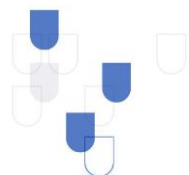


Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GUÍA SOBRE EVALUACIÓN SECTORIAL DE RIESGOS DE LA/FT

Septiembre 2020



El GAFILAT agradece la asistencia técnica brindada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), para la elaboración del presente contó además con el apoyo del Dr. Jorge Fernández-Ordás. El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Florida 939 - 10° A - C1005AAS - Buenos Aires, Argentina – Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@gafilat.org.

ÍNDICE

A. INTRODUCCIÓN	3
B. RESUMEN EJECUTIVO	4
C. METODOLOGÍA	9
D. GLOSARIO/ACRÓNIMOS	11
E. DESARROLLO.....	12
I. El proceso de evaluación de riesgos de LA/FT: Definición de los diferentes aspectos que comporta.	12
II. La experiencia de los países del GAFILAT en la realización de ESR.....	15
III. Lineamientos para la ejecución de las diferentes fases de elaboración de ESR.....	23
i. Fase preliminar.	24
ii. Fase de planificación.	27
iii. Fase de elaboración.	29
iv. Fase de presentación de resultados.	41
v. Fase de análisis de resultados: La explotación de los resultados.	46
F. CONCLUSIONES.....	54
ANEXO I - CUESTIONARIO PARA LOS PAÍSES QUE HAN ELABORADO ESR.	55
ANEXO II - CUESTIONARIO PARA LOS PAÍSES QUE NO HAN ELABORADO ESR.....	58

A. INTRODUCCIÓN

El presente documento se incardina en las actividades del GAFILAT dirigidas a prestar a sus miembros el apoyo técnico necesario para poder cumplir de manera satisfactoria con los estándares internacionales establecidos en materia de legitimación de activos y de financiamiento al terrorismo (LA/FT).

Uno de los motivos que han aconsejado llevar a cabo este trabajo ha sido la información obtenida en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la situación de los países miembros del GAFILAT en lo que a valoración de riesgos respecta. Los Informes de Evaluación Mutua acreditan que los países evaluados han desarrollado Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR). Esto les ha permitido, en la mayoría de los casos, adquirir una comprensión general del nivel de riesgo de LA/FT y elaborar estrategias nacionales dirigidas a su abordaje.

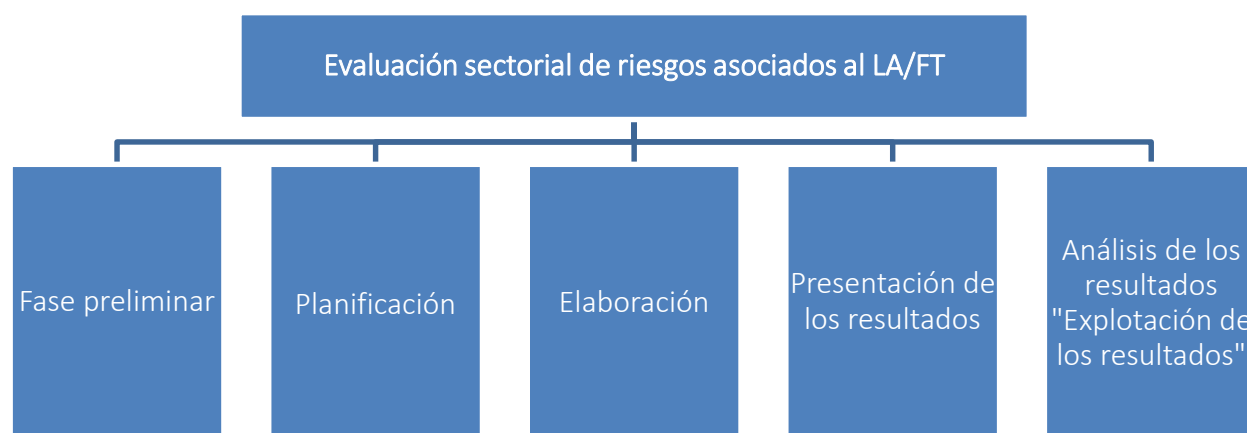
Sin embargo, los resultados de las calificaciones que se reflejan en los Informes de Evaluación Mutua muestran que la mayor parte de los países examinados precisan profundizar en la comprensión de los riesgos de ciertos sectores o actividades, que por las razones que sea, no son los suficientemente conocidos y comprendidos. Ello obliga a realizar un esfuerzo adicional por parte de los países precisamente dirigido a adquirir el conocimiento suficiente sobre esos riesgos que les permita evaluarlos, comprenderlos y, en su caso, mitigarlos.

Por tanto, a la vista del escenario señalado, se considera relevante elaborar una herramienta que coadyuve a orientar a los países en la identificación y evaluación de riesgos de LA/FT sectoriales, de manera tal que puedan fortalecer su nivel de comprensión e implementar políticas eficaces para su mitigación.

B. RESUMEN EJECUTIVO

1. La Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) establece como un elemento fundamental para la aplicación de los estándares internacionales el denominado enfoque basado en riesgo (EBR), según el cual los recursos destinados a la prevención y lucha contra el LA/FT deben aplicarse en función del nivel e intensidad del riesgo detectado.
2. Para ello constituyen elementos importantes la ENR y las evaluaciones sectoriales de riesgo (ESR), dirigidas a identificar, analizar y valorar los riesgos específicos de un sector de actividad o ámbito geográfico determinado. La *"FATF Guidance: National money laundering and terrorist financing risk assessment"* (Guía GAFI), contiene los principios, criterios y fases que deben seguir estos procesos, así como los objetivos a alcanzar, por lo que resulta un documento clave para la ejecución de estos trabajos de evaluación de riesgos.
3. La experiencia aportada por los países miembros del GAFILAT muestra que en su mayor parte han llevado a cabo procesos de ESR, bien de forma individualizada o como parte integrante de la ENR. Las mayores dificultades con las que se han encontrado los países en la ejecución de estos ejercicios están relacionadas con la identificación, obtención y procesamiento de la información y con el procedimiento y forma de materializar el objetivo perseguido. Por su parte, las fortalezas que se derivan de las ESR consisten en el conocimiento de los riesgos de los sectores, para su uso tanto por los organismos públicos como por los propios sectores, y en la relación e interacción que se genera durante la ejecución del ejercicio entre los distintos organismos públicos y los propios sectores.
4. La calificación de la experiencia por los países es positiva, tanto por los resultados alcanzados como por los efectos secundarios que se generaron con los sectores y con otras entidades públicas, estimando que se han cumplido los objetivos previstos. Ello no impide que en algunos casos el ejercicio pueda ser mejorable, lo cual resulta lógico debido a lo novedoso del ejercicio y a la complejidad que entrañan este tipo de acciones.
5. Con respecto a los países que no han llevado a cabo este ejercicio los motivos en que han justificado este hecho pueden resumirse en la falta de recursos y en la necesidad de atender a otras prioridades. No obstante, muestran gran interés en poder realizar este tipo de ejercicios, incluso algún país se encuentra en vías de ejecución de su primer ESR.

6. La ejecución de una ESR es un proceso complejo que precisa de la cumplimentación de diferentes fases, que van desde la toma de decisión sobre la conveniencia de realizar dicho ejercicio hasta el aprovechamiento de los resultados obtenidos. En cada una de estas fases se realizarán diferentes actuaciones, interviniendo en ello distintos actores.



7. La primera de estas fases es la denominada **preliminar**, cuya finalidad no es otra que definir el objetivo que se persigue con el proceso de ESR y concretar la forma de llevarlo a cabo. En esta fase se adoptan una serie de decisiones que van a condicionar todo el proceso, por lo que reviste especial importancia que dichas decisiones sean lo más precisas y claras posibles en lo que respecta a su contenido.

8. La siguiente fase es la de **planificación**, en la que se define el procedimiento que se va a seguir en la elaboración de la ESR. Dicho procedimiento, que debería plasmarse en un Plan de Trabajo, consistirá en la descripción de las distintas actuaciones mediante las cuales se pretende alcanzar el objetivo perseguido, sirviendo de guía para la ejecución del proceso. Entre los aspectos que se concretan se encuentran: la finalidad del ejercicio, los participantes, la forma en cómo se va a articular dicha participación, la metodología de identificación y evaluación de riesgos o el cronograma previsto de ejecución.

9. Una vez cumplimentada la fase de planificación, la siguiente fase consiste en la **elaboración** propiamente dicha. En ella se ejecutan las diferentes actuaciones, aplicando los

criterios establecidos en el Plan de Trabajo. Dentro de las recomendaciones que se realizan en esta fase es la de procurar la participación de representantes de los sectores objeto de la ESR. Esto se debe a que:

- a. Su capacidad para proporcionar información sobre la actividad que realizan y su relación con los clientes.
- b. El entendimiento sobre sus propios procesos que permiten la detección de vulnerabilidades asociadas LA/FT.
- c. Brindan mayor credibilidad a los resultados del ejercicio y mayor aceptación por los sectores involucrados.
- d. El resultado del ejercicio de evaluación está destinado al propio sector para orientar su marco preventivo.

No obstante, la forma e intensidad de la participación vendrá definida por las propias características del sector, debiendo concretarse en cada caso específico.

10. Dentro de la fase de elaboración, revisten especial relevancia todos los aspectos relacionados con la información y su recolección. La información es un elemento clave en el proceso de elaboración de una ESR, dependiendo su resultado final de la calidad y cantidad de dicha información, así como del análisis que de ella se realice. Uno de los problemas más habituales y señalado por los países del GAFILAT que han realizado ESR ha sido la obtención de información de unas características tales que permitiese la formulación de unas conclusiones objetivas y ajustadas a la realidad. Por tanto, es preciso seguir una serie de criterios en lo que respecta a las fuentes de información, el tratamiento que se proporcione a la información y las características que deberían concurrir en dicha información para que pueda ser considerada de utilidad para el proceso.

11. Un último aspecto destacable en la fase de elaboración es el relativo a la manera de concreción de los riesgos y la metodología a seguir. No existe una única metodología, tal y como la propia Guía del GAFI reconoce, siendo válida cualquiera que se desarrolle, siempre y cuando se tengan en consideración diferentes conceptos. Entre estos se encuentra la ecuación que configura a los riesgos como una interacción entra las amenazas, vulnerabilidades y sus consecuencias, para lo cual es preciso tener en cuenta estos términos. Además, no debe obviarse que la evaluación de riesgos está constituida por las fases de identificación, análisis y evaluación. El cumplimiento de estas etapas resulta necesario para poder realizar una adecuada valoración de riesgos.

12. La siguiente fase la constituye la **presentación de resultados** de la ESR entre los diferentes actores destinatarios de la información. Esta divulgación persigue diferentes objetivos en función del receptor de la información y del uso que le otorgará a la misma, en ese sentido, no es aconsejable la difusión pública y con carácter general del contenido de la ESR.

13. Los diferentes tipos de **divulgación** identificados tienen como destinatarios a las instituciones públicas directamente afectadas por la ESR o que han participado en su elaboración, las cuales utilizarán la información para implementar sus EBR e incrementar sus conocimientos sobre el sector para un mejor desempeño de sus funciones. Otro de los colectivos destinatarios es el de los sectores objeto de evaluación, que precisan de esta información para realizar sus propias valoraciones de riesgo para definir el marco preventivo. Por último, también es importante la información que de forma genérica se quiera proporcionar públicamente sobre la realización de la ESR, por contribuir a difundir las actuaciones que en este campo se están realizando por las autoridades y a que la sociedad tome conciencia de que el LA/FT existe.

14. La última fase es la denominada de **análisis de resultados**, aunque más bien debería denominarse de “explotación de los resultados”, ya que el análisis en sí mismo, se realiza en la fase de elaboración. Esta fase está muy relacionada con la de presentación de resultados, ya que resulta necesaria para que los diferentes destinatarios de la información puedan explotar los resultados obtenidos.

15. Una primera aplicación de los resultados es por parte de los organismos reguladores, supervisores y de análisis e investigación. Como se ha indicado anteriormente, las conclusiones de la ESR deberían ser utilizadas para la puesta en marcha de un EBR en sus respectivos ámbitos competenciales. Ello proporciona una herramienta relevante para la toma de decisiones sobre focalización de recursos en áreas y ámbitos determinados.

16. Otro de los aprovechamientos de las conclusiones de la ESR consiste en el **diseño e implementación de medidas mitigadoras de los riesgos** que han sido detectados. El conocimiento de los riesgos va a permitir a las autoridades competentes la identificación de líneas de mitigación y de posibles medidas concretas que puedan incluirse en dichas líneas. Estas medidas de mitigación, que revisten diferente naturaleza y en cuya definición y concreción es deseable que participen diferentes entidades públicas y el propio sector afectado, es

conveniente que se integren en una planificación concreta, consensuada en el órgano de coordinación interinstitucional en materia de prevención y lucha contra el LA/FT.

17. Tal y como se ha indicado anteriormente, las conclusiones obtenidas de los sectores objeto de la ESR deben ser utilizadas para identificar sus riesgos concretos y diseñar sus propios procedimientos preventivos.

18. Por último, no debe obviarse que los resultados de la ESR, de una u otra forma, en función de si se ha elaborado de forma individualizada o en el marco de un proceso de ENR, robustecen las conclusiones de la valoración de riesgo de carácter general. No obstante, es preciso que, independientemente del tipo de integración de resultados que se realice, la ESR mantenga su carácter diferenciado con la finalidad de que sus resultados concretos puedan ser presentados y aprovechados por el sector y los organismos públicos directamente involucrados.

C. METODOLOGÍA

19. El objetivo de este análisis consiste en elaborar una guía para uso de los países miembros del GAFILAT en el proceso de gestión de las ESR, identificando las posibles dificultades detectadas. El impacto genérico que se espera es que, a través de este documento, los países tengan una herramienta más para el desarrollo de sus ESR que les permita incrementar el grado de comprensión de los riesgos de LA/FT de los sectores y actividades económicas y profesionales relevantes por parte de las autoridades, lo que coadyuvará al diseño e implementación de medidas mitigantes focalizadas y efectivas.

20. En la elaboración de este documento se han seguido una serie de criterios de actuación, formulados desde la experiencia en procesos de valoración de riesgos, dirigidos a garantizar la buena marcha del proceso. El que resulta más relevante es la participación activa de los países miembros del GAFILAT, transmitiendo sus experiencias en la realización de este tipo de ejercicios y su visión sobre ellos. Esta participación ha proporcionado un insumo fundamental para el trabajo.

21. Es importante señalar que el análisis de la información proporcionada por los miembros consistió en valorar experiencias adquiridas y no, en evaluar la adecuación de sus actuaciones a los estándares internacionales. Asimismo, los datos proporcionados han sido tratados con la debida confidencialidad. En ese sentido, se espera que el producto final sea de utilidad para el GAFILAT y todos sus miembros.

22. Para la redacción del documento se han ejecutado las fases que a continuación se relacionan:

- a) Fase 1: Análisis de las fuentes documentales escritas (aportadas por la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT). El objetivo fue el de conocer cómo han afrontado los países del GAFILAT los procesos de ejecución de ENR y las acciones que han ejecutado en materia de ESR (identificando países y sectores).
- b) Fase 2: Obtención de información directa de los países. Esta información se obtuvo mediante la cumplimentación de sendos cuestionarios elaborados al efecto con un contenido diferente en función si los países habían realizado ESR o no. Con ello se adquirió información directa sobre las experiencias en esta actividad (metodología,

puntos fuertes y débiles) y, en el caso de los que no habían efectuado este tipo de ejercicios, se indagó sobre las razones de ello.

- c) Fase 3: Sistematización de la información obtenida, en la cual se procedió a ordenar la información recabada para su adecuado procesamiento.
- d) Fase 4: Elaboración y entrega del Informe Preliminar, que comprende una guía para la planificación y el desarrollo de ESR en materia de LA/FT. La forma y estructura de este documento es la que ha fijado el GAFILAT en los Términos de Referencia.
- e) Fase 5: Revisión del Informe Preliminar por la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT y GIZ, con la finalidad de formular observaciones y/o correcciones.
- f) Fase 6: Elaboración del Informe Final de acuerdo con las observaciones formuladas por la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT y GIZ.

23. La cumplimentación de esta metodología ha permitido elaborar la presente Guía, que debe considerarse como un producto que puede ser utilizado por los países miembros del GAFILAT, los cuales, con sus aportaciones, han contribuido a su redacción.

D. GLOSARIO/ACRÓNIMOS

EBR	Enfoque Basado en Riesgos
ENR	Evaluación Nacional de Riesgos
ESR	Evaluación Sectorial de Riesgos
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
Guía GAFI	FATF Guidance: National money laundering and terrorist financing risk assessment
LA/FT	Lavado de activos y financiamiento al terrorismo
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

E. DESARROLLO

1.El proceso de evaluación de riesgos de LA/FT: Definición de los diferentes aspectos que comporta.

1. La evaluación de riesgos de LA/FT es una actividad intrínseca al propio desarrollo de sistemas preventivos y de lucha contra estos flagelos, estando como tal reflejada en las 40 Recomendaciones del GAFI, en su redacción aprobada en febrero de 2012. De acuerdo con ello, la valoración de los riesgos que inciden sobre un país, actividad o sector económico es uno de los pilares fundamentales del sistema de prevención y lucha contra el LA/FT.
2. En esta línea, cobra una especial importancia el contenido de la Recomendación 1, de conformidad con la cual los países están obligados a realizar una adecuada identificación, evaluación y comprensión de los riesgos a los que en materia de LA/FT están expuestos.
3. Esta Recomendación obliga a los países, aplicando el denominado enfoque basado en riesgo (EBR), a adoptar medidas y ejecutar acciones efectivas con el objetivo de mitigar los riesgos de LA/FT. En consecuencia, esta actividad que desarrollen los países debe servir como instrumento para una eficiente asignación de los recursos destinados a la prevención y lucha contra estos fenómenos ilícitos, orientando la aplicación de todo el conjunto de estándares internacionales. Igualmente, la propia Recomendación 1 también obliga a las autoridades nacionales a exigir a los sujetos obligados que desarrollen su correspondiente proceso de identificación y valoración de los riesgos de LA/FT que inciden en el desarrollo de su actividad.
4. El alcance de estas obligaciones se especifica y detalla en la Nota Interpretativa de dicha Recomendación, que contempla las distintas actuaciones que deben llevarse a cabo para poder cumplir con su contenido y lo complementa añadiendo aspectos relativos a su aplicación práctica y desarrollo.
5. Las obligaciones para los países derivadas de la aplicación de la Recomendación 1 y su Nota Interpretativa pueden resumirse en la ejecución de las siguientes acciones:
 - a) Identificación, evaluación y comprensión de forma periódica de los riesgos de LA/FT que les afectan, manteniendo actualizado el diagnóstico.

- b) Designación de una autoridad o articulación de un procedimiento que permita la coordinación de las acciones dirigidas a la evaluación de los riesgos.
- c) Aplicación del EBR con el objetivo de garantizar que las medidas implementadas y los recursos destinados a prevenir o mitigar el LA/FT sean proporcionales a los riesgos identificados, ajustándose a su mayor o menor incidencia.
- d) Compartir la información y conclusiones que se obtenga de la evaluación de riesgos dentro del propio país y a nivel internacional.
- e) Comprobar que los sujetos obligados (financieros y no financieros) realizan sus correspondientes evaluaciones de riesgos, revisarlas y tenerlas en cuenta en sus programas de supervisión.

6. Tal y como establece la Nota Interpretativa, la ejecución de la preceptiva evaluación de riesgos por parte de un país se traduce, desde un punto de vista práctico, en la obtención de la información precisa para una formulación eficiente de las políticas públicas en materia de prevención y lucha contra el LA/FT, en servir de ayuda a las autoridades competentes para la distribución de sus recursos humanos y materiales dedicados a estas actividades y en sustentar las evaluaciones de riesgos que efectúen los sujetos obligados, orientando sus actividades en este campo.

7. Por lo que respecta a los sujetos obligados, como se ha indicado anteriormente, su obligación principal consiste en la elaboración de sus propias valoraciones de riesgos, al revistiendo para ello especial importancia las evaluaciones que se hayan realizado de ámbito regional, nacional o sectorial.

8. Para desarrollar los procesos de evaluación de riesgos, el GAFI elaboró una guía que orienta a los países en la tarea de diagnosticar, evaluar y comprender su riesgo a nivel nacional en materia de LA/FT. Esta guía, denominada "*FATF Guidance: National money laundering and terrorist financing risk assessment*" (Guía GAFI), fue aprobada por el GAFI en febrero de 2013, estableciendo una base conceptual para la confección de una evaluación basada en riesgos de conformidad con los estándares internacionales. Asimismo, aporta los principios y criterios generales necesarios para facilitar la elaboración y desarrollo de una metodología de trabajo propia para cada país, ya que la Guía GAFI, pese a definir conceptos, objetivos y contenidos que deben concurrir en este tipo de valoraciones, no obliga a seguir un método concreto. Esta

libertad que reconoce la Guía GAFI en lo que respecta al procedimiento concreto a seguir en la evaluación de riesgos, no es óbice para que se obligue a que el proceso se rija por unos determinados principios y siguiendo unos concretos criterios organizativos y de ejecución.

9. La Guía GAFI, que contribuye a que el producto en el que se fundamenta la aplicación práctica del EBR sea lo más realista posible, orienta los procesos de evaluación de riesgos desde un punto de vista integral y amplio, diseñando el marco que debe regir la elaboración de evaluaciones de riesgo de carácter nacional. Sin embargo, este tipo de evaluaciones, que se han venido a denominar Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR), no impide que el propio documento contemple la posibilidad de realizar ejercicios de evaluación dirigidos a ámbitos más concretos. En este caso estaríamos ante las denominadas Evaluaciones Sectoriales de Riesgo (ESR), que se focalizarían en la realización de esta actividad en espacios geográficos concretos dentro de un país o con respecto a actividades financieras, económicas o profesionales específicas.

10. En este proceso, por tanto, nos encontramos con tres conceptos diferentes, pero estrechamente relacionados entre sí, y que son ENR, ESR y EBR. Con la finalidad de poner de manifiesto el contenido de cada uno de ellos, se procede a incluir una breve definición.

11. Como primer concepto clave en este proceso nos encontramos con la ENR, definido como un proceso mediante el cual los países conocen los riesgos que les afectan en materia de LA/FT. Este proceso debe contar con el impulso político necesario y la participación de todos los actores implicados en el diseño e implementación del marco preventivo y de lucha contra el LA/FT. El resultado final, que se obtiene mediante la aplicación de unos conceptos, principios y criterios previamente definidos, engloba la identificación, evaluación y comprensión de dichos riesgos. Se trata, por tanto, de la descripción del escenario de riesgos susceptibles de incidir en el país en este ámbito. Como su propio nombre indica, una ENR tiene por objetivo conocer los riesgos del conjunto de un país, analizando las diferentes variables económicas, políticas, sociales, geográficas y de otra índole que le afectan.

12. Un concepto estrechamente vinculado a la ENR es el de la ESR, que como tal se contempla en la Guía GAFI, se trata de un proceso en el que, siguiendo los principios y criterios establecidos para la ENR, la actividad de evaluación se centra en un ámbito más restringido, tanto desde el punto de vista geográfico (territorio determinado dentro de un país) o material (un sector concreto de actividad económica o profesional), siendo estas últimas las más habituales. Se trata, por tanto, de aplicar el proceso general de evaluación de riesgos a un

determinado sector de actividad. Como se abordará posteriormente, las ESR pueden efectuarse con la finalidad de conocer los riesgos de un sector concreto o como parte de un proceso de elaboración de ENR basado en la adición e integración de las conclusiones obtenidas en dichas evaluaciones.

13. El EBR consiste en un instrumento cuya aplicación garantiza que las medidas preventivas o mitigadoras del riesgo de LA/FT que se diseñen y ejecuten se encuentran en consonancia con los riesgos de las entidades o sectores. Ello requiere que la ENR o ESR se haya elaborado previamente, ya que serán los riesgos identificados por estas los que deban ser contemplados en el EBR. Se trata, por tanto, de aplicar en los procesos de definición de políticas públicas y de asignación de recursos los resultados obtenidos en las evaluaciones de riesgos. Por ello, para las autoridades nacionales el EBR se utiliza para priorizar actuaciones y definir criterios de aplicación de recursos en materia de prevención y lucha contra el LA/FT. Esta aplicación del EBR también se extiende a los sujetos obligados, mediante el cual conocerán los riesgos que inciden en su actividad, permitiendo orientar sus procedimientos preventivos precisamente a la mitigación de dichos riesgos. Esta marcada orientación al riesgo impacta el conjunto de las 40 Recomendaciones, de tal manera que la aplicación práctica de la mayoría de su contenido, tal y como contemplan dichos estándares y su metodología de evaluación, se graduará en función de los riesgos que hayan sido detectados.

14. Los conceptos y actividades descritas tienen como nexo común formar parte del proceso de evaluación de riesgos de LA/FT, el cual se hace cada día más necesario. La necesidad de que los países identifiquen, evalúen y comprendan sus riesgos ante actividades de LA/FT y que, al mismo tiempo, cuenten con políticas que faciliten la coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional en el ámbito de la prevención y combate de ambos delitos, se ha vuelto un requerimiento básico exigido por la comunidad internacional. Por tanto, la evaluación de riesgos se ha convertido en un elemento clave en la prevención y lucha contra ambos flagelos.

II. La experiencia de los países del GAFILAT en la realización de ESR

15. Como se ha indicado en la exposición de la metodología utilizada, la mayor parte de los países miembros del GAFILAT han proporcionado información sobre su experiencia en la ejecución de ejercicios de evaluación de riesgos sectoriales. Previamente se les remitió un cuestionario, en el cual, en función de si habían tenido o no experiencia previa en la realización

de este tipo de ejercicios, se les preguntaban una serie de cuestiones relativas, en su caso, a la experiencia o a la razón de por qué decidieron no realizar este ejercicio. Posteriormente esta información se complementó con una serie de reuniones virtuales con representantes de determinados países, en las que se pudo obtener información adicional a la enviada y se estableció un diálogo bilateral para conocer más directamente sus experiencias.

16. El número de países que atendieron a la solicitud de información fueron un total de catorce, lo cual resulta una muestra lo suficientemente significativa del total de miembros de la organización. De ellos, diez han realizado ESR, mientras que los cuatro restantes no han desarrollado experiencia alguna en ese sentido.

17. El proyecto se centró en primer lugar en los países que han elaborado ESR. De los diez países identificados debe indicarse que tres de ellos efectuaron las ESR como parte de la ENR. Es decir, el documento final de la ENR estaba integrado por las ESR de los diferentes sujetos obligados. En el caso de los siete restantes, las ESR se efectuaron con independencia de las ENR. De ellos hay uno que, aunque manifiesta haber realizado ESR, del cuestionario remitido no puede concluirse que se trata en puridad de este tipo de ejercicios. Esto se debe a que parece ser que el estudio realizado se trató de una aproximación al conocimiento de los sectores con la finalidad de articular los trabajos de supervisión, pero sin centrarse específicamente en una valoración concreta de sus riesgos de LA/FT.

18. Las razones para efectuar este tipo de ejercicios de forma individualizada (sin formar parte de un proceso de ENR) son, según informan los países, fundamentalmente dos.

- i. Por una parte, se encontrarían los que realizan las ESR porque los resultados de la ENR así lo aconsejan, en el sentido de que identifican sectores que pudieran ser de riesgo, pero de los que se carece de la información suficiente. Eso es lo que sucede en tres de los países que realizaron este tipo de ejercicios, utilizándose como una herramienta para mejorar el conocimiento del sector después de haberse constatado un déficit de información en la ENR.
- ii. Por otro lado, la razón para realizar este ejercicio es que el Informe de Evaluación Mutua identificaba la falta de supervisiones bajo el prisma del EBR, lo que hacía necesaria la elaboración de ESR.

19. En los restantes casos las motivaciones son diversas y, en general, obedecen al interés de los países de obtener un mayor conocimiento del nivel de riesgos de determinados sectores, sin que haya sido inducido a ello por un elemento externo.

20. En los cuestionarios remitidos se requería información sobre las diferentes fases y etapas del proceso, así como con relación a otros extremos relevantes del proceso (identificación de puntos críticos, grado de participación de los representantes de los sectores objeto de la ESR, nivel de difusión de los resultados, utilidad del producto...). A continuación, se indican cuáles son, en términos generales, los resultados más relevantes de los cuestionarios remitidos tanto por aquellos países cuyas ESR eran independientes de la ENR, como por otros en los que dichos ejercicios se han integrado en las mencionadas ENR.

21. Una de las cuestiones en las que no ha habido unanimidad es en la participación de los sectores en el proceso y en el grado en el que se articuló la misma. La presencia de representantes de los sectores cuyos riesgos están siendo evaluados no ha sido común a todas las experiencias. En determinados casos la información sobre los sectores procedía de los propios supervisores o reguladores, sin que fuese aportada directamente por dichos sectores. En otros casos, esta participación se articuló a través de la cumplimentación de cuestionarios, en los cuales se aportaba información sobre las actividades que desempeñan y sus características. Por el contrario, en otros supuestos sí que ha habido participación directa y fluida de los sectores a través de reuniones y foros de interlocución. En todos estos casos esta participación se articuló en la fase de ejecución, sin que participasen en la de planeamiento.

22. Otro de los aspectos en lo que se ha observado heterogeneidad es el referente a la participación en el proceso de otros organismos públicos diferentes del que lleva a cabo la ESR. En los ejercicios llevados a cabo por algunos países esta participación se materializa incluso en la fase de planificación, aun cuando no es lo habitual. En lo que respecta a la fase de ejecución propiamente dicha esta participación es bastante generalizada, siendo prácticamente unánime. Sin embargo, la forma de participación no tiene el mismo grado de intensidad, ya que en algunos casos se articula mediante la remisión de información, mientras que en otros ejercicios participan en los trabajos dirigidos a identificar y valorar los riesgos.

23. Una de las cuestiones que se solicitó a los representantes de los países fue que identificasen los puntos críticos y puntos fuertes que habían identificado en el proceso. La finalidad de conocer estos extremos es la de poder incidir, en la parte correspondiente del presente Informe, en aquellas cuestiones que han resultado más complejas a la hora de elaborar

una ESR. Igualmente, también resulta de interés saber qué aspectos contribuyen a que la ESR haya sido una buena experiencia.

24. Como puntos críticos puestos de manifiesto podemos identificar los siguientes:

a) Definición y aplicación de la metodología: Elección de la forma en cómo se procedería a la medición de los riesgos y su aplicación práctica.

b) Obtención de la información: Bajo este epígrafe se incluyen aquellas acciones encaminadas a tener la información precisa para elaborar la ESR. Dentro de estas acciones se identifican las siguientes, que han sido consideradas con un cierto grado de complejidad por parte de los países:

- Identificación de la información que se precisa.
- Detección de quien tiene la información.
- Solicitud de la información a quien la posee.
- Sistematización y validación de la información.

c) Acceso a las estadísticas: Dificultad de obtener información estadística que, por su forma de confección y sistematización, refleje la realidad de un sector.

d) Análisis de la información: Procesamiento de la información con la finalidad de su uso para el proceso, estableciendo pautas que permitan utilizar aquellas que tengan mayor grado de fiabilidad. Igualmente, en esta actividad se considera crítica la ponderación de los factores que permiten discriminar la que tenga mayores visos de subjetividad.

e) Comprensión por los sectores del objetivo del proceso: Existen problemas para los sujetos obligados en comprender el alcance y contenido real del proceso de evaluación de riesgos.

f) Garantizar la participación de todos los involucrados: Dificultad en la articulación de vías que permitan la participación activa de todos los participantes en el proceso, fundamentalmente de los sujetos obligados.

g) Ausencia de experiencias previas: Falta de práctica de los funcionarios encargados en la realización de este tipo de ejercicios.

25. Como puede observarse, básicamente la totalidad de los puntos críticos detectados están relacionados con los procesos relacionados con la información y con la propia ejecución del ejercicio. Sobre estas cuestiones ha habido un elevado grado de coincidencia entre los diferentes países. Tiene su lógica debido a que la información, obtenida por la forma que corresponda, es un insumo clave en la realización de una ESR, ya que permitirá la obtención de las conclusiones que procedan. Por otra parte, la falta de experiencia en la realización de este tipo de trabajos y el hecho de que no exista una metodología única para ello supone una dificultad añadida en la ejecución de esta actividad.

26. Por su parte, la identificación y formulación de puntos fuertes arrojó los siguientes resultados:

- a) Conocimiento de los riesgos de los sectores objeto de ESR: La realización del ejercicio proporciona al sector y a los organismos públicos una visión pormenorizada del escenario de riesgos que tienen que afrontar los operadores de dicho sector.
- b) Realización de un trabajo conjunto con los sectores: La ejecución de una ESR facilita la interrelación entre autoridades y sectores, propiciando un marco de interlocución estable.
- c) Participación activa de los sectores y sus representantes: Se valora positivamente esta involucración y la forma en cómo han participado en los procesos.
- d) Apoyo a los sectores en el cumplimiento del marco preventivo y en la salvaguarda de su integridad: La divulgación entre los sectores de los resultados de su evaluación de riesgos y de las posibles medidas mitigantes que podrían aplicar contribuye a evitar que sean utilizados para actividades de LA/FT.
- e) Metodología aplicada acorde con el objetivo: La aplicación de la metodología contemplada en la Guía GAFI contribuye a que la ESR se materialice de una forma adecuada.
- f) Obtención de conclusiones de forma fundamentada: Los riesgos identificados han sido evaluados conforme a la información cuantitativa y cualitativa recabada en el proceso, siendo la consecuencia lógica de ello.

- g) Cooperación con otros organismos del sector público: La involucración en estos procesos de otros actores públicos que desempeñan funciones en materia de prevención y lucha contra el LA/FT facilita la colaboración interinstitucional.

27. Los factores identificados como puntos fuertes del proceso y como verdadero valor añadido que aportan inciden en el conocimiento de los riesgos de los sectores, para su uso tanto por los organismos públicos como por los propios sectores, y en la relación que se genera con la ejecución del ejercicio con otros organismos públicos y con los propios sectores. Por otra parte, el uso de la metodología del GAFI para realizar la ESR ha sido identificado como un valor positivo aun cuando la elección de un proceso metodológico concreto, también fue considerado por los países como un punto crítico del proceso.

28. Otro de los aspectos sobre los que se preguntó a los miembros del GAFILAT fue la utilidad que le dieron a las ESR, inquirendo sobre la forma de presentación y divulgación de los resultados obtenidos.

29. En el caso de aquellos países que han desarrollado ESR como parte del proceso de elaboración de la ENR la divulgación de los resultados se ha realizado, en términos generales, de forma simultánea para todos los agentes públicos y privados involucrados. Se trata, por tanto, de una presentación conjunta, independientemente de que con posterioridad se efectuasen otro tipo de actividades de difusión más concretas y reducidas a colectivos sectoriales concretos.

30. Como es lógico, esta presentación amplia no se ha efectuado en aquellas ESR elaboradas de forma independiente. En estos casos se ha ido directamente a la socialización de las conclusiones con los directamente afectados, lo que también se ha realizado en la mayor parte de las ESR que se integran en las ENR. Las fórmulas más comunes utilizadas para esta divulgación son las que a continuación se detallan:

- a) Presentación y divulgación de resultados entre los organismos públicos que desempeñan funciones de regulación y/o supervisión de los sectores objeto de la ESR.
- b) Presentación de los resultados a los representantes de los sectores cuyos riesgos han sido evaluados.

- c) Elaboración de guías para el uso de los operadores de los sectores identificando las operaciones de riesgo.
- d) Capacitación a los sujetos obligados con la finalidad de que conozcan sus riesgos y la forma de protegerse mediante la implementación de medidas preventivas adecuadas a dichos riesgos.

31. Mediante estas formas de divulgación y difusión, los países que han realizado este tipo de ejercicios han trasladado sus conclusiones tanto a los sectores como a los organismos públicos encargados de la supervisión y/o regulación. En términos generales, las ESR, según la información proporcionada, sirven para aplicar un EBR tanto por los organismos públicos como por los operadores privados.

32. Por último, la calificación de la experiencia llevada a cabo es considerada como positiva por los países, estimando que se han cumplido los objetivos previstos. Ello no impide que en algunos casos se califique como mejorable, lo cual resulta lógico debido a lo novedoso del ejercicio y a la complejidad que, en cierta medida, entrañan este tipo de acciones.

33. Un aspecto sobre el que se solicitó información fue el relativo a la forma en cómo se habían integrado los resultados de la ESR en la ENR. Esta demanda de información estaba pensada para los supuestos en que la ESR se realizaba de forma singular, no integrada en el proceso de elaboración de la ENR. La finalidad era obtener información sobre la manera en cómo se había realizado esta inserción.

34. En estos casos, la contestación fue bastante homogénea, considerando que, en el supuesto de que la ENR estuviera ya realizada, las conclusiones de la ESR pasarían a considerarse como un apéndice actualizado de dicha ENR. El supuesto más común en este caso era precisamente que la elaboración venía motivada por carencias en la identificación de riesgos detectadas en la ENR, por lo que las conclusiones obtenidas venían a complementar el escenario de riesgos. En el caso de que la ESR fuera previa a la elaboración de la ENR, la previsión es que se integrarán como una parte de la misma, ya que en la mayoría de los casos el ejercicio de evaluación nacional se encuentra actualmente en fase de elaboración.

35. A la vista de que tres países habían optado por elaborar ESR como parte del proceso de la ENR, cobran especial importancia la información que sobre el proceso de integración de esa pluralidad de instrumentos en un único documento. Se trata de un proceso de construcción de

riesgos de abajo hacia arriba, en vez de aplicar una metodología que identifique primero unas amenazas y vulnerabilidades globales para después descender a analizar las consecuencias que acarrearán para los diferentes sectores.

36. Las contestaciones aportadas muestran que la integración se ha efectuado, en términos generales, siguiendo la metodología propia del Banco Mundial, realizando una incorporación de los riesgos sectoriales a una visión integradora y nacional del panorama de riesgos. Para ello se considera el riesgo general como el sumatorio de todos los riesgos. Otras aportaciones ponen de manifiesto que los riesgos sectoriales, conjuntamente con los de carácter transversal, se abordan conjuntamente en un plan de acción o que dichos riesgos se consignan en el capítulo de la ENR dedicado a los riesgos específicos de sujetos obligados.

37. En lo que se refiere a los países que han manifestado que no han abordado procesos de elaboración de ESR (un total de cuatro sobre las 14 respuestas recibidas), las razones que alegan para ello son variadas, pero todas tienen el denominador común de no mostrar un rechazo a la realización de este tipo de ejercicios.

38. Los motivos que se han puesto de manifiesto están relacionados con la existencia de otras prioridades en lo que a valoración de riesgos se refiere (fundamentalmente elaboración de la ENR) y con la falta de recursos suficientes y expertos disponibles para ello. En cualquier caso, todos ellos identifican posibles sectores que pueden ser objeto de ESR e incluso dos de los países manifiestan estar ya realizando estas evaluaciones sobre sectores determinados.

39. A la vista de lo expuesto hasta ahora puede concluirse que la ESR es un instrumento de evaluación de riesgos conocido por los países miembros del GAFILAT y que la mayoría de ellos lo han utilizado de forma singular o integrada en un proceso de ENR, identificando de forma bastante homogénea las áreas críticas del proceso, así como sus puntos fuertes. Igualmente, de forma generalizada, la experiencia se valora de forma positiva tanto por los resultados alcanzados como por los efectos secundarios que se generaron con los sectores y con otras entidades públicas. Los países que no han realizado este ejercicio no muestran rechazo alguno a llevarlo a cabo, estando algunos de ellos en vías de ejecución y existiendo razones objetivas en los restantes que justifican su no realización.

40. Este conjunto de aportaciones que han realizado los países miembros participantes en este proceso, nos aporta una valiosa información sobre las experiencias desarrolladas en esta materia. Ello permite, a la vista de los puntos débiles y fortalezas detectadas, orientar los

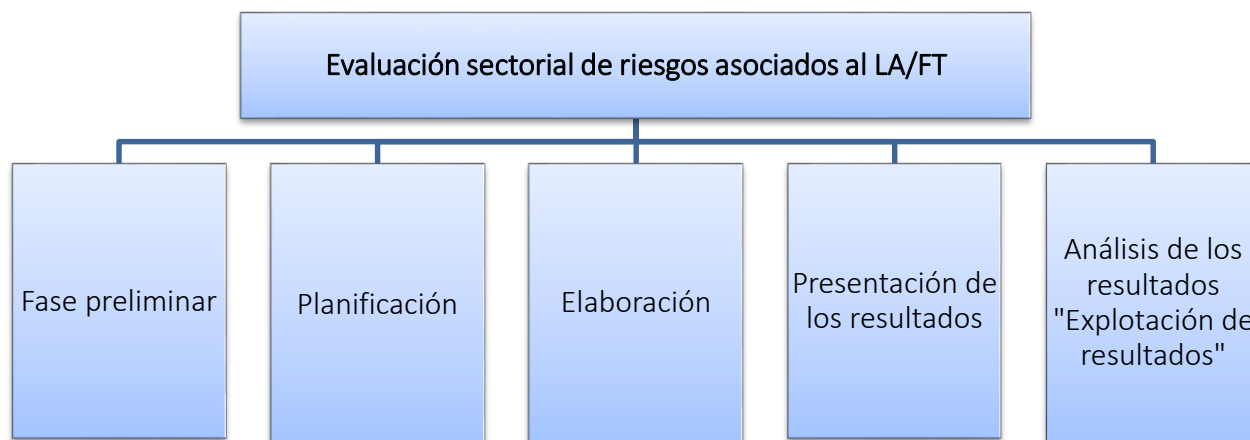
lineamientos que se incluyen en este documento de tal manera que sean de la mayor utilidad posible para sus destinatarios.

III. Lineamientos para la ejecución de las diferentes fases de elaboración de ESR.

41. El proceso de confección de una ESR, como hemos podido observar, consta de diferentes fases cuya cumplimentación permitiría una adecuada identificación y valoración de los riesgos que en materia de LA/FT inciden en un sector determinado. En estas fases se integran una serie de acciones que deben ser ejecutadas aplicando unos criterios y principios determinados con la finalidad de que se cumplan los objetivos de cada una de ellas.

42. Para la identificación y definición de los lineamientos que se aplican en cada una de las distintas etapas hemos utilizado dos fuentes primordiales de información: el contenido de la Guía GAFI y, fundamentalmente, la experiencia con respecto a la elaboración o no de ESR proporcionada por los países miembros del GAFILAT que han colaborado a realizar este trabajo de consultoría. Igualmente, también ha sido de importancia el contenido que en diferentes documentos oficiales del GAFILAT (Informes de Evaluaciones Mutuas, Informes de seguimiento...) se reseña con respecto a las ESR llevadas a cabo por países concretos.

43. A continuación, se procederán a desarrollar los lineamientos que se proponen para cada una de las diferentes etapas identificadas. Previamente, entendemos que es preciso referirnos a otra etapa que denominaremos preliminar, en la cual se adoptan una serie de decisiones que son de vital importancia para la definición del objetivo que se pretende alcanzar y, al mismo tiempo, se sientan las bases para su obtención.



i.Fase preliminar.

44. En esta fase se ha definido el sector cuyos riesgos van a ser evaluados, así como los principios que deben regir todo el proceso y que deberían ser concretados y asumidos. Se trata, por tanto, de decisiones que condicionarán el proceso, revistiendo de una crucial importancia.

45. Como resulta obvio, la primera decisión que debe adoptarse no es otra que la de iniciar un proceso de ESR focalizado en un ámbito sectorial determinado. La adopción de esta decisión puede venir motivada por diferentes factores, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) Detección de cambios en la operativa de un determinado sector que pudieran ser aprovechados para el LA/FT.
- b) Evolución de las tipologías de LA/FT que puedan afectar a sectores concretos.
- c) Modificación de las condiciones en las que un sector desarrolla su actividad que pueda suponer una modificación de los riesgos de LA/FT (aparición de nuevos productos, cambios regulatorios, incremento de actividades delictivas en áreas donde la implantación y la importancia del sector sea relevante...).

- d) Transcurso del tiempo desde que se efectuó la última ESR a un determinado sector y se considere conveniente proceder a su revisión.
- e) Inicio de un proceso de elaboración de ENR, en el que se haya tomado la decisión de que el resultado final de esta sea la adición de una pluralidad de ESR. A esta modalidad se hará cumplida referencia en el apartado correspondiente del presente Informe.

46. Todos estos elementos son capaces de servir de catalizador para decidir el inicio de una ESR. Como puede observarse, algunos tienen un carácter más objetivo (transcurso del tiempo, inicio de un proceso de ENR por adición de ESR...) y otros, por el contrario, cuentan con un mayor grado de subjetividad. En este último caso debería existir una actividad previa de detección de esa necesidad y de información sobre esta situación a quien le corresponda adoptar la decisión de realizar una ESR.

47. Es aconsejable, en el caso de las ESR individualizadas que no formen parte de un proceso de ENR, que, debido a la habitual escasez de recursos, este tipo de ejercicios se centren en aquellos sectores en los que se haya detectado una necesidad efectiva de profundizar en sus riesgos. De esta manera se realizaría una priorización de actividades, centrando los esfuerzos en los sectores en los que, por alguna de las razones apuntadas anteriormente, resulte más perentorio efectuar esta evaluación.

48. Usualmente se suele pensar que solamente pueden ser objeto de ESR las categorías económicas y profesionales que tienen la condición de sujetos obligados. Lo cierto es que, aun cuando la mayoría de las ESR se focalizan en sujetos obligados, nada impide que se efectúe con respecto a otras actividades profesionales o económicas que carezcan de tal consideración con la finalidad de conocer la entidad de los riesgos que le afectan. Es más, este tipo de ejercicios son aconsejables para conocer si en un determinado sector de actividad concurren riesgos de LA/FT de tal entidad que ameritan su calificación como sujeto obligado. De esta manera, las ESR se configuran como instrumento mediante el cual se obtiene un conocimiento pormenorizado de un sector de actividad, que permitirá adoptar las decisiones que procedan y se estimen convenientes en lo que la incorporación al marco preventivo de LA/FT respecta.

49. De conformidad con la información reflejada en las aportaciones de los miembros del GAFILAT, la toma de decisiones a este respecto le corresponde en cada país a un órgano

diferente. No obstante, parece aconsejable que, para garantizar que la decisión sea compartida y el proceso cuente con el mayor respaldo posible, sea adoptada por el órgano de coordinación institucional que en materia de LA/FT está constituido en cada país. En cualquier caso, la propuesta de inicio de una ESR debería ser efectuada al órgano de coordinación por la entidad con capacidad de detectar las circunstancias que aconsejan su realización (normalmente las unidades de inteligencia financiera).

50. El acuerdo que se adopte debería ser lo más nítido y preciso posible, ya que ello contribuirá a facilitar las fases posteriores del proceso. En este sentido, se estima conveniente que en dicho acuerdo se aborden los siguientes aspectos:

- a) Definición del objetivo que se persigue con la elaboración de la ESR, precisando el sector cuyos riesgos van a ser evaluados.
- b) Órgano o autoridad responsable de la ejecución y coordinación del proceso.
- c) Otros órganos que participarán en el proceso (reguladores, supervisores u otras cuyas competencias incidan sobre el sector objeto de la ESR).
- d) Destino que se le va a dar al resultado obtenido con la ESR (si se trata de un instrumento para conocer los riesgos concretos de un sector o si forma parte de un proceso de elaboración de una ENR por adición de ESR).

51. La adopción de la decisión de forma colegiada en un órgano de coordinación en el que estén incluidos los organismos públicos con competencias en materia de prevención y lucha contra el LA/FT, es un primer paso para cumplir con otro de los principios que es aconsejable en esta fase y que no es otro que el proceso cuente con un elevado grado de apoyo político. En la medida en que los representantes de cada organismo presente en el órgano de coordinación tengan un mayor nivel de responsabilidad institucional, el grado de compromiso político se supone que será más elevado.

52. La existencia de este apoyo político va a permitir impulsar la ejecución de los trabajos por el mayor involucramiento de los diferentes organismos que van a participar en el proceso y, por otra parte, contribuye a vencer posibles resistencias que pueda existir entre los integrantes del sector objeto de evaluación.

ii. Fase de planificación.

53. Esta etapa es la que primera del trabajo de elaboración de la ESR propiamente dicho en la cual, una vez tomadas las decisiones citadas en el apartado anterior, se sientan las bases para la ejecución del proceso. Por ello, su importancia es crucial debido a que en ella se define el procedimiento que se va a seguir en la elaboración de la ESR, estimando que debe ir más allá de la elaboración de un mero cronograma. En este sentido, se considera conveniente que la planificación realizada se plasme en un Plan de Trabajo, que servirá de guía para el desarrollo, describiendo las distintas actuaciones mediante las cuales se pretende alcanzar el objetivo perseguido y otros aspectos fundamentales del proceso, a los cuales nos referiremos más adelante.

54. La redacción del Plan de Trabajo sería deseable que se efectúe por parte del órgano responsable de la coordinación de los trabajos. No obstante, para que goce de una mayor aceptación y asimilación por los organismos públicos que tienen alguna función que desempeñar en el proceso, es aconsejable que su contenido se consensue con estos. Se trata, por tanto, de reflejar la planificación y las características del proceso en un documento asumido por todos los que, desde el ámbito público, en mayor o menor medida van a participar en el proceso. Ello incrementa el grado de compromiso con el proyecto y de asunción de su contenido.

55. Es importante destacar que, aunque haya un organismo responsable de la ejecución de la ESR, hay otras entidades públicas que sería recomendable que participasen, de la forma que se determine, en el proceso. Por ejemplo, si una ESR es responsabilidad de la unidad de inteligencia financiera (UIF), es conveniente que en el proceso participen los organismos reguladores y supervisores prudencial y en materia de LA/FT (caso de no ser la UIF) del sector objeto de evaluación.

56. El grado de intensidad de la participación dependerá de cada caso concreto, pero, en términos generales, estará referido a proporcionar información sobre el sector directamente relacionado con sus ámbitos de actuación (tipo de operadores que integran el sector y sus características generales, grado de cumplimiento con la regulación prudencial y en materia de LA/FT, puntos débiles y fuertes de la regulación aplicable...). Con ello se ampliará la información sobre dicho sector y se obtendrá una información sobre su situación de carácter integral.

57. A continuación, se relaciona el posible contenido tentativo de un Plan de Trabajo, sin que tenga necesariamente que limitarse a esos ítems. Por el contrario, pueden incorporarse otras cuestiones que se estimen precisas para alcanzar el objetivo previsto. En el apartado correspondiente a la fase de elaboración se expondrán de forma más detallada los aspectos más relevantes de parte de este contenido.

Contenido tentativo de un Plan de Trabajo

- a) Concreción del sector objeto de evaluación de riesgos.
- b) Identificación del organismo responsable de la coordinación de los trabajos.
- c) Relación de organismos públicos que van a participar en el proceso y descripción de dicha participación.
- d) Forma de articulación de la participación de los sujetos obligados objeto de evaluación en el proceso (nos referiremos a esta cuestión en la exposición de la fase de elaboración).
- e) Identificación de las fuentes de información que se van a utilizar y de la forma de obtención.
- f) Descripción de las actuaciones previstas para la realización de la ESR, con indicación de su contenido, participantes y responsables de su ejecución (por ejemplo, captación de información, identificación de vulnerabilidades del sector...).
- g) Concreción de la metodología que se va a seguir para la identificación y evaluación de los riesgos (en la fase de elaboración se expondrá este aspecto).
- h) Definición de un cronograma de trabajo.

58. No obstante, un Plan de Trabajo no debe considerarse como algo inmutable que no se pueda modificar. La planificación es un instrumento para alcanzar un objetivo, que no es otro que la valoración de los riesgos de un determinado sector. Si en el proceso de ejecución de la consultoría se comprueba que el Plan de Trabajo no resulta eficaz para el desarrollo del trabajo, debería modificarse precisamente para adecuar esta planificación a la consecución del objetivo. Dicha modificación es conveniente que sea conocida y asumida por quienes participan en el proceso, facilitando con ello su aplicación.

59. En definitiva, el Plan de Trabajo debe servir de guía para la ejecución del proceso, contemplando las diferentes actuaciones y los aspectos más relevantes que comprende. Su contenido debe ser tal que, de su simple lectura, se adquiera un conocimiento sobre el proceso y el papel que desempeña cada uno de los participantes en el mismo.

iii. Fase de elaboración.

60. Una vez aprobado el Plan de Trabajo, comienza su ejecución y, con ello, la elaboración propiamente dicha. En esta etapa se materializan las diferentes actuaciones, aplicando los criterios establecidos en el Plan de Trabajo.

61. La experiencia analizada de los diferentes miembros del GAFILAT en la ejecución de estos procesos, así como las orientaciones y principios contemplados en la Guía GAFI y en otras orientaciones para la evaluación de riesgo, aconseja que se incida en los aspectos que seguidamente se exponen.

a. Participación de representantes de los sectores objeto de la ESR.

62. Un elemento clave es la participación de los sujetos obligados en la elaboración de la ESR. Pese a que en algunas experiencias observadas no ha habido una participación activa de los representantes del sector cuyos riesgos son objeto de evaluación, se considera que su incorporación al proceso es necesaria. Ello es así fundamentalmente por dos motivos:

- i. Por la capacidad que tienen para proporcionar información sobre la actividad que realizan y cómo puede verse vulnerada para efectuar acciones de LA/FT y,
- ii. porque van a utilizar los resultados obtenidos para orientar su marco preventivo.

63. En la medida en que exista una participación de los sujetos obligados en el proceso de elaboración de una evaluación sobre sus riesgos sectoriales, su resultado tendrá mayores posibilidades de ser asumido como algo propio y, como tal, más aceptado. Por otra parte, la información que puedan proporcionar sobre su actividad, los problemas que se encuentran en su día y la forma en cómo encaran el reto de la prevención, enriquecerán el producto y serán

complementarias de otro tipo de aportaciones que puedan realizarse por los supervisores y/o reguladores.

64. Sin embargo, esta participación no debe realizarse sin unas previas instrucciones que den a conocer el objetivo del proceso, lo que se espera de su participación y la forma en cómo articularla. En concreto, para que esta participación sea efectiva y útil para el proceso es conveniente realizar las siguientes indicaciones:

- a) Explicación clara de la finalidad del proceso: El objetivo es evaluar los riesgos de LA/FT del sector, no otras cuestiones relacionadas con el cumplimiento normativo o de las prescripciones en materia de LA/FT.
- b) Necesidad de realizar aportaciones veraces sobre la actividad que desarrollan y sus características.
- c) Exposición concreta sobre la colaboración que se precisa de ellos y la manera de instrumentarla (cuestionarios, constitución de grupos de trabajo...), aportando las instrucciones precisas para que dicha colaboración sea lo más útil posible.
- d) Sensibilización sobre los beneficios que les aportará la realización de la ESR, permitiendo conocer mejor sus riesgos y facilitando el diseño e implementación de sus procedimientos preventivos.

65. El análisis de las experiencias desarrolladas por los países miembros del GAFILAT aconsejan la realización de estas actividades previas, a la participación de los representantes de los sectores cuyos riesgos de LA/FT se van a evaluar. De esta manera, se incrementan las posibilidades de que el producto a obtener sea de utilidad.

66. En este sentido, es preciso indicar que estas tareas preliminares deberán ser más intensas cuando se trate de sectores que acaban de incorporarse a las actividades de prevención o que ni tan siquiera tienen la condición de sujetos obligados. Ello se debe a que su conocimiento sobre la materia y la experiencia en este tipo de procesos no será muy elevada e incluso en algún caso inexistente. Ello implicará un esfuerzo adicional para trasladarles estos criterios, pero contribuirá a que dicha participación sea exitosa.

67. Por el contrario, en aquellos otros sectores con mayor madurez en materia de prevención, por haberse incorporado desde hace tiempo a las actividades de cumplimiento las explicaciones sobre las cuestiones anteriores tenderán a ser más menos complejas. Incluso, en estos casos, ya existe una interrelación previa con el o los organismos públicos encargados de coordinar y dirigir el proceso, lo que sin duda alguna facilita este acercamiento.

68. Hasta ahora se ha hecho hincapié en la conveniencia de que participen en la elaboración de la ENR los sujetos obligados objeto del ejercicio de evaluación, pero no se ha concretado si dicha participación se va a materializar a través de organizaciones gremiales, de operadores concretos o de forma mixta. Se considera que no existe una fórmula unívoca al respecto y que la decisión que finalmente se adopte estará condicionada por las propias características del sector.

69. Los sectores estructurados y regulados es más probable que cuenten con organizaciones representativas de sus intereses, por lo que en este caso su participación en el proceso será deseable. Por el contrario, en aquellas actividades que no gozan de esa articulación institucional cobrará más importancia la participación a título individual de operadores representativos del sector.

70. En cualquier caso, la alternativa que parece más adecuada es, siempre que la propia naturaleza del sector objeto de la ESR lo permita, combinar la participación de organizaciones gremiales con operadores concretos. De esta manera se podrá obtener la visión institucional y corporativa junto con otra más directamente vinculada a la operativa concreta del sector.

71. Una vez expuesta la conveniencia de que participen los sujetos obligados cuyos riesgos van a ser evaluados en el proceso, es necesario concretar en qué forma se va a materializar dicha participación. Las fórmulas para ello son diversas, pudiendo materializarse a través de la constitución de grupos de trabajo, cumplimentación de cuestionarios o celebración de reuniones bilaterales con los responsables de coordinación de la ESR.

72. La elección de una de estas modalidades estará, una vez más, en función de las características del sector objeto de evaluación de riesgos. Si sus operadores o representantes están acostumbrados a mantener una relación fluida con las instituciones públicas, la vía de participación más idónea parece la de los grupos de trabajo. Igualmente, esta alternativa resulta conveniente cuando, además de los representantes de los sectores, también participan en el proceso otros organismos públicos. A través de estos foros se puede avanzar en el conocimiento de la realidad de los sectores desde diferentes puntos de vista (sector, supervisor,

regulador...). Ello también coadyuva a intensificar las relaciones entre sectores y organismos públicos competentes en materia de prevención y lucha contra el LA/FT.

73. Por el contrario, en el supuesto de sectores que no tienen esa tradición de relación con las Administraciones Públicas y, por las razones que sea, no se estima necesario potenciarla en este proceso, resultan más adecuadas las alternativas del cuestionario o la reunión bilateral.

74. En todo caso, sea cual sea la fórmula de participación elegida, es imprescindible que a la representación de los sectores se les proporcione nítidamente información a la que se ha referido anteriormente, relativa al objetivo y lo que se espera de su participación, la forma en cómo se va a materializar y la necesidad de que la información que se proporcione se corresponda con la realidad.

b. El reto de la información: Fuentes, naturaleza, tratamiento y condiciones que debería reunir.

75. La información es un elemento clave en el proceso de elaboración de una ESR, ya que de su calidad y cantidad va a depender en gran medida el resultado final. Precisamente uno de los problemas comunes entre los países que han elaborado ESR, ha sido la obtención de información de unas características tales que permitiese la formulación de unas conclusiones objetivas y ajustadas a la realidad. En este apartado se realizará una exposición sobre las posibles fuentes de información, el tratamiento que se propone dar a la información y las características que deberían concurrir en dicha información para que pueda ser de utilidad para el proceso.

76. Las fuentes de información a las que se pueden acudir son diferentes, identificándose como las más comunes las siguientes:

- a) Información procedente de entidades públicas: Es prácticamente imposible que el organismo público encargado de la coordinación y ejecución de la ESR pueda contar con toda la información necesaria para llevar a cabo esta actividad. Por ello, se aconseja la obtención de información de aquellas entidades que puedan aportar conocimiento y/o experiencia en materia prevención y lucha contra el LA/FT que incida en el sector objeto de evaluación. Dentro de este elenco se incluyen las siguientes entidades:

- Autoridades competentes en cumplimiento de la ley (organismos de control, investigación, persecución y enjuiciamiento), que pueden proporcionar, en los que respecta al sector objeto de ESR, datos estadísticos relevantes sobre el LA/FT (investigaciones, acusaciones, condenas...) que se produzca en dicho sector y las tipologías del delito y tendencias y riesgos detectados en el desempeño de su actividad.
 - UIF, en el caso de que no sea la impulsora del proceso. Ello se debe a que su función de recepción de comunicaciones de operaciones sospechosas y de su análisis y procesamiento le configura como elemento clave para identificar amenazas y vulnerabilidades, patrones de comportamiento del LA/FT y posibles nuevas tendencias que incidan en el sector cuyos riesgos son objeto de evaluación.
 - Organismos de regulación y supervisión, debido al amplio conocimiento del sector, en el caso de que realmente estén sometidos a este régimen. Dicho conocimiento les permite aportar información sobre las vulnerabilidades específicas que presenta el sector y el tratamiento que se está dando a determinados riesgos identificados, así como sobre las políticas y controles preventivos que desarrollan los operadores de dicho sector.
- b) Información procedente de entidades del sector privado: Ya se ha hecho referencia anteriormente a la participación del sector objeto de la ESR, que tiene como finalidad la aportación de información relevante sobre su situación, por lo que no se incidirá más en esta cuestión. No obstante, además de esta información, el ámbito privado puede proporcionar otra procedente de las siguientes fuentes y que esté específicamente referida al sector objeto de ESR:
- Centros de estudios y Fundaciones dedicadas al análisis de riesgos de LA/FT.
 - Expertos nacionales o internacionales en materia de LA/FT.
 - Representantes del mundo académico
 - Periodismo investigativo, siempre y cuando cuente con la suficiente credibilidad y la información contenida sea confiable.
- c) Información procedente de organismos y foros internacionales: Esta información tiene como denominador común proceder de entidades públicas que se dedican a realizar investigaciones, estudios e informes de tipologías en materia de LA/FT, o a difundir el conocimiento de los estándares internacionales y velar por su aplicación.

Entre estos pueden citarse trabajos y estudios del GAFILAT, GAFI, Grupo Egmont, Naciones Unidas, OCDE y otras entidades.

77. La información puede tener carácter cuantitativo o cualitativo. La información cuantitativa es importante para la elaboración de una ESR, ya que proporciona datos relevantes sobre diferentes aspectos que contribuyan a identificar los riesgos de un sector. Entre esta información se cuenta la relativa al número de operadores, supervisiones de que hayan sido objeto, número de operaciones sospechosas comunicadas o procedimientos de investigación y judiciales en los que integrantes de este sector hayan sido investigados por delitos de LA/FT.

78. No obstante, dependiendo tanto del grado de institucionalización del sector (si, por ejemplo, es objeto de licenciamiento y regulación prudencial) como de si las estadísticas que reflejan la actividad desarrollada por las instituciones del propio país son fiables, esta información puede no ser todo lo útil que sería deseable. En este sentido, los problemas que a menudo se plantea a la hora de utilizar la información cuantitativa es que no tiene la suficiente consistencia ni abarca todos los aspectos relevantes para el proceso.

79. La carencia de datos cuantitativos que abarquen todos los aspectos puede ser suplida con información cualitativa que sea capaz de aportar visiones diferentes sobre el sector objeto de ESR. Esta información, que deriva de la experiencia y del conocimiento que sobre el LA/FT y el sector objeto de análisis se tenga, puede ser proporcionada por diferentes fuentes, entre las que se encontrarían unidades de análisis estratégico de UIF que analicen tendencias de LA/FT, organismos de investigación policial o expertos y estudiosos de la materia. En todo caso, debe recordarse que ambos tipos de información (cuantitativa y cualitativa) se complementan y que resultan una parte esencial de un todo.

80. Previamente a la obtención de la información es conveniente realizar un ejercicio interno para ser conscientes de las necesidades en este ámbito. Conociendo los objetivos que se persiguen con la ESR y las características del sector que va a ser objeto de dicha evaluación, se puede avanzar en la concreción de la información que se precisa. Por ello, en aras de un uso racional y ordenada de la información, es conveniente realizar las siguientes actuaciones:

- a) Concreción del tipo de información que se precisa (estadísticas de supervisión, comunicaciones de operaciones sospechosas, delitos de LA/FT que involucren a operadores del sector, posibles tendencias en las tipologías...).

- b) Identificación de las fuentes que generan o poseen la información que se precisa.
- c) Compromiso de que la información obtenida será utilizada a los solos fines de realización de la ESR con la finalidad de vencer posibles resistencias en su puesta a disposición.

81. Un adecuado tratamiento de la información obtenida va a permitir que, si cuenta con un grado adecuado de objetividad, el resultado de su análisis carezca de apreciaciones subjetivas. Por otra parte, en lo que respecta a la disponibilidad y calidad de la información, ésta variará en función de si se cuenta o no con datos completos sobre conductas ilícitas que puedan afectar al sector objeto de la ESR (investigaciones, incidencia de cada delito, tipologías...) o sobre las características de las operaciones que realiza dicho sector (flujos financieros nacionales e internacionales, patrones de las operaciones más habituales...).

82. En el supuesto de que esta información carezca de un grado elevado de fiabilidad y de consistencia, será conveniente acudir a otras fuentes de las que se han citado anteriormente, tales como los estudios y estadísticas que efectúen organismos internacionales sobre LA/FT y otros delitos relevantes o las opiniones de expertos en la materia para complementar la información.

83. En cualquier caso, debe llamarse la atención sobre la importancia de contar con información suficiente y fiable para realizar una ESR, independientemente de que sea cualitativa o cuantitativa. Por ello, además de identificar las posibles fuentes internas que pueden suministrar dicha información, también se refiere a otro tipo de instrumentos capaces de aportar insumos que permitan que las conclusiones de la ESR sean lo más completas y consistentes posibles.

84. Como se ha señalado anteriormente, la información puede tener su origen en entidades públicas o privadas. En función de que tenga una u otra procedencia, los criterios que se utilizarán para valorar si se trata de una información que cumple con los requisitos para ser considerada adecuada son diferentes.

85. Por lo que respecta a la información procedente de entidades públicas, es preciso recordar que habitualmente cuenta, debido a su origen, con una presunción de veracidad, lo cual no siempre se ajusta totalmente a la realidad. Ello no implica que los datos que contengan no sean ciertos, si no que no reflejan toda la realidad del ámbito sobre el que inciden, obviando

determinados aspectos que pudieran ser de relevantes de la ESR. Con la finalidad de intentar que el grado de fiabilidad de estas fuentes sea lo más elevado posible, se considera que deberían concurrir en ellas las siguientes características:

- a) **Fiabilidad:** La información debe contemplar el conjunto de datos sobre el sector en el cual incida, verificando previamente que éstos se ajustan a la realidad (por ejemplo, que el sistema de conteo utilizado en las estadísticas evita duplicidades u otras distorsiones). En lo que se refiere a información cualitativa sobre determinados extremos (por ejemplo, tendencias en las tipologías delictivas), sería conveniente que contemplase el mayor número de elementos valorativos e indicios que permitan aseverar que las conclusiones que se aporten sean acordes con el escenario real.
- b) **Congruencia:** Es necesario que la información procedente de diferentes fuentes públicas sobre una misma materia sea consistente entre sí, de tal manera que se eviten discrepancias serias entre ellas. Aunque una misma cuestión o temática se analice desde diferentes ópticas, ello no debería implicar que la información tenga que ser diferente, pese a admitir un umbral mínimo de divergencia de carácter técnico. Por ejemplo, en el caso de información cuantitativa sobre determinados tipos delictivos que inciden sobre un sector concreto, los datos que aporte un organismo policial sobre las investigaciones llevadas a cabo remitidas al Ministerio Público tienen que ser coincidentes con los que éste último reporte con respecto a los expedientes procedentes de dicho organismo policial que haya recibido. De lo contrario, salvo en el caso de existencia de discrepancias técnicas relativas a la forma de clasificación y cómputo de la información, nos encontramos con una información incongruente que nos impediría obtener conclusiones con un grado de fiabilidad mínimo.
- c) **Tratamiento homogéneo:** Este criterio afecta fundamentalmente a la información cuantitativa, consistiendo en que los datos que obren en poder de los organismos públicos se procese bajo unos mismos criterios aplicados de forma homogénea. Esta tarea, que obliga a identificar qué tipo de dato debe procesarse y en qué momento debe hacerse, servirá de garantía para evitar posibles disfuncionalidades en informaciones sobre una misma cuestión. Su correcta aplicación garantiza que todos sigan la misma pauta a la hora de procesar los datos, cuando existan organismos públicos con competencias concurrentes (por ejemplo, organismos policiales que investigan los mismos delitos). De igual modo, el criterio que se decida debe

aplicarse de forma interna dentro de cada institución, evitando que las diferentes unidades en que se estructure un organismo público, procesen la información bajo criterios diferentes. La fijación de estos criterios y procesos homogéneos de tratamiento de información requieren de la participación de una entidad coordinadora que tenga la capacidad y competencia, para poder impartir instrucciones entre los diferentes organismos que obtengan datos y obligar a su cumplimiento. De esta manera, además de garantizar un tratamiento homogéneo de la información cuantitativa, se avanzará en el proceso de integración de la información.

- d) Globalidad: La información, tanto cualitativa como cuantitativa, procedente de los organismos públicos debe abarcar todo el ámbito sobre el que irradian sus competencias. La carencia de información sobre determinados aspectos pudiera inducir a pensar, erróneamente, que no son relevantes para el proceso, lo que podría implicar que las conclusiones no se ajusten al escenario real que en materia de LA/FT afronta un país. Ello requiere un proceso interno de cada organismo que garantice que la información proporcionada incluye todos los aspectos relevantes sobre el que su actuación incide, aunque sean responsabilidad de diferentes unidades. De esta manera, se garantiza la globalidad de la información, aportando un mayor grado de fiabilidad a la misma.
- e) Integración: La situación ideal es que exista un sistema estadístico integrado que, contemplando los principios y criterios enumerados anteriormente, agrupe de forma armónica y homogénea la información cuantitativa procedente de los diferentes organismos públicos. Para ello es necesario que un organismo o ente público, con competencias y capacidades suficientes, imparta instrucciones para aglutinar dicha información, realizando una actividad previa de verificación de la misma que sirva de garantía de veracidad de los datos que en él figuran. Además de los criterios comunes de procesamiento anteriormente citados, es conveniente establecer las pautas relativas, entre otros aspectos, al período de cómputo, los plazos de actualización y a la resolución de discrepancias e incongruencias que pudieran detectarse entre informaciones procedentes de diferentes organismos públicos. No obstante, en los casos en los que este sistema no exista o no pueda articularse, es conveniente extremar las medidas para evitar que posibles fallas en la información conlleven a conclusiones erróneas.

86. En lo que se refiere al resto de fuentes, cuyo denominador común es que no proceden de los organismos públicos del país, la información que provean puede estar específicamente centrada en aspectos del sector concreto sobre el que se está elaborando la ESR, o también en los que afectan a dicho sector en su ámbito regional, lo cual es importante por tratarse el LA/FT de fenómenos transnacionales cuyos efectos se irradian más allá de las fronteras de un país.

87. Los requisitos que deberían reunir estas fuentes para poderlas utilizar son diferentes a los que se han señalado con respecto a las fuentes públicas, ya que, en este caso, la capacidad para reglamentar el procedimiento de obtención y de tratamiento para que cumpla sus objetivos es prácticamente nula. Por tanto, este documento se centra más bien en la identificación de las condiciones que deberían reunir con carácter general estas fuentes y la información que aporten para que sea de utilidad.

- a) Experiencia y conocimiento de la temática: Si la información procede de organismos internacionales o de entidades privadas con experiencia contrastada sobre la materia, se le supone un elevado grado de fiabilidad sobre su contenido. Esto es debido a que se trata de fuentes con un prestigio consolidado y ha acreditado su solvencia. En este sentido, por ejemplo, cobran especial relevancia los estudios elaborados por organismos o foros de carácter internacional dedicados expresamente al estudio del LA/FT o a actividades delictivas tradicionalmente asociados a éstas, que pueden proporcionar datos cuantitativos o información cualitativa de sumo interés.
- b) Grado de aceptación nacional o internacional: Estrechamente vinculado al parámetro anterior se encuentra el grado de prestigio y aceptación que cuenta la fuente a nivel nacional o internacional. Si se trata de foros o entidades cuyos estudios, estadísticas o informes son de común aceptación y han demostrado con creces su fiabilidad se tendrá más seguridad sobre la información que pueden proporcionar. De la misma manera, el prestigio de expertos individuales o de entidades privadas (observatorios, centros de estudios universitarios...) también supone un elemento a ponderar a la hora de decidir sobre su utilización y sobre el grado de fiabilidad que se le otorga. Debe tenerse en cuenta que la información se presume que será más veraz en la medida en que la fuente cuente con un mayor grado de reconocimiento y aceptación.
- c) Método de obtención y de procesamiento de la información: Este criterio es aplicado, fundamentalmente, a la información de carácter cuantitativo consistente en

estadísticas, aunque también incide en la cualitativa debido a que en ocasiones se base en dichas estimaciones. Por norma general, una información obtenida a través de métodos de muestreo será más fiable en función del tamaño de dicha muestra, aunque no necesariamente. De la fiabilidad, también va a depender el método utilizado para procesar los datos obtenidos y formular conclusiones, ya que puede suceder que, contando con una muestra amplia, el resultado final no resulte idóneo porque su tratamiento no haya sido el adecuado.

- d) Grado de representatividad sobre el sector en que inciden: Este parámetro está específicamente dedicado a las organizaciones gremiales y representativas de intereses sectoriales, así como a los propios sujetos obligados.
- Organizaciones gremiales: Cuanta mayor sea su presencia e implantación sectorial existen más probabilidades de que la información que proporcionen tenga mayores visos de fiabilidad. No obstante, con respecto a la información cualitativa debe tenerse en cuenta a la hora de valorar su idoneidad, la posibilidad de que, se pretenda trasladar una visión distinta de la realidad para motivar algún tipo de acción pública dirigida a beneficiar sus intereses corporativos. Por ello, se hace necesario realizar un análisis previo de esta información y contrastarla con otra que obre en poder de las autoridades, para verificar si está en línea con la que previamente se haya recabado sobre esta materia.
 - Sujetos obligados: Debe valorarse si los sujetos obligados que nos proporcionen información suponen una muestra representativa de la realidad sectorial (en términos de naturaleza y características, no de número), para poder concretar el tratamiento que se da a dicha información. Por ejemplo, no debería tener el mismo tratamiento la información que sobre patrones de comportamiento de clientes potencialmente vinculados con el LA/FT pueda proporcionar una entidad bancaria comercial con presencia en todo el territorio nacional, que la que aporte otra entidad cuya presencia se reduce a núcleos urbanos con población superior a 250.000 habitantes. Esto no significa que sea más fiable una que otra, sino que, en su procesamiento y utilización, habrá que ser conscientes de su procedencia y del ámbito que abarca, evitando con ello generalizar para un sector las conclusiones que se puedan obtener de un sujeto obligado con un campo de actuación muy específico.

c. *Forma de identificación de los riesgos: Metodología a seguir y etapas del proceso.*

88. Uno de los aspectos más relevantes del proceso de elaboración de una ESR es la concreción de la metodología que se va a seguir para ello. La información aportada por los diferentes países apunta a que se ha seguido la metodología del Banco Mundial u otra de elaboración propia que sigue los criterios establecidos en la Guía GAFI.

89. En este sentido, debe precisarse que la Guía GAFI exige que las evaluaciones de riesgo cumplan con los principios y pautas de actuación que recoge y que se refieren a diferentes aspectos, algunos de los cuales han sido ya especificados en el presente Informe (acuerdo sobre el alcance del proceso, participantes, fuentes de información...). Con ello, lo que se pretende es garantizar la consistencia y congruencia del documento que se elabore.

90. Independientemente de la metodología que finalmente se siga, hay una serie de conceptos que deben ser contemplados en el proceso de elaboración de una ESR y que son los que a continuación se indican. Son los mismos que rigen para una ENR, pero adaptados a un ejercicio de valoración de riesgos sectorial:

- a) Amenaza: Persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial suficiente para causar daño a los operadores del sector cuyos riesgos se evalúan.
- b) Vulnerabilidad: Situaciones o hechos que pueden ser aprovechados o utilizados para que las amenazas cumplan sus fines, actuando como catalizadoras de estas. Las vulnerabilidades están representadas por las debilidades en los sistemas o controles anti LA/FT o en determinadas características específicas de un país o del sector objeto de evaluación. No todas las vulnerabilidades son deficiencias, pero sí debe tenerse presente que un elevado número de las deficiencias del sistema de prevención y lucha contra LA/FT son susceptibles de ser calificadas como vulnerabilidades.
- c) Consecuencia: Impacto o daño que puede provocar el LA/FT sobre un determinado sector.

91. En todo caso, como nos indica la Guía GAFI, los riesgos constituyen una interrelación entre amenazas, vulnerabilidades y sus consecuencias. La forma en cómo se describa dicha interacción y se formulen los riesgos forma parte de la metodología empleada en cada caso, por

lo que se hará de manera diferente en función del modelo utilizado. Debe quedar claro que los riesgos que se formulen tienen que ser una conclusión lógica del proceso de evaluación seguido, de tal manera que cuenten con una sólida fundamentación y argumentación. Como se ha señalado anteriormente, la congruencia es una de las características que debe concurrir en una ESR.

92. Sea cual sea la metodología seguida, en el proceso de elaboración de la ESR hay tres actividades que necesariamente se tienen que realizar y que son la identificación, el análisis y la evaluación propiamente dicha de los riesgos, cuya explicación somera se realiza a continuación:

- a) Identificación: Concreción de un listado inicial de potenciales riesgos o factores de riesgo, derivados de las amenazas y vulnerabilidades previamente detectadas.
- b) Análisis: Estudio y comprensión de la naturaleza, fuentes, probabilidad de ocurrencia y consecuencias de los riesgos identificados.
- c) Evaluación: Teniendo en cuenta los riesgos identificados y analizados y en función de los resultados obtenidos, implica definir prioridades y estrategias de prevención, mitigación o aceptación para niveles bajo de riesgo.

93. La ejecución de estas actividades de forma adecuada garantizará que la evaluación de los riesgos refleje de manera fidedigna el escenario de riesgos que en materia de LA/FT debe afrontar un sector concreto de actividad.

iv. Fase de presentación de resultados.

94. Los resultados obtenidos en la ESR, por su propia naturaleza y objetivos, tienen que ser presentados y divulgados entre diferentes actores. No obstante, el contenido total de una ESR, no es aconsejable que sea divulgado públicamente y con carácter general. El nivel de información, como se indicará a continuación, estará en función de su destinatario y del uso que le va a dar a dicha información.

95. Con carácter general e independientemente de quien sea el destinatario, la información que se aporte debe ser clara y nítida, con la finalidad de que sea comprendida por el receptor. Para ello se deberá adecuar el mensaje en la forma al nivel de conocimientos técnicos de quien

lo recibe. Por ejemplo, el grado de conocimiento de los representantes del órgano supervisor no es el mismo que el de los del sujeto obligado, sobre todo cuando se trata de sectores que carecen de una tradición dilatada en el cumplimiento de los sistemas preventivos de LA/FT. Esta diferencia deberá reflejarse en la forma de comunicar y trasladar la información, modulando el mensaje de tal manera que se facilite su asimilación y comprensión.

96. De acuerdo con ello, pueden distinguirse tres tipos de información en función de los destinatarios y de los objetivos que se pretender alcanzar con dicha difusión. A continuación, se expondrá la naturaleza y características de cada una de ellas.

a. Divulgación entre instituciones públicas directamente afectadas por la ESR o que han participado en su elaboración.

97. Los destinatarios de esta presentación serían los organismos públicos que han participado de forma activa en el proceso de elaboración de una ESR o que, aun no habiendo estado involucrados en el proceso, sus resultados van a ser de interés en el desempeño de sus funciones.

98. Como se indicó en la exposición de la fase de elaboración, es conveniente la participación de organismos e instituciones públicas en la ESR, más allá de las que vayan a liderar y gestionar el proceso. La naturaleza y el alcance de esta participación se definirá en el correspondiente Plan de Trabajo, estimándose adecuado distinguir diferentes tipos de participación en función del grado de interés que pueda revestir el proceso para ellos.

99. Se pueden incorporar al proceso como meros suministradores de información cuantitativa (por ejemplo, número de sentencias por LA/FT en las que estén involucrados los sectores objeto de evaluación o investigaciones llevadas cabo al respecto) o como aportantes de visiones más cualitativas sobre la realidad del sector (por ejemplo, tipos y características de los operadores). También, el interés que puede revestir el resultado del proceso para cada uno de ellos es diferente, ya que sus conclusiones pueden ser de directa aplicación (organismos supervisores), elementos orientativos para la adopción de posibles decisiones futuras (organismos reguladores) o de utilidad para conocer las posibles tipologías de LA/FT que pueden ser puestas en práctica en un determinado sector (organismos de investigación).

100. Estas diferencias de la forma de participación y en el grado de involucramiento en el proceso pueden ameritar sistemas distintos de comunicar e informar. También, el aprovechamiento que se vaya a realizar de los resultados obtenidos va a influir en la comunicación de los resultados a determinados participantes, aunque esa cuestión se abordará en el siguiente apartado.

101. De acuerdo con lo expuesto, se pueden distinguir y recomendar las siguientes clases de comunicación:

- a) Presentación ante el órgano de coordinación interinstitucional en materia de prevención y lucha contra el LA/FT: La práctica totalidad de los países cuentan con este tipo de órganos, en el que se integran aquellos organismos públicos que desempeñan funciones relevantes en la prevención y lucha contra el LA/FT. Los resultados de la ESR deberán ser presentados ante este órgano, que en algunos casos probablemente sea el encargado de dar el visto bueno al resultado final de la ESR.
- b) Comunicación a los organismos supervisores y reguladores de los sectores objeto de la ESR: La información que se les proporcione a estos debe ir orientada a una de las utilidades que tienen este tipo de ejercicios, que no es otra que la de facilitar el EBR en las acciones que en materia de prevención del LA/FT desarrollen las autoridades. Mediante dicho enfoque se podrán focalizar los esfuerzos y los medios humanos y materiales hacia aquellas áreas en las que se hayan detectado un mayor nivel de riesgo. Esto permitirá reducir las posibilidades de que los operadores puedan ser utilizados para actividades de LA/FT. En el caso de los reguladores, la información que se les proporcione debería ir orientada a mostrar las posibles brechas regulatorias que se hayan detectado y que puedan suponer una vulnerabilidad para el sector. En el supuesto de los supervisores, la información se centraría en aquellas actuaciones o características organizativas de los operadores de las que se pueda derivar un mayor riesgo de ser utilizadas para el LA/FT. Estas informaciones, como se indicará posteriormente, servirán para orientar su actividad.
- c) Comunicación a organismos y entidades públicas que han participado en el proceso como aportantes de información: La información que debería brindarse sería la general de los resultados finales del proceso y de cómo se ha llevado a cabo. De esta manera se pretende mostrar a los que han colaborado en la ESR cual ha sido el

resultado final, visualizando que su participación ha sido valiosa para poder ultimar el trabajo. De esta manera, además de proseguir manteniendo las relaciones interinstitucionales que, en su caso, se hayan podido generar, se involucra a los participantes en este tipo de procesos, favoreciendo su participación en ulteriores trabajos.

102. Con esta secuencia de presentaciones se habrían ultimado las actividades de divulgación entre los diferentes organismos y entidades públicas que están, en mayor o menor grado, vinculadas con la ESR. Tal y como se ha señalado, la información que se proporcione debe ir orientada hacia lo que realmente precisen los destinatarios de dicha información, ajustándose su contenido a dichas necesidades.

b. Divulgación de los resultados a los sectores.

103. Teniendo en cuenta que la finalidad principal de la ESR es conocer los riesgos que en materia de LA/FT afectan a un determinado sector, los integrantes de dicho sector deben conocer las conclusiones que se hayan alcanzado. Con ello se proporciona una información relevante que permitirá orientar los procedimientos que se diseñen para la prevención del LA/FT.

104. Lo ideal sería que esta información se transmitiese a las organizaciones corporativas y gremiales para que estas se lo trasladen a sus integrantes. No obstante, cuando se trata de sectores que carecen de una estructura asociativa consolidada, es complicado hacer llegar esta información al conjunto de los operadores del sector. Por ello habrá que utilizar el medio más adecuado a las características del sector y su idiosincrasia.

105. En este sentido, existen diferentes posibilidades que a continuación se exponen, sin que sean excluyentes. Pueden desarrollarse varias de ellas sobre un mismo colectivo sectorial, lo que reforzaría el mensaje y las posibilidades de éxito de la comunicación:

- a) Exposición ante organizaciones gremiales: Mediante este sistema se traslada a las entidades representativas del sector los resultados de la ESR, con la finalidad de que a su vez sean comunicadas a sus agremiados. Dicha comunicación será lo más ágil posible cuanto más estructurado esté el sector.

- b) Explicación directa ante operadores concretos: Esta alternativa es imposible de materializarla para la totalidad del abanico de operadores, salvo que estemos ante un sector sumamente reducido. También puede optarse por realizar estas exposiciones ante aquellos operadores en los que se residence el liderazgo del sector, con la intención de que ellos se lo trasladen al resto, o dirigirlas a los que, en función de su ubicación geográfica o de las actividades que desarrollan, tengan un mayor riesgo.
- c) Organización de jornadas formativas: Otra de las maneras de trasladar a los operadores la información relativa a sus riesgos es la impartición de actividades formativas presenciales o a través de medios telemáticos. De esta manera se puede interactuar directamente con los operadores y poder satisfacer las demandas de información que se presenten. No obstante, hay que tener en cuenta que este tipo de acciones no tienen el mismo éxito en sectores maduros en materia de prevención de LA/FT, que cuentan con sus oficiales de cumplimiento, que en aquellos otros que carecen de ese tipo de conocimiento y de estructuras.

106. En todo caso, el mensaje que se traslade tiene que ser acorde con las características del sector para que pueda ser comprendido por este y la información debería ser lo más precisa posible, de tal manera que puedan identificar perfectamente los riesgos que les afectan. No obstante, en la fase correspondiente al análisis de resultados se incidirá nuevamente sobre esta cuestión.

c. Presentación externa.

107. Pese a que el contenido de una ESR y sus conclusiones están dirigidos a quienes, desde las vertientes pública y sectorial, deben aplicarla, no debe obviarse la comunicación que sobre ello puede realizarse al público.

108. Se trataría de dar a conocer que, en el marco de las actuaciones que las autoridades desarrollan para la prevención y lucha contra el LA/FT, se ha efectuado una ESR dirigida a un determinado sector. En este tipo de comunicación no es procedente exponer las conclusiones a las que se ha llegado, debiendo centrar el mensaje en que se realizan esfuerzos para impedir el LA/FT y que la ESR debe incardinarse en esas actividades.

109. El mensaje que debe llegar al público en general es el de que el Estado desarrolla políticas públicas para prevenir y luchar contra el LA/FT, sirviendo también como recordatorio a la población de los peligros que entrañan la colaboración en estas actividades delictivas. De esta manera, además de la propia divulgación de la acción, se puede avanzar en la concienciación de la sociedad.

110. La forma de transmitir más idónea es a través de los medios de comunicación social y de las redes sociales, lo que garantiza que esta información, que, como se ha indicado, no debe entrar en las conclusiones de la ESR, llega a un mayor número de destinatarios. Se está, por tanto, ante la divulgación del hecho de que se ha realizado una acción que contribuye a que evitar el LA/FT, recordando tanto el papel que las autoridades juegan en este campo como las nefastas consecuencias que se derivan de dichos delitos.

v. Fase de análisis de resultados: La explotación de los resultados.

111. Esta etapa, que se ha venido a denominar "*análisis de resultados*", debería denominarse de forma más apropiada como de "*explotación de los resultados*". Ello es así porque el análisis propiamente dicho se realiza en la fase de elaboración, mientras que en esta etapa el objetivo es aplicar el conocimiento de los riesgos a las políticas públicas que se desarrollen en materia de prevención y lucha contra el LA/FT y a los procedimientos que con esta finalidad ejecuten los operadores sectoriales.

112. Como se ha indicado en reiteradas ocasiones, la ESR no es un fin en sí misma. Por el contrario, se trata de un instrumento para mejorar el conocimiento de los riesgos de un determinado sector y poder obtener información que permita orientar la actividad preventiva pública y privada para que sea lo más efectiva posible.

113. En este sentido, la aplicación práctica del resultado final tiene diferentes modalidades, en función de la finalidad que se persiga. A continuación, se expondrán las más relevantes, aportando sugerencias sobre la forma de llevarlas a cabo.

a. Aplicación de las conclusiones para los organismos reguladores, supervisores y de análisis e investigación.

114. Como se ha señalado anteriormente, las conclusiones que se obtengan en una ESR van a ser un insumo clave para aplicar el EBR por parte de reguladores y supervisores. Esta información va a ser fundamental para orientar las actuaciones de estos organismos, de tal manera que se dirijan a mitigar los riesgos detectados.

115. En el caso de los organismos reguladores, la información que se aporte sobre los riesgos va a servir para detectar posibles vulnerabilidades del sector asociadas al marco regulador. Este conocimiento permitirá al organismo correspondiente focalizar su actividad reguladora en lo que a este sector respecta en paliar estas carencias que pueden ser utilizadas para la comisión de LA/FT. La información que se aporte a este tipo de organismos debería consistir, además de en una visión general de la ESR, en una explicación específica sobre las brechas que se han podido identificar.

116. En lo que respecta a los organismos supervisores, los resultados de la ESR suponen un insumo importante para articular sus actividades hacia aquellas áreas u operadores que entrañen más riesgo de ser utilizados para el LA/FT. Con la información que sobre riesgos reciba, el supervisor puede articular un plan específico dirigido a ese sector, en el que se contemplen prioridades y recursos asignados a cada área, así como una programación de actividades. Esto supone la aplicación práctica del EBR y, como tal, una racionalización de los medios y recursos disponibles para estas actividades.

117. Otras de las aplicaciones de los resultados en la ESR, es su conocimiento por parte de las entidades dedicadas al análisis y la investigación, entre las cuales pueden incluirse la UIF y los organismos policiales. La información que se obtiene en esas evaluaciones es de interés para la UIF para la adecuada ponderación de las comunicaciones de operaciones sospechosas remitidas, en el caso de que tengan la condición de sujetos obligados, por los operadores de ese sector. Si se determina que un sector tiene un elevado número de riesgos y su nivel de comunicación es bajo, nos encontraríamos con una situación aparentemente anómala sobre la que habría que realizar alguna averiguación adicional.

118. Igualmente, en lo que respecta a las características de las operaciones que se comunican, estas deberían estar en consonancia con los riesgos detectados. Por tanto, si no existe esta correspondencia entre riesgos detectados y tipo de operaciones comunicadas es posible que

esta categoría de sujetos obligados no esté comunicando de forma adecuada. Esta información permitiría a la UIF realizar las actuaciones correctoras que correspondan para mejorar de forma cuantitativa y cualitativa las comunicaciones de operaciones sospechosas.

119. En lo que respecta a los organismos de investigación, las conclusiones de una ESR les van a servir para conocer en qué medida el LA/FT afecta a los sectores evaluados y cuáles son las características de cada uno de estos operadores que les hace ser más sensible a estos delitos. Por tanto, la información que se les vaya a proporcionar debería ir orientada precisamente a conocer los riesgos que les afectan y, con ello, las tipologías de LA/FT para las que puedan ser utilizados. Dicha información servirá para que los investigadores puedan focalizar sus actuaciones y recursos precisamente hacia aquellos comportamientos con mayores probabilidades de estar relacionados con el LA/FT u operadores, cuyas características les hacen más proclives a ser utilizados para este tipo de delitos.

b. Diseño e implementación de medidas mitigadoras.

120. El conocimiento de los riesgos resulta fundamental para poder articular medidas que puedan servir para su mitigación. Con ello se pretende minorar las posibilidades de que los operadores del sector objeto de ESR puedan ser utilizados para actividades de LA/FT.

121. Estas medidas mitigadoras pueden incidir sobre distintos ámbitos y revestir naturaleza diferente. En unos casos serán desarrolladas por las autoridades competentes (por ejemplo, modificación regulatoria para paliar alguna brecha detectada) y en otros por los propios operadores sectoriales, como podría ser el caso del desarrollo de estructuras organizativas que dificulten el LA/FT. A continuación, se indica una clasificación de posibles medidas mitigadoras en función de sus características, indicando a quien le correspondería su implementación:

- a) Adecuación de la regulación para mitigar los riesgos detectados (organismo regulador).
- b) Desarrollo de sistemas de supervisión fundamentados en EBR dirigidos a detectar y evitar posibles vías de LA/FT (organismo supervisor).
- c) Diseño e implementación de capacitaciones dirigidas a los organismos de investigación en los que se instruya sobre las posibles tipologías de LA/FT que

- incidan sobre el sector y las formas de investigarlo y perseguirlo (organismos de investigación).
- d) Diseño e implementación de capacitaciones dirigidas a los sectores para enseñarles a prevenir y detectar posibles situaciones de LA/FT (organismo supervisor en materia de LA/FT).
 - e) Elaboración de catálogos de operaciones de riesgo en las que se relacionen las que puedan ser susceptibles de estar vinculadas con el LA/FT (organismo supervisor y sector).
 - f) Articulación de medidas para la mejora de las comunicaciones de operaciones sospechosas que realicen los operadores del sector (en el supuesto de que sean sujetos obligados) teniendo en cuenta los riesgos que les afectan (UIF).

122. Las medidas mitigadoras cuya ejecución les corresponda a las entidades públicas, se recomienda que se integren en un plan de acción elaborado al efecto, cuyo contenido sería conveniente que sea consensuado entre las entidades que vayan a participar en el diseño y ejecución de dichas medidas. Esta planificación debería ser aprobada por el organismo de coordinación interinstitucional en materia de LA/FT, lo cual aseguraría un mayor grado de aceptación de su contenido, incrementando con ello las probabilidades de éxito en su ejecución. Por último, la planificación que se realice debería incluir el contenido específico de la medida, quien o quienes son los órganos competentes para su desarrollo y el plazo previsto para ello.

c. Utilización de las conclusiones por los sectores objeto de la ESR.

123. Se ha expuesto en la fase de divulgación de resultados, la necesidad de que los sectores cuyos riesgos han sido evaluados, reciban la información relativa a las conclusiones obtenidas, pudiendo efectuarse esta comunicación a través de sus representantes gremiales o de ellos mismos.

124. El suministro de esta información es un paso necesario para poder cumplir con una de las funciones y finalidades que la Recomendación 1 atribuye a las evaluaciones de riesgo, que no es otra que servir de base a la que realice posteriormente cada operador con carácter previo al diseño e implementación de su sistema preventivo.

125. Aun cuando la realización de estas evaluaciones de riesgo individuales se refieren a los operadores que tengan categoría de sujeto obligado, puede también considerarse su ejecución por aquellos otros que carezcan de tal cualificación. Ello es así porque si se han detectado riesgos relevantes que ameritan la aplicación de medidas preventivas por parte del operador, la consecuencia lógica para ello es que sean catalogados como sujetos obligados de la manera más ágil posible. Con esto se le da una protección al sector frente al LA/FT, se refuerza el sistema preventivo y de lucha contra ambos delitos y se faculta a las autoridades la exigencia del cumplimiento por el operador correspondiente de las medidas derivadas de su condición de sujeto obligado.

126. La aplicación práctica de las conclusiones de la ESR por los sectores es una continuación de la actividad de divulgación y difusión a la que se ha hecho referencia anteriormente. Además de las diferentes modalidades de exposición y capacitación en materia de riesgos, en la exposición de las posibles medidas mitigadoras se incluyó entre estas, las dirigidas a elaborar catálogos de operaciones de riesgo por cada sector que permitiesen identificar los elementos que pudieran hacer sospechar de su vinculación con actividades de LA/FT. La ejecución de estas medidas, fundamentalmente la relativa a las operaciones de riesgo, supone un insumo relevante para la posterior realización de evaluación individualizada de los riesgos de cada operador.

127. Cada uno de los operadores del sector debe ser capaz de trasladar los riesgos genéricos que se han detectado y valorado en la ESR a su ámbito específico. Para ello es preciso que tenga en cuenta determinados parámetros y circunstancias propias susceptibles de incidir en la intensidad de los riesgos. Entre estos se encuentran la dimensión del operador, el tipo de clientes que reclaman sus servicios, la ubicación geográfica de sus establecimientos, su estructura organizativa o la clase de operaciones que efectúan (dentro de las propias del sector).

128. El conocimiento de estos parámetros va a facilitar la realización de su propia evaluación de riesgos y, con ello, el diseño de los procedimientos preventivos que precisan ser implementados. El proceso va a consistir en analizar cómo las características propias de cada operador inciden en los riesgos detectados, de tal manera que los minoren o acentúen. A ello, se tiene que añadir como elemento de información las operaciones que, en su caso, hayan sido incluidas en el catálogo de operaciones de riesgo.

129. Por ejemplo, si uno de los riesgos detectados consiste en la utilización de ese sector para el lavado de activos por parte de estructuras societarias constituidas en el extranjero y los clientes de un operador concreto son, mayoritariamente, personas físicas nacionales, la

intensidad actual de dicho riesgo en este caso es bastante baja. Eso no quiere decir que no deba tenerse presente por si en un futuro se modifican las circunstancias, pero en la valoración de riesgos particulares que se haga debería figurar como de baja incidencia. La realización de este proceso para el conjunto de riesgos sectoriales detectados va a diseñar el mapa de riesgos de cada operador concreto, el cual, como la propia ESR, debería contemplar una serie de condiciones que obliguen a su actualización (transcurso del tiempo, mutación de las tipologías de LA/FT...).

130. Una vez que ya se hayan detectado los riesgos por parte de un operador el siguiente paso es el diseño e implementación de las medidas preventivas precisas para evitar su utilización para actividades de LA/FT. Estas medidas tienen que ser acordes a la intensidad de los riesgos propios del operador y deberían verse reflejadas en un manual de procedimientos que contemple su objetivo, definición, contenido y forma de aplicación para cada caso. Igualmente, habría que contemplar un sistema de revisión que permitiese evaluar su adecuación a los riesgos existentes en cada momento. Con ello se tendría articulado un sistema preventivo focalizado en los riesgos que debe afrontar un operador y adecuado a sus características.

131. Aun cuando la realización de estas actividades le corresponde a cada operador concreto, hay que tener en cuenta el papel que juegan en este tipo de procesos las organizaciones sectoriales y gremiales. Este aspecto será más relevante si el grado de organización del sector es elevado, siendo, por el contrario, poco importante cuando dicha organización es muy baja.

132. En este sentido, la elaboración de posibles manuales de aplicación práctica dirigidos a la evaluación individualizada de riesgos puede ser de utilidad, así como las capacitaciones o asesorías que se puedan articular. Hay que tener en cuenta que se trata de procesos que para un elevado número de operadores son muy novedosos y, a priori, complejos. Por ello, cualquier tipo de apoyo que se les pueda brindar, incluso por parte de las propias autoridades, para llevar a cabo una evaluación particular de riesgos será bien recibida y contribuirá a aportar solidez al sistema preventivo.

d. Incorporación de las conclusiones de la ESR en la ENR.

133. Uno de los aspectos al que nos hemos referido en diversas partes del presente documento es la forma de inclusión de las ESR en una ENR, cuyo ámbito es más amplio. Para ello habrá que distinguir los casos en los que la ESR se elabora al margen de un proceso de

evaluación general de riesgos de aquellos otros en los que precisamente la ENR es la suma de las valoraciones sectoriales.

134. En el primero de los casos las conclusiones de la ESR son fácilmente incorporables a la ENR, pasando a enriquecer su resultado final. Puede darse el supuesto de que la ENR ya esté elaborada, en cuyo caso la ESR podría considerarse como un apéndice que serviría para actualizar los riesgos concretos de un sector determinado. La otra posibilidad es que la ENR todavía no haya sido redactada o se encuentre en fase de elaboración. En esta situación los resultados obtenidos por la ESR pasan a incorporarse a la ENR como parte integrante de ella, aunque, en el supuesto de que haya transcurrido tiempo desde la elaboración de la ESR, es conveniente revisar si dichos resultados continúan estando vigentes.

135. Una cuestión que hay que tener en cuenta a la hora de proceder a esta incorporación es la congruencia del contenido de ambos instrumentos de evaluación de riesgos. Aun cuando la ESR se focaliza en un sector determinado, sus conclusiones tienen que ir en la misma línea de identificación y valoración de riesgos que contiene la ENR y viceversa. Lógicamente no pueden ser coincidentes por el diferente ámbito específico y grado de intensidad en el análisis, pero lo cierto es que los riesgos identificados por la ESR deben estar en su mayor parte, aunque sea de forma más genérica, incluidos en la ENR.

136. En el supuesto de que se detecta que no existe congruencia en el contenido de las dos evaluaciones sería conveniente proceder a su revisión, intentando identificar cuáles son los motivos por los que los resultados no resultan concordantes. Probablemente, se deba a carencias en la información o a un deficiente aprovechamiento de la misma, a que el procedimiento utilizado no ha sido el idóneo o a otro tipo de cuestiones.

137. No obstante, hay que tener presente que congruencia no significa identidad ni similitud, refiriéndonos con ello a que los resultados de la ESR y la ENR con respecto a un determinado sector sean concordantes. Una ESR sería concordante con la ENR en el supuesto de que identificase riesgos que no han sido contemplados por esta última, ya que su especial focalización en un sector le hace descender al detalle. Sin embargo, no sería concordante y por tanto resultaría incongruente una ESR que concluyese que un determinado riesgo que la ENR identifica aplicable al sector objeto de evaluación carece de tal consideración. Estaríamos, por tanto, ante una disfuncionalidad que hace recomendable revisar ambas evaluaciones.

138. El segundo caso de incorporación de ESR en ENR es precisamente cuando el proceso de elaboración de esta última se basa en las diferentes valoraciones sectoriales que se realizan a cada categoría de sujetos obligados. Como se ha podido comprobar en el estudio de las experiencias de los países miembros del GAFILAT con las ESR, en determinados casos las ENR son el fruto de la suma de las diferentes valoraciones sectoriales.

139. La incorporación de los resultados de las distintas ESR en un todo común para configurar la ENR puede suponer un proceso crítico, por lo que implica de aglutinar diferentes conclusiones. El resultado final debe ser armónico y lógico, reflejando el escenario de riesgos de un país. De acuerdo con las aportaciones de los miembros del GAFILAT, la forma de integración de las diferentes ESR se contemplaba en la metodología que la mayor parte habían seguido para elaborar la ENR. De esta manera, los diferentes riesgos de un sujeto obligado, analizados de forma independiente, se ven reflejados en el instrumento de evaluación de riesgos a nivel nacional.

140. Independientemente de que estas ESR forman parte de la ENR, sus conclusiones tienen que ser, al igual que cuando se elaboran de manera individualizada, conocidas y aplicadas por parte de los sectores. Por tanto, es conveniente que, para que se puedan realizar las acciones de divulgación y de explotación de los resultados, a las que anteriormente se ha hecho referencia y que son esenciales a sus propios objetivos, que las ESR continúen manteniendo su naturaleza como instrumento autónomo de evaluación de riesgos. Así podrá facilitarse el cumplimiento de su finalidad estrictamente sectorial, actuando y teniendo las mismas utilidades que aquellas otras ESR elaboradas de forma individual.

141. Sin embargo, aun cuando no se trate del objeto del presente trabajo, se llama la atención sobre la dificultad que puede suponer en estos procesos, la identificación de riesgos transversales que afectan al conjunto o a la mayor parte del país. Existe el riesgo de si las ESR se focalizan estrictamente en cada sector, se pierda una visión global de los riesgos de carácter nacional. También, el sistema que se utilice para la suma de los riesgos sería conveniente que estableciese sistemas de ponderación y extrapolación que permitiesen la identificación y valoración de riesgos generales. En cualquier caso, la metodología que se utilice, es preciso que contemple esta circunstancia, garantizando la visión nacional de los riesgos y la identificación de aquellos que tengan carácter transversal.

F. CONCLUSIONES

142. La evaluación de riesgos de LA/FT constituye un instrumento clave para conocer el escenario que en este ámbito tiene que afrontar el país o sus sectores, así como para la formulación de políticas y optimización de recursos dirigidos a su mitigación.

143. En este tipo de procesos se incardinan las ESR, dirigidas a evaluar los riesgos que afectan a determinados sujetos obligados o sectores económicos o profesionales. La ESR resulta especialmente útil para obtener mayor información sobre la situación de sectores concretos, sirviendo también para complementar, actualizar o configurar una ENR. En cualquier caso, en el proceso de toma de decisiones, previo al inicio de la ESR, debe fijarse claramente su finalidad y objetivo para evitar posibles equívocos.

144. Para incrementar las garantías de obtención de un resultado final que permita identificar y evaluar los riesgos que inciden sobre un sector determinado, es conveniente que la ESR siga una serie de principios y criterios preestablecidos para las diferentes fases de ejecución del trabajo (preliminar, planificación, ejecución, presentación de resultados y divulgación). Esta organización del trabajo facilita su ejecución, aun cuando el proceso debe tener la suficiente flexibilidad como para poder modificarse en aras de obtener su objetivo.

145. La participación de representantes de los sectores objeto de evaluación es importante en varios sentidos. En primer lugar, por la información que pueden aportar para el desarrollo del mismo y, por otra parte, para que adquieran conciencia de primera mano, en cuanto al impacto de estos flagelos, principalmente para el caso de aquellos sectores con menor tradición en la prevención del LA/FT que no están claros de la necesidad de cumplir con este marco. Esta participación se traslada también al ámbito práctico, ya que van a ser los que apliquen las conclusiones de la ESR para elaborar sus valoraciones individuales de riesgo, para lo cual deben tener un conocimiento integral de dichas conclusiones.

146. Por último, hay que tener en cuenta que la elaboración de una ESR es perfectamente compatible con la realización de ejercicios de evaluación de riesgos de un ámbito mayor (ENR), sin que sean excluyentes, pudiendo incluso las ESR configurar una ENR. No obstante, aun cuando comparten características, debe tenerse presente que se trata de instrumentos de diferente alcance y que persiguen objetivos distintos.



ANEXO I - CUESTIONARIO PARA LOS PAÍSES QUE HAN ELABORADO ESR.

PAÍS:

SECTOR/ES ANALIZADO EN LA ESR:

1. DECISIÓN DE REALIZAR LA ESR E IDENTIFICACIÓN DE SECTORES.

1.1 ¿Cuál fue la razón para elaborar la ESR?

R/:

1.2 ¿Cómo se tomó la decisión de elaborar la ESR? ¿Qué organismos o entidades participaron en la adopción de dicha decisión?

R/:

1.3 ¿Quiénes participaron en la elección del sector objeto de análisis?

R/:

1.4 ¿Qué criterios se siguieron para seleccionar al sector?

R/:

2. PLANEAMIENTO DE LA ESR.

2.1 ¿Qué organismo fue el responsable de la elaboración de la ESR?

R/:

2.2 ¿Se elaboró un Plan de Trabajo previo?

R/:

2.3 ¿Participaron en esta fase otras autoridades competentes? ¿Cuáles?

R/:

2.4 ¿Participaron en esta fase representantes de los sectores que iban a ser objeto de evaluación?

R/:



3. EJECUCIÓN DE LA ESR.

3.1 ¿Se contó con colaboración externa o fue hecha con medios de las propias autoridades competentes?

R/:

3.2 Describa las fases del procedimiento seguido para la ejecución de la ESR.

R/:

3.3 ¿Participaron representantes del sector objeto de análisis? ¿Cómo valoraría, en su caso, el grado de colaboración del sector?

R/:

3.4 Identifique las fases más críticas que, a su juicio, se detectaron en el proceso de ejecución (por ejemplo, obtención de información) y cómo se solventaron.

R/:

3.5 Identifique los puntos fuertes del proceso de ejecución y las razones en ser calificados como tales.

R/:

4. CONCLUSIONES OBTENIDAS EN LA ESR.

4.1. ¿Considera que las conclusiones obtenidas se corresponden con la idea inicial que se tenía sobre los riesgos del sector? En su caso, ¿en qué se diferencian de las inicialmente previstas?

R/:

4.2. ¿Qué grado de divulgación se ha dado a los resultados obtenidos? ¿Se ha proporcionado esa información al sector objeto de análisis y a los organismos públicos que desempeñan funciones con respecto a dichos sectores en materia de prevención y lucha contra el LA/FT?

R/:

4.3. ¿Considera que las conclusiones obtenidas han servido para que los sujetos obligados orienten sus evaluaciones particulares de riesgo?

R/:

4.4. ¿Cree que los resultados obtenidos han sido aprovechados por las autoridades competentes en materia de prevención y lucha contra el LA/FT para orientar su actividad? Razone su respuesta.

R/:

4.5. ¿Contempla la ESR algún sistema o mecanismo de revisión periódica de sus conclusiones?

R/:

4.6. ¿Cómo se incorporaron las conclusiones obtenidas de la ESR en la ENR?

R/:

5. VALORACIÓN GENERAL DEL PROCESO.

5.1. ¿Considera que el proceso llevado a cabo ha cubierto las expectativas creadas y los objetivos previstos?

R/:

5.2. ¿Qué decisiones adoptadas en el proceso de elaboración de la ESR calificaría como de éxito y por qué? Por el contrario, ¿cuáles de dichas decisiones cambiaría por no estimarlas adecuadas y por qué?

R/:

5.3. ¿Alguna otra cuestión que considera conveniente transmitir?

R/:

Gracias por su colaboración.

ANEXO II - CUESTIONARIO PARA LOS PAÍSES QUE NO HAN ELABORADO ESR.

PAÍS:

1. ¿Ha realizado su país una ENR? ¿En qué fecha?

R/:

2. ¿Cuáles han sido los motivos para no haber elaborado alguna ESR?

R/:

3. ¿En algún momento han tomado la decisión de realizar una ESR, que después no se materializó? En su caso, ¿cuáles fueron las razones para que el trabajo finalmente no se culminase?

R/:

4. En el supuesto de que decidiesen realizar una ESR, ¿qué sectores identificaría como prioritarios para esa actividad y por qué?

R/:

Gracias por su colaboración.