstos, son aspectos a ser aportados por estas entidades.
3. **Servicios de Seguridad y/o Inteligencia**: Estas agencias son particularmente relevantes para las evaluaciones en materia de terrorismo y financiamiento del terrorismo, debido a que gran parte de la información disponible en esta materia, proviene de estas fuentes de inteligencia. Asimismo, pueden actuar como evaluadores de las valoraciones de riesgo y como asistentes en la identificación de vulnerabilidades.
4. **Unidades de Inteligencia Financiera (UIF)**: Tomando como base los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y otros tipos de información que manejan, las UIF son una herramienta ideal para identificar amenazas, vulnerabilidades, técnicas de LA/FT, métodos, tendencias y nuevos patrones.
5. **Autoridades regulatorias y supervisoras**: Generalmente, tienen la capacidad de contar con un estado de situación de las entidades reguladas en materia de LA/FT. A través del monitoreo e inspección, estas entidades tienen conocimiento obtenido “in – situ” y de forma histórica, que les permite identificar vulnerabilidades asociadas con diversos tipos de instituciones, productos, transacciones y clientes que pueden ser precedentes de LA/FT y son capaces de evaluar políticas sectoriales, procedimientos y controles. Paralelamente, se encuentran en posición de proveer conceptos acerca del tratamiento de determinados riesgos en particular en cuanto a su identificación y gestión.
6. **Otras autoridades**: Figuras tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores (en relación a las amenazas identificadas por la Organización de las Naciones Unidas) y otras agencias encargadas de estadísticas, pueden

contar con información que aporten a la evaluación de riesgos, pudiendo participar de manera directa o indirecta del proceso. Otras entidades pueden ser las encargadas de recaudación de impuestos (como la DGI fundamentalmente donde el delito fiscal sea precedente del delito de LA, oficinas anti-corrupción, etc.)

7. **Socios Internacionales:** Organismos regionales del tipo GAFI (GAFISUD por ejemplo), pueden ser fuentes útiles de información acerca de los riesgos y particularmente en lo que refiere al trabajo realizado en la región para identificarlos y entenderlos. Asimismo, entidades de países amigos, pueden ser una fuente potencial de información.

3.- Involucramiento del Sector Privado y otros actores: La participación del sector privado en los procesos, puede llegar a ser valioso, en el sentido del aporte de una mirada fuera del ámbito público. Por ello, los diversos ámbitos del sector privado pueden proveer insumos esenciales. Entre ellos se observan:

- **Instituciones Financieras y APFND:** Para la aplicación del Enfoque Basado en Riesgos, las Instituciones Financieras y las APFND, debieron haber llevado a cabo evaluaciones de riesgos en LA/FT (habiéndolo realizado una determinación de las vulnerabilidades de sus sectores) por su cuenta; por lo tanto, dichas acciones pueden convertirse en una importante contribución a las evaluaciones nacionales.
- **Organismos Autónomos (SRB), Sindicatos, Asociaciones de Industrias y Cámaras Empresariales:** Estas entidades cuentan con una amplia participación de actores involucrados, los cuales pueden proveer de información estadística relevante, como por ejemplo: tipo y volumen de transacciones e información y otras particulares del sector.
- **Otros actores:** Investigadores, criminólogos, industriales, expertos en el sector privado, en gestión de riesgos, OSFL, la sociedad civil, académicos y expertos internacionales, pueden entre otros que aporten sus visiones.
- **Criminales:** Son otra fuente de información, fundamentalmente bajo la figura del colaborador. Ellos podrían explicar en alguna circunstancia, las razones por las cuales determinados “Modus Operandi” (MO) son elegidos sobre otros y eventualmente mostrar objetivamente o subjetivamente, las vulnerabilidades existentes.

4.- Información y herramientas requeridas para las evaluaciones de riesgo en materia de LA/FT. La calidad de la evaluación de riesgos depende en gran

medida de la calidad y los tipos de información que se tenga disponible. Mientras que las valoraciones cuantitativas (basadas mayoritariamente en estadísticas) otorgan seguridad y disponibilidad, la excesiva dependencia en este tipo de información, puede desviar la evaluación hacia factores de riesgo mensurables y alejarla de otros factores no cuantitativos o de los cuales es difícil obtener información.

Por estas razones se recomienda complementar la evaluación de riesgos con información cualitativa relevante, tal como información de inteligencia, opinión de expertos, aportes del sector privado, tipologías, valoraciones temáticas y otras valoraciones de riesgos regionales y supranacionales.

Cabe recordar, que el manejo de la información es de gran importancia en la lucha ALA/CFT/CPADM, ya que como está establecido en la recomendación GAFI Nº 33, es esencial para los países, contar con los medios para compartir la información potencialmente sensible que poseen los diversos organismos.

Por otra parte, la guía hace mención a la evaluación de las fuentes de información respecto a su objetividad, la que debe mantenerse siempre en sus más altos niveles para evitar desviaciones en las valoraciones.

Durante el proceso de confección de las valoraciones, es probable que surjan “vacíos o brechas de información”, las cuales deben ser solucionadas. Estas instancias, deben dar lugar a nuevas directivas y nuevos requerimientos de información y remediar así vulnerabilidades existentes en la propia confección de la evaluación de riesgos y del propio sistema ALA/CFT.

Asimismo, debe mantenerse una aproximación coherente en la identificación de indicadores cualitativos y cuantitativos para sucesivas y posteriores comparaciones de riesgos.

5.- Otras consideraciones en materia de planificación. Con respecto a la frecuencia de las evaluaciones, es importante destacar, que en la recomendación Nº1 del GAFI, se requiere que los países evalúen los riesgos “*de forma continua*” y su valoración sea revisada periódicamente[4]. Se recomienda que la autoridad nacional encargada de llevar adelante las evaluaciones de riesgo, sea la responsable de mantener este proceso de revisión permanente.

Es importante destacar que existen factores (internos o externos a las naciones) que pueden influenciar o forzar la necesidad de renovar o realizar una nueva evaluación de riesgos LA/FT, entre los que se destacan: nuevas actividades de

LA/FT que puedan causar daños sustanciales, el surgimiento de nuevas tipologías, datos de inteligencia significativos, etc.

Otros desarrollos podrían ser entre otros:

- Cambios en los estándares o guías internacionales, como por ejemplo: recomendaciones GAIFI, guías del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Convenciones de las NN.UU., legislación de bloques regionales, etc.
- Cambios en el marco político, económico o legal de un país.
- Desarrollos en los regímenes de otros países de relevancia en el relacionamiento económico /financiero de nuestro país.
- Asuntos surgidos desde el sector privado.
- Reportes públicos o material de fuentes de información abierta.
- Estudios de tipologías domésticas o reportes de inteligencia recibidas desde organismos de cumplimiento de la ley, UIF, y otros operadores que identifiquen vulnerabilidades en un producto o servicio.
- Información acerca de tendencias en otros países.

Se recomienda además que la autoridad responsable de la realización del trabajo, resguarde la información para respaldar las metodologías y procesos utilizados y maneje criteriosamente la distribución de la información, de manera que la autoridad responsable, mantenga el registro seguro de los datos, la información, análisis y conclusiones del proceso.

D. ETAPAS DE LA EVALUACION DE RIESGOS EN MATERIA DE LA/FT.

1.- El proceso de la evaluación de riesgos, puede dividirse en una serie de actividades o etapas a ser: identificación, análisis y evaluación.

1. En términos generales, la **Identificación** se inicia desarrollando una lista inicial de factores potenciales de riesgo de los países. Éstos serán diagramados desde amenazas conocidas o supuestas y vulnerabilidades^[5]. Preferentemente en esta etapa, el proceso de identificación debe ser comprehensivo; sin embargo, debe también ser dinámico en el sentido que puedan considerarse nuevos riesgos no detectados en la etapa inicial.

Tras establecer el propósito y el enfoque para el ejercicio de evaluación de riesgos, el primer paso es la identificación de amenazas y vulnerabilidades a ser analizados. Dados los riesgos de LA/FT, existe una combinación de amenazas,

vulnerabilidades y consecuencias o impactos que da lugar a una lista de las mayores amenazas y vulnerabilidades. Esta lista inicial puede ser amplia o específica, de acuerdo a tipologías conocidas o diseñadas desde una lista genérica de casos o circunstancias que involucran LA o FT. Para las amenazas de LA/FT, la conformación de la misma, puede ser facilitada por el acceso a valoraciones nacionales del crimen, reportes de tipologías y conocimiento en general de los organismos competentes.

La lista de vulnerabilidades, puede ser conformada por información proveniente de reportes de evaluaciones mutuas del GAFI de acuerdo a las recomendaciones del Grupo, reportes de supervisores, vulnerabilidades del sector, evaluaciones de riesgo sectoriales y particularmente con referencia al grado de eficacia existente en el sistema ALA/CFT.

La confección de la lista primaria de amenazas y vulnerabilidades debe considerar todo el proceso de LA/FT, incluyendo el contexto internacional y fronterizo. Cabe recordar, que los riesgos existen cuando las amenazas de LA/FT, explotan las vulnerabilidades de LA/FT relacionadas.

Una vez establecida la lista de amenazas y vulnerabilidades, el paso siguiente debe tratar cómo éstas interactúan y articulan una lista de riesgos que el país enfrenta cuando combate el LA/FT.

Existen diferentes aproximaciones para ser usadas en la etapa de la Identificación. Entre ellas se destaca la identificación de “eventos de riesgo”, los cuales involucran desde ejemplos específicos de eventos de LA/FT hasta eventos macro. Bajo esta aproximación, se deben elegir los escenarios a analizar, como por ejemplo:

- *"Grupos de crimen organizado colocan el producto del delito en el sistema financiero a través de la mezcla de productos en efectivo con figuras comerciales legítimas."*
- *"Grupos de traficantes de narcóticos utilizan el contrabando de dinero para mover recursos de procedencia ilícita en la frontera".*
- *"El grupo terrorista X es conocido por recaudar fondos a través de donaciones en efectivo obtenidos dentro del país".*
- *"Grupos terroristas extranjeros utilizan ONG's locales como fachada para actividades de financiación terrorista."*
- *"Grupos criminales extranjeros blanquean fondos obtenidos de actividades criminales en el extranjero a través del sector inmobiliario nacional."*

- "Criminales y terroristas explotan la falta de información sobre los beneficiarios finales y el control de las empresas para esconder sus vinculaciones entre ellos y testaferros físicos o jurídicos"
- "Las instituciones financieras no logran identificar transacciones sospechosas por deficientes sistemas de vigilancia".
- "Las fuerzas de seguridad no investigan LA debido a su énfasis en los delitos precedentes".
- "Lavadores de dinero evitan condenas por leyes ALA mal redactadas".
- "Las confiscaciones derivadas de actividades criminales, no se realizan de forma efectiva por fallas en las autoridades a la hora de usar medidas provisionales para el congelamiento de activos durante las investigaciones".
 1. En el **Análisis** recae el corazón del proceso de evaluación de riesgo en materia de LA/FT. Éste incluye la consideración de la naturaleza, las fuentes, la probabilidad y las consecuencias de los riesgos identificados. Finalmente, el objetivo de esta etapa es el de llegar a un conocimiento holístico de cada uno de los riesgos como una combinación de amenazas, vulnerabilidades y consecuencias, de manera de trabajar hacia la asignación de valores relativos de importancia.

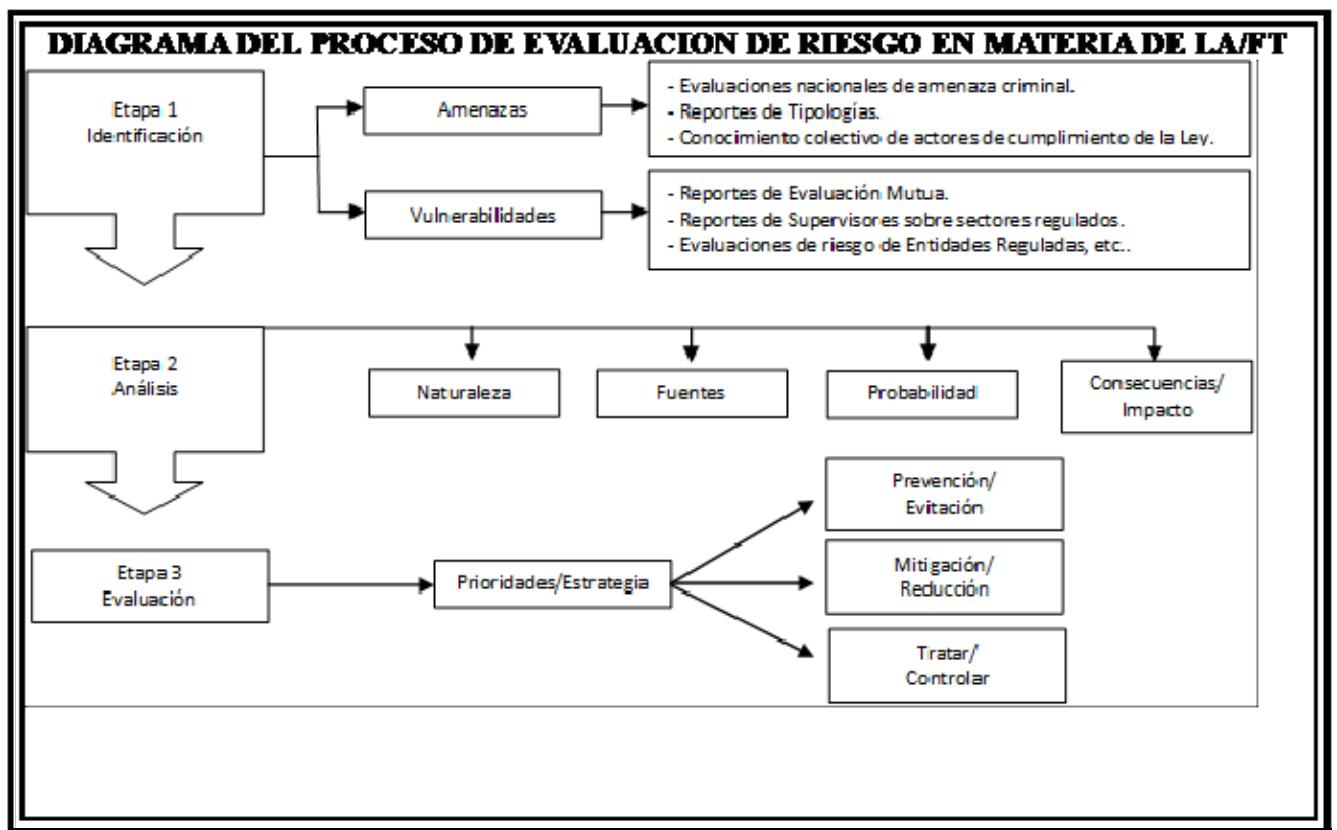
Esta etapa busca alcanzar el total entendimiento de la naturaleza, la extensión y el posible impacto de los riesgos de LA/FT. Como fue mencionado, el riesgo se encuentra en función de la amenaza, la vulnerabilidad y el impacto o consecuencias. Su determinación será la que otorgará a cada uno su evaluación.

Preferentemente, el análisis debe tomar en cuenta factores "contextuales" relevantes (en sentido amplio: aspectos políticos, económicos, geográficos, sociales, tecnológicos, legislativos, etc.) que influyen sobre como los riesgos evolucionan.

Para determinar el tamaño y la importancia del riesgo en términos relativos de otros riesgos, pueden utilizarse diferentes técnicas.

- De forma holística: los riesgos deben rankearse o categorizarse en términos de su grado de importancia relativa.
- De forma analítica: pueden incluir la identificación de la naturaleza y extensión de las consecuencias de cada riesgo en paralelo a la probabilidad de que el riesgo se materialice y combinando estos resultados, determinar el valor de riesgo, que normalmente es presentado en una matriz de riesgos.

Con respecto a las consecuencias, es crucial tener una dimensión real de los riesgos para entender porque el LA/FT toma lugar en determinado contexto. El LA tiene como meta, el convertir, ocultar y disfrazar la procedencia ilícita de sus fondos. El FT, busca financiar sus operaciones, ataques y su infraestructura de apoyo, por lo que necesitan recaudar, recibir y mover fondos. Es igualmente importante, entender las consecuencias asociadas a las actividades descriptas anteriormente, colaborando en el entendimiento de las consecuencias relacionadas con esas actividades y en la formulación de conclusiones acerca de la relativa importancia de cada riesgo identificado.



Las consecuencias pueden identificarse y tener afectación tanto a nivel local como internacional. Tanto los impactos como los daños (que constituyen las consecuencias) pueden categorizarse como físicos, sociales, ambientales, económicos y estructurales. Desde una perspectiva nacional, una de las principales consecuencias del LA/FT se observa sobre la transparencia, el buen gobierno y la responsabilidad de instituciones públicas y privadas. Asimismo, puede generar daños sobre la seguridad de un país y su reputación internacional, y ambos impactar directa o indirectamente sobre la economía de la nación.

Para la apreciación de los riesgos, herramientas tales como la matriz de riesgos, establecen una forma simplificada para apreciar los mismos.

1. La **Evaluación** en el marco de las EBR, involucra la consideración de los riesgos analizados durante el período previo a la determinación de prioridades, tomando en cuenta el propósito establecido al comienzo del proceso de evaluación.

La evaluación consiste en tomar los resultados obtenidos durante el proceso de análisis para determinar las prioridades y hacer frente a los riesgos, teniendo en cuenta el propósito establecido al inicio del proceso de evaluación.

Dependiendo de la fuente, hay una serie de métodos para tratar (o controlar) el riesgo, incluyendo la prevención (o la acción de evitar), mitigación (o reducción), la aceptación o la planificación de contingencias.

En materia de riesgos de LA/FT y EBR, los procesos más relevantes son el de prevención (por ejemplo, la prohibición de ciertos productos, servicios o actividades) y la mitigación (o reducción) del riesgo. La evaluación de los niveles de riesgos LA/FT, normalmente conducen al desarrollo de una estrategia para hacer frente a los riesgos.

Mayores niveles de riesgo puede requerir acciones inmediatas para mitigarlos y menores niveles de riesgo pueden requerir acciones simplificadas como por ejemplo un monitoreo. Altos niveles de riesgo pueden indicar riesgos sistémicos o profundamente arraigados que requieren una respuesta estratégica y más amplia en el tiempo junto al desarrollo de políticas y la implementación de medidas especiales.

La priorización de los riesgos de LA/ FT en la etapa de evaluación ayudará a asumir el reto de la asignación de recursos generalmente escasos para financiar programas ALA/CFT. En el proceso de elaboración de presupuestos, es importante identificar y priorizar los problemas que requieren mayor atención.

Desde una perspectiva ALA/CFT, los países deben aplicar las medidas necesarias (por ejemplo, recomendaciones del GAFI) y asignar los recursos adecuados para mitigar los riesgos identificados. De hecho, como está establecido en la recomendación Nº1 del GAFI, el EBR permite a los países a desarrollar un sistema más flexible de contramedidas con el fin de orientar sus recursos de forma más eficaz, incluso mediante la aplicación preventiva.

E.- RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE RIESGO

1.- Los resultados de una evaluación del riesgo pueden adoptar diferentes formas, pero debe asegurarse que las autoridades públicas saquen sus conclusiones sobre los niveles de los riesgos y las prioridades para la mitigación de dichos riesgos^[6]. Por tanto, es aconsejable que la evaluación de riesgos contenga suficiente información sobre el origen, la naturaleza y extensión de cada riesgo para ayudar a la toma de medidas adecuadas para mitigarlos. Asimismo, los resultados de la evaluación nacional, podrían aportar una valiosa contribución en la formulación o calibración de los requisitos nacionales en materia de ALA/ CFT.

Con respecto a la difusión de los resultados de la evaluación, las autoridades deberán tener en cuenta los ámbitos donde se evalúan los resultados y difundirlas a las diversas partes interesadas. Más específicamente, la recomendación N°1 establece que los países deben contar con los mecanismos para proporcionar la información adecuada sobre los resultados de las evaluaciones de riesgo a todas las autoridades competentes, los SRB, las instituciones financieras y APNFD.

Sin embargo, la inclusión de información sensible debería circunscribirse, exclusivamente, a la diseminación a las partes interesadas y hacerla bajo requisitos de confidencialidad.

III.- ANALISIS DEL TEXTO DEL DOCUMENTO

- La Guía del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre la Evaluación de Riesgo Nacional en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, es una orientación conceptual acerca del tratamiento de la temática de las Evaluaciones Basadas en Riesgos que no descarta otras metodologías, estableciendo expresamente en su contenido, que no es un estándar de acciones específicas a tomar. Su utilidad está centrada en consideraciones que aporten a la implementación de procedimientos y herramientas que resulten eficaces a la construcción de una evaluación de riesgos nacional. Cabe destacar, que los principios conceptuales establecidos para los riesgos de LA/FT, son también trasladables a los riesgos en materia de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, de acuerdo a los riesgos nacionales identificados por cada país.
- En lo referente a la confección de la evaluación de riesgos, se destaca que la determinación y/o estimación de las consecuencias de LA/FT es desafiante; por

lo tanto, aproximaciones simplificadas son igualmente útiles ante dificultades para la implementación de procesos de mayor complejidad.

- La Guía conjuga la recomendación Nº1, fundamento esencial de las nuevas cuarenta recomendaciones. En ella, se establece el mandato a los países para que identifiquen, evalúen y entiendan los riesgos de LA/FT y lleguen así a una asignación eficaz de recursos generalmente escasos.
- Este esfuerzo institucional de evaluación nacional de riesgos, debe ser claramente delineado tanto en aspectos políticos como programáticos, en lo que respecta a la determinación de los objetivos de la evaluación y del compromiso político de todos los estamentos estatales para lograr un producto de utilidad para la toma de decisiones al más alto nivel.
- Para ello, se establece que la designación de una autoridad o mecanismo institucional que lleve adelante el proceso de organización es primordial para orientar el esfuerzo de forma organizada y efectiva. Este proceso de organización incluye la determinación de claros principios acerca del propósito, enfoque, alcance y el compromiso político detrás del mismo. Paralelamente, se propone la designación de una entidad o grupo multiagencial para la determinación de objetivos claros de planificación y organización, de utilización de determinadas fuentes de información, la participación de representantes del sector privado y otras consideraciones tales como la previsión de cambios de escenarios y el establecimiento de horizontes temporales para enmarcar la evaluación.
- En lo que respecta a las etapas para realizar la evaluación de riesgos en materia de LA/FT, se establecen en tres fases: Identificación de factores de riesgo (amenazas y vulnerabilidades), la cual debe ser flexible, comprehensiva y dinámica para el establecimiento de listas de amenazas y vulnerabilidades, y la formulación de escenarios a analizar que responda a las fortalezas y debilidades de las amenazas consideradas. La segunda etapa es la del Análisis, fase cardinal en la elaboración de la evaluación, que considera la naturaleza, las fuentes, la probabilidad y las probables consecuencias o impacto de la actuación de una amenaza sobre las vulnerabilidades identificadas, para lograr un entendimiento holístico de los riesgos, de forma de plantear las medidas más eficaces para su desarticulación. Finalmente, se establece la etapa de la Evaluación de riesgos para determinar las prioridades a tratar/controlar, prevenir/evitar, mitigar/reducir. Esta determinación da lugar a la identificación de riesgos mayores, que requerirán de la aplicación de medidas

ampliadas y de riesgos menores, que darán lugar a la aplicación de medidas simplificadas. El resultado de esta etapa, determinaría la priorización de riesgos para la asignación de recursos de acuerdo a lo establecido anteriormente.

- Cabe recordar, que el mencionado proceso tiene como condición “*sine qua non*”, el arribo a resultados útiles para los decisores políticos, en orden de establecer una ponderación de los niveles de riesgo y colaborar así a la toma de medidas proporcionales a la naturaleza y nivel de los mismos.
- Paralelamente es un calibrador de las Estrategias Nacionales ALA/CFT y una herramienta eficaz para la realización de estudios prospectivos en dicha materia y para la instrumentación de políticas eficaces a más largo plazo. Esta herramienta, otorga también insumos a todo el Sistema Nacional Antilavado de Activos, para el tratamiento de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades presentes en los organismos y entidades que pertenecen al mismo.
- Se destaca, que mientras que los sujetos obligados y autoridades reguladoras tienen la capacidad de actuar sobre el tratamiento, prevención y mitigación del riesgo por medio de su incidencia en las vulnerabilidades que se detecten y valoren; las autoridades de cumplimiento de la ley, como judiciales, órganos supervisores, unidades policiales y otros órganos de seguridad e inteligencia, actúan en la prevención o neutralización de las amenazas identificadas.
- Finalmente, se reafirma la necesidad de difundir los resultados de forma amplia a las partes interesadas, asegurando que se establezca de forma reservada/confidencial para que alcance solamente a los usuarios involucrados directamente en la lucha contra el LA/FT/CPADM.

IV.- CONCLUSIONES

- La Guía presentada por el GAFI, establece una base conceptual para la confección de una evaluación basada en riesgos de acuerdo a los estándares impulsados por la comunidad internacional en materia de ALA/CFT. Paralelamente, otorga herramientas para la diagramación de un instrumento metodológico de gran importancia tanto en el plano nacional como internacional.
- Paralelamente, la realización del mencionado trabajo, supone una aproximación eficaz para el tratamiento de los riesgos en materia de LA/FT y también, una referencia nacional para el tratamiento, prevención o neutralización de las amenazas por parte de las autoridades competentes, y para la instrumentación

de medidas preventivas y mitigantes sobre las vulnerabilidades, por parte de los sujetos obligados y autoridades que correspondan.

- Sus resultados aportarían a nivel nacional, pautas para la elaboración de políticas en materia de control, tratamiento y mitigación de riesgos y a nivel internacional, establecerían un referente reputacional del compromiso del gobierno uruguayo para establecer un sistema ALA/CFT/CPADM eficaz y proactivo.
- En el trabajo, se reafirma la necesidad de una mayor interacción y de un profundo compromiso entre el sector público y el privado, para alcanzar un mayor conocimiento, estimación y valoración de los riesgos, a través de la potenciación y complementación de las fortalezas y capacidades de los diferentes actores.
- Se estima que el resultado de una evaluación de riesgos nacional, no solo aporta a la eficacia del sistema antilavado de activos, sino que también tiene un efecto de naturaleza estratégica para el país en su conjunto.

[1] De este punto en adelante, cada vez que se mencionen los conceptos de Anti Lavado de Activos (ALA) y Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT), también se estará mencionado implícitamente Contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CPADM). Ello se debe exclusivamente a prácticas internacionales signadas por la mayor influencia de estas dos primeras tipologías delictuales, sobre la última.

[2] De acuerdo a los estándares GAFI, se espera que los países pongan a disposición de las Instituciones Financieras y las APFND, la información apropiada acerca de los resultados de las valoraciones de riesgo nacionales.

[3] Incluye donde sea necesario a organismos policiales, aduanas, control fronterizo y agencias de inteligencia.

[4] Cabe destacar, que la recomendación N°1 no establece plazos ni períodos particulares de tiempo para las revisiones, pero se estima que las mismas pueden realizarse en términos de entre 3 y 5 años.

[5] Los factores potenciales de los riesgos, son aquellas amenazas o vulnerabilidades que son las causas, las fuentes o los vectores de los riesgos en materia de LA/FT.

[6] Lo que establece la recomendación n°1 del GAFI, es que se las naciones sean capaces de demostrar a través de este proceso, los mecanismos y las fuentes de información utilizadas, así como de sus conclusiones de cómo atender los riesgos identificados.

http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/antilavado/sitiogenerico/inicio/documentacion/publicaciones/memoebr_gafi