

2018

***INFORME DE EVALUACIÓN DE  
RIESGOS DE BC/FT/FPADM EN  
EL SECTOR COOPERATIVO EN  
LA REPÚBLICA DE PANAMÁ A:  
Abril/2018***

**GUÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS CON CRITERIOS DE  
EVALUACIÓN METODOLÓGICA**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	2
<b>Primera Parte: Aspectos Metodológicos.....</b>	<b>3</b>
Primera Fase: Selección de muestra.....	3
Segunda fase: Recopilación de la información.....	4
Tercera fase: Visita <i>in situ</i> - análisis de la información.....	5
<b>Segunda Parte: Marco Conceptual.....</b>	<b>6</b>
<b>Tercera Parte: Visitas in situ: hallazgos globales y análisis de elementos específicos del sistema de prevención BC/FT.....</b>	<b>10</b>
1. Estructura interna de cumplimiento.....	11
Oficial de cumplimiento.....	11
Comité de cumplimiento.....	13
2. Enfoque basado en riesgo (EBR).....	14
3. Manual de prevención BC/FT.....	16
4. Identificación del riesgo: percepción de riesgo por parte del sujeto obligado.....	18
5. Personas Expuestas Políticamente (PEP'S).....	21
6. Código de ética.....	23
7. Congelamiento preventivo de fondos.....	24
<b>Cuarta Parte: Amenazas y Vulnerabilidades evidenciadas.....</b>	<b>30</b>
1. Amenazas para el sector cooperativo.....	30
2. Vulnerabilidades evidenciadas.....	35
3. Perfil de riesgo aproximado del sector cooperativo.....	38
<b>Acciones correctivas sugeridas – Recomendaciones.....</b>	<b>40</b>

## INTRODUCCIÓN

*El presente informe constituye una aproximación a la identificación del riesgo en el sector Cooperativo a partir de las nociones generales contenidas en la Evaluación Nacional de Riesgo, mediante el análisis de factores endógenos y exógenos, y características relacionadas con la gestión de riesgos.*

*El proceso de acercamiento in situ al sector cooperativo de Panamá se llevó a cabo siguiendo lineamientos y criterios generales de evaluación de acuerdo con la metodología de Supervisión Basada en Riesgos y estándares internacionales, en concordancia con el Marco Integral de Supervisión y percepción de los riesgos potenciales a que se ven expuestas las Cooperativas.*

*Desde la perspectiva genérica de contexto delimitada por la evaluación nacional de riesgo para el ámbito cooperativo, el documento busca servir de marco complementario de actuación del IPACOOOP, dentro de las mejores prácticas de supervisión, considerando las normas y recomendaciones internacionales y nacionales adoptadas por el Instituto en el desarrollo del buen gobierno corporativo, con el propósito de complementar la efectividad de los sistemas o modelos implementados.*

*La etapa de validación de información y verificación en terreno tuvo en cuenta criterios objetivos definidos conjuntamente. Entre otros aspectos se consideraron factores geográficos con relación a la ubicación y presencia física, dimensión y tamaño, portafolio de servicios, naturaleza y contextos de las cooperativas, a efectos de obtener una representatividad global del sector que permitiera adelantar un análisis transversal de los componentes esenciales del sistema de prevención BC/FT/FPADM.*

*La Consultoría se concentró, en la verificación de lineamientos definidos en el ámbito internacional, con el propósito de que las cooperativas incluyan en programas efectivos de anti-blanqueo de capitales y contra el financiamiento del terrorismo, las siguientes medidas requeridas:*

- (a) Desarrollo de políticas, procedimientos y controles internos, incluyendo acuerdos apropiados de manejo del cumplimiento y procedimientos adecuados de inspección en los diferentes ámbitos de riesgo relacionados con BC/FT.*
- (b) Programa continuo de capacitación a los empleados; y*
- (c) Función de auditoría independiente para comprobar funcionamiento y eficacia del sistema de prevención de BC/FT.*

## PRIMERA PARTE: ASPECTOS METODOLÓGICOS

El desarrollo de la consultoría se llevó a cabo en 3 fases:

- Selección
- Recopilación de información – visita *in situ*
- Análisis de información.

### *Primera fase: Selección de muestra*

Con el propósito de obtener una visión global del nivel de riesgo en el sector cooperativo en la República de Panamá, se realizó un primer ejercicio de consulta en fuentes abiertas a efectos de identificar eventuales amenazas existentes tales como índice de criminalidad por provincia, que pudieran constituir variables exógenas a considerar.

PROVINCIA	# pandillas - crimen organizado*	Tasa homicidios 2016	Tasa homicidios 2017*
CHIRIQUÍ	30	28	31
VERAGUAS	4	6	7
COCLÉ	4	11	4
LOS SANTOS	1	3	2
COLÓN	25	40	66
BOCAS DEL TORO		3	4
HERRERA		7	7
DARIÉN		6	9
Fuente: Insight crime			Fuente: Ministerio Público

<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/areas-panama-mayor-presencia-pandillas-tienen-tasas-homicidios-altas-mapa/>

■ Riesgo Alto    ■ Riesgo Medio

Dentro de los aspectos determinantes se observaron factores tales como dimensión o tamaño, contexto geopolítico teniendo en cuenta aspectos tales como cercanía a zona de fronteras o zona libre; así como variables complementarias relacionadas con el posible perfil de clientes y portafolio de servicios.

Teniendo en cuenta que el mayor provecho del proyecto dependía de obtener información real de riesgos que pudieran incidir en el sector, la asimetría entre las entidades en cuanto a servicios ofrecidos, volumen de activos, entre otras variables, se consideró indispensable a efectos de

obtener una perspectiva amplia que permitiera observar diferentes estructuras organizacionales que presentarán diferentes características.

### **Segunda fase: recopilación de información**

Con la finalidad de obtener un panorama *extra situ* de cada sujeto obligado y a la vez tener una primera aproximación global al riesgo sectorial, se elaboró y remitió cuestionario que consulta aspectos básicos del sistema de prevención BC/FT/FPADM.

El cuestionario consta de 3 partes. En la primera se indaga por la estructura interna de prevención y comprensión del gobierno corporativo del enfoque basado en riesgos. La segunda parte se centra en elementos de debida diligencia, incluido el monitoreo de PEP's, y la tercera parte aborda el desarrollo e implementación de políticas y herramientas.

Se enuncia a continuación el mencionado test, resaltando que un buen porcentaje de las entidades remitieron sus respuestas oportunamente y, en algunos casos, adjuntaron el material de soporte requerido.

<b>I. Actividades de la Junta de Directores</b>
1. ¿Cómo evalúa y se asegura la Junta de Directores el cumplimiento de las políticas y el manual de procedimientos aprobado para hacer seguimiento BC/FT/FPADM? <b>Adjunte evidencia del acta del programa de cumplimiento, en cuanto aprobación y manifestación de los miembros sobre el cumplimiento normativo (hallazgos e inconsistencias en la aplicación de mecanismos e instrumentos de control.</b>
2. ¿Se tiene planificación estratégica que involucre el enfoque basado en riesgos? ¿La Junta de Directores ha impuesto sanciones y tiene aprobado un régimen sancionatorio por el incumplimiento de políticas internas y aplicación de los mecanismos e instrumentos de control en materia de prevención de BC/FT/FPADM? <b>Indique causas y cuántas sanciones se han producido</b>
3. ¿Se ha designado responsable del enlace ante la UAF e IPACOP? ¿Qué pronunciamiento ha realizado la Junta de Directores sobre informes del programa de BC/FT/FPADM por parte de los entes de control y supervisión? ¿Se conoce el nivel de riesgo asignado a la Cooperativa? <b>Adjunte evidencia de la respuesta a informes y correctivos adoptados</b>
<b>II. Evaluación de mecanismos e instrumentos de control</b>
1. ¿Qué metodología o parámetros utiliza la cooperativa para segmentar asociados, proveedores, empleados y en general hacer seguimiento sobre el comportamiento de los factores por nivel de riesgo? ¿Se han implementado políticas de conocimiento del empleado? <b>Adjunte metodología o grupos definidos por nivel de riesgo</b>
2. ¿Se cuenta con una identificación adecuada, verificación razonable y documentación en relación con la naturaleza de los negocios? ¿Cómo la cooperativa aplica medidas de debida diligencia ampliada o reforzada, a grupos de interés, vinculados o relacionados, clasificados de alto riesgo? <b>Adjunte los planes de tratamiento relacionados con la mitigación de riesgos residuales de asociados y grupos de interés, relacionados o vinculados más vulnerables al riesgo</b>
3. ¿Qué instancia y con qué frecuencia se hace seguimiento de las Personas Expuestas Políticamente? <b>Adjunte evidencia del procedimiento específico</b>

<b>III. Aplicación de políticas y procedimientos</b>
<p>1. ¿Indique mediante qué mecanismo se realizó la difusión del código de ética, políticas y procedimientos al interior de las Cooperativas?            ¿Se antepone la política de prevención del BC/FT/FPADM al cumplimiento de metas?  <b>Adjunte evidencia del medio de difusión</b></p>
<p>2. ¿Qué controles o medidas preventivas se aplican con relación a la debida diligencia del enfoque basado en riesgos?            ¿Se examina con especial atención cualquier hecho, operación o transacción, como por ejemplo validación de listas inhibitorias?  <b>Adjunte evidencia de los procedimientos o controles relevantes</b></p>
<p>3. Se cuenta con mecanismos de control para realizar el congelamiento de fondos, bienes o activos de personas que se encuentren o aparezcan en listas de la ONU?            ¿Los procesos y políticas de Debida Diligencia del Cliente incorporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Aceptación, inadmisión o terminación de relaciones contractuales?</li> <li>- ¿Monitoreo de cuentas y transacciones (especialmente monitoreo intensificado de personas categorizadas en alto riesgo)?</li> <li>- ¿Se han realizado reportes internos de operaciones inusuales y externos de operaciones sospechosas a la UAF?</li> </ul> <p><b>Adjunte evidencia del cumplimiento de esta obligación</b></p>

### **Tercera fase: visita in situ – análisis de información**

La visita *in situ* permitió el acceso y validación de información esencial para el desarrollo del proyecto, a la vez que permitió el conocimiento de algunas dinámicas económicas y de otra índole con posible incidencia en el riesgo del sector.

El equipo de trabajo en cada visita estuvo integrado por un consultor de TODOSISTEMAS STI y por un representante de IPACOOOP en calidad de apoyo del proyecto. Como contraparte institucional se contó siempre con la asistencia y participación del respectivo Oficial de Cumplimiento. En la mayoría de las sesiones asistió igualmente el gerente y/o un miembro de junta de directores e integrante del comité de cumplimiento.

Al inicio de cada visita se explicó claramente por parte del delegado de IPACOOOP, a los funcionarios de la cooperativa, el motivo de la reunión, el alcance y finalidad del proyecto y se enfatizó en que no se trataba de una auditoría formal de supervisión.

El desarrollo de cada sesión de trabajo se fundó en entrevista semi-estructurada a partir del cuestionario diseñado para el desarrollo de la Consultoría. Durante la sustentación de las respuestas al test se adelantó la revisión de la documentación facilitada por la cooperativa requerida previamente (manuales, códigos, formatos, procedimientos, tutoriales).

En el siguiente segmento se procedió a revisar la matriz de riesgo y su efectiva implementación en la plataforma tecnológica de apoyo a la función de supervisión. En un porcentaje razonable de sesiones se pudieron adelantar ejercicios prácticos de verificación de PEP's, confrontación de listas, perfil del cliente, entre otros componentes básicos del sistema.

## SEGUNDA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

La doctrina especializada precisa que la sólida gestión del riesgo exige la identificación y análisis de los riesgos BC/FT presentes en la entidad, y el diseño y aplicación eficaz de políticas y procedimientos acordes con los riesgos potenciales a los que se ven expuestas las cooperativas.

Al realizar el análisis integral del riesgo para evaluar los riesgos BC/FT, la entidad considerará pertinente enfatizar en los factores de riesgo inherentes y residuales, a escala nacional, sectorial y relación comercial, entre otras, para determinar el perfil de riesgo y adecuado nivel de mitigación que se aplicará (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2014).

La estructuración del sistema de prevención/administración de riesgos, ampliamente documentada en la bibliografía y estándares internacionales que constituyen marco obligado de referencia en la materia, se sustenta en la ejecución gradual y progresiva de las siguientes etapas:



El proceso de diseño e implementación de las etapas anteriormente mencionadas deriva en el análisis y revisión periódica de las actividades, riesgos relacionados y debida diligencia, aplicando métodos coherentes, dependiendo del tamaño, naturaleza, complejidad de negocios, debilidades y oportunidades de las cooperativas.

Bajo esta perspectiva, se describen a continuación algunos componentes estructurales propios del sistema de gestión de riesgo en los sujetos obligados.

<b>Obligaciones</b>	<b>Nivel de exigencia de la función de gestión en las Cooperativas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos claros y autoridad con independencia y responsabilidades definidas para la adecuada gestión de riesgos.</li> <li>• Facultades para reunirse a nivel de Directorio y Comité y acceder a: registros, información, personal, entre otras, sin la influencia de la Alta Dirección ni impedimento alguno.</li> <li>• Obligación de emitir opinión sobre idoneidad y efectividad de procesos de gestión y exposición al riesgo.</li> <li>• Obligación de emitir opinión sobre exposición al riesgo e idoneidad de gestión de nuevos mercados, productos o líneas de negocio.</li> <li>• Autoridad para seguimiento de medidas administrativas en respuesta a problemas identificados y recomendaciones efectuadas.</li> </ul>

<b>Estructura Organizativa</b>	<b>Nivel de estructuración de las Cooperativas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El responsable de Auditoría ejerce con jerarquía y autoridad suficiente la función para el desarrollo efectivo de la gestión de riesgos. Tiene acceso directo al Directorio y Comités, y goza de independencia funcional en la toma de decisiones.</li> <li>• La Cooperativa cuenta con estructura organizacional idónea y consecuente con tamaño y complejidad de los negocios y factores de riesgo.</li> <li>• Se tiene segregación efectiva de funciones de forma horizontal y vertical (con Directorio y Alta Gerencia) y prioriza su labor en la gestión de control con enfoque basado en riesgos.</li> <li>• Se correlacionan el tratamiento de riesgos y la irradiación de la cultura preventiva (ambiente de control)</li> </ul>

<b>Recursos</b>	<b>Políticas, procesos y determinación de requerimientos</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cooperativa asigna los recursos necesarios para llevar a cabo las responsabilidades y el personal tiene las competencias, calidades e idoneidad para la gestión de riesgos.</li> <li>• La Cooperativa cuenta con adecuados programas de capacitación para ilustrar, actualizar y mejorar las competencias y desarrollo del personal.</li> </ul>



**Metodologías y  
Buenas Prácticas**

**Nivel de la función de gestión coherente con metodologías, buenas prácticas e instrumentos y mecanismos suficientes y adecuados**

- Revisar periódicamente el ambiente de control de la Cooperativa y validar la actualización de perfiles de riesgo, políticas, procesos y mecanismos e instrumentos de gestión del riesgo, teniendo en cuenta cambios que se presenten y vulnerabilidad del sector.
- Determinar idoneidad de perfiles de riesgo, políticas y buenas prácticas, considerando actividades y riesgos, alineadas con la estrategia institucional.
- Determinar nivel de documentación y comunicación de actividades, políticas y buenas prácticas de gestión.
- Monitoreo frente a perfiles y seguimiento oportuno de variaciones materiales que se presenten.
- Monitoreo de tendencias e identificación de riesgos y respuesta efectiva a eventos inesperados.
- Conocer supuestos y metodologías que soportan modelos de medición y control de riesgos.
- Evaluar existencia de políticas de administración de modelos, supuestos, bases de datos, aplicativos informáticos y reportes, que garanticen comprensión y transparencia.
- Política para revisión técnica del sistema o modelo, para validar efectividad y pertinencia frente a políticas institucionales.
- Política para construcción, validación y puesta en marcha de sistemas o modelos que incluya posterior revisión y auditoría.
- Evaluar nivel de riesgo categorizado de factores determinados por el sujeto obligado.
- Verificar si se tienen medidas efectivas de control consistentes en mecanismos e instrumentos de control para mitigar los riesgos residuales.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validar si se identifican oportunidades de mejora en procesos y controles internos del Sujeto Obligado.</li> </ul>
--	---

<b>Supervisión de la Alta Gerencia y Directorio</b>	<b>Acciones a nivel de la Junta Directiva (Comités) y Alta Gerencia</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designan o remueven al Oficial de Cumplimiento (Principal y Suplente) y se asignan funciones, responsabilidades y recursos, que permitan adecuada gestión del riesgo.</li> <li>Reporte periódico (permanente/oportuno) al Directorio, Comités y Alta Gerencia sobre la efectividad en la gestión de riesgos, la suficiencia de políticas, buenas prácticas, evolución, exposición al riesgo y aspectos relevantes de la gestión, incluidas las metodologías, métodos y deficiencias del sistema o modelo de medición utilizados.</li> <li>Procurar revisiones independientes sobre la efectividad del sistema o modelo y la comunicación de resultados al Directorio o Comités y Alta Gerencia.</li> <li>Se conocen los asociados y organismos de dirección de clientes con estructuras societarias para la comprensión de la composición patrimonial y organismos de dirección, experiencia y competencias de los administradores.</li> </ul>
<b>Reportes</b>	<b>Suficiencia de políticas y prácticas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reportar de forma oportuna, clara y comprensible al Directorio, Alta Gerencia y responsables de unidades de negocio, problemas identificados y perfiles de riesgo, junto con recomendaciones de manera que permitan la toma de acertadas decisiones.</li> <li>Resultado del monitoreo y seguimiento a solución de problemas identificados.</li> </ul>

## TERCERA PARTE:

### VISITAS *IN SITU*: HALLAZGOS GLOBALES Y ANALISIS DE ELEMENTOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN BC/FT/FDPAM

Cada sesión de trabajo *in situ* se llevó a cabo con base en la metodología de entrevista semiestructurada a partir del cuestionario previamente enviado a cada institución, complementada con una dinámica de interacción liderada técnicamente por el consultor de TODOSISTEMAS STI, con apoyo del representante de IPACOOOP y, por parte de la cooperativa, el respectivo oficial de cumplimiento y otro (s) funcionario (s) de nivel gerencial o directivo. Se destaca el compromiso, puntualidad y disposición de cada una de las cooperativas visitadas para el buen desarrollo del proyecto.

<b>DINÁMICA DE TRABAJO</b>	<b><i>Primera parte</i></b>
	Durante la primera parte de cada sesión de trabajo se adelantó revisión de las respuestas al cuestionario enviadas por la institución, en particular se consideraron aspectos tales como: gobierno corporativo, existencia de manuales y mecanismos e instrumentos internos de reconocido valor técnico, protocolos y procedimientos de prevención.
	También se consultó el desarrollo de otras herramientas, tales como formatos específicos en materia de PEPS, clientes de alto riesgo, control y monitoreo, seguridad de la información, congelamiento preventivo de fondos, y demás aspectos relevantes para lograr la percepción del riesgo.
	<b><i>Segunda parte</i></b>
	Para la segunda fase de cada sesión de trabajo, se efectuó la observación de la “herramienta tecnológica disponible” y se revisaron algunos componentes de la matriz desarrollada para evidenciar su eficacia en materia de prevención y gestión de riesgos.
Este segmento permitió igualmente constatar la destreza del encargado de cumplimiento en el uso de la plataforma tecnológica existente y en la lectura de la correspondiente matriz, así como validar concurrencia de algunos elementos básicos del sistema.	
<b><i>Tercera parte</i></b>	
Como producto de la valoración del riesgo al cierre de cada jornada se levantaron actas que describen algunos hallazgos preliminares, dejando evidencia del resultado de las dinámicas de cada reunión.	

De igual forma se formularon recomendaciones de mejora o fortalecimiento a ser consideradas por los asistentes y representantes de cada sujeto obligado como un aporte de valor agregado a la apreciación del riesgo.

Como insumo requerido para avanzar en el análisis del promedio estimado de riesgo sectorial objeto del proyecto, y exclusivamente para tales efectos, en cada sesión de trabajo se asignó una calificación preliminar por parte de la consultoría a partir del análisis del sistema de prevención en su conjunto, así como de los elementos que se enuncian a continuación:

## 1. Estructura interna de cumplimiento

Uno de los ejes de acción corporativa en materia de prevención BC/FT/FPADM, desde un punto de vista organizacional, radica en la asignación de la estructura de cumplimiento que integre:

- Oficial de Cumplimiento principal y suplente.
- Comité de Cumplimiento.
- Aspectos relevantes relacionados con definición de políticas, protocolos y procedimientos, entre otros procesos.
- Divulgación de los mecanismos e instrumentos de control con la finalidad de que sean conocidos y aplicados por los ejecutores de los controles establecidos
- Auditoría periódica y pronunciamientos del Comité de Cumplimiento y Junta de Directores.

### - **Oficial de Cumplimiento**

El Oficial de Cumplimiento, como elemento clave del sistema preventivo, constituye pieza fundamental de la estructura organizacional; además debe reunir las competencias, calidades y condiciones éticas, profesionales y de conocimiento técnico especializado, que asegure el ejercicio eficaz de la función de cumplimiento.

Dentro de las funciones esenciales que corresponden al oficial de cumplimiento y que normalmente se describen en el Manual de Prevención BC/FT/FPADM, en el Código de Ética o en el Reglamento Interno de la cooperativa, se recomienda:

- Velar por el efectivo, eficiente y oportuno funcionamiento de las etapas que conforman el Sistema de Prevención BC/FT/FPADM.
- Promover la adopción de correctivos al Sistema.
- Realizar seguimiento a la evolución individual y consolidada de los perfiles de los factores de riesgo y controles adoptados, así como la mitigación de los riesgos asociados de hechos o eventos que se presenten.
- Coordinar el desarrollo de programas internos de capacitación.
- Evaluar los informes presentados por la auditoría interna, o quien ejecute funciones similares o haga sus veces, e informes que presente el auditor externo, con el propósito de adoptar medidas específicas del caso, frente a las deficiencias informadas.
- Diseñar metodologías de segmentación, identificación, medición y control del Sistema.

Debido a la multiplicidad y complejidad de actividades derivadas de la implementación y funcionamiento del sistema de prevención BC/FT, y a las consecuencias jurídicas implícitas representadas en sanciones de orden administrativo, disciplinario y penal, el rol del oficial de cumplimiento, en cuanto sea posible, amerita dedicación exclusiva.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, las implicaciones punitivas tanto para el oficial de cumplimiento como para la empresa emanan de las acciones y omisiones en materia de gestión de riesgos BC/FT, por ejemplo, la falta de reporte. Esta situación, además de connotaciones sancionatorias y económicas, tiene notable incidencia en otros contextos de riesgo altamente negativos para la persona jurídica, como los efectos reputacionales, de contagio y operativos. Por tales motivos, entre otros, se considera necesaria la designación expresa y puntual de un cargo de responsabilidad *tiempo completo* a la tarea de cumplimiento en prevención contra el blanqueo de capitales.

De forma complementaria, es relevante que el ejercicio de la función de cumplimiento se desarrolle con plena independencia y autonomía dentro de la estructura corporativa. El orden administrativo interno horizontal o piramidal de la empresa no debe interpretarse desde un punto de vista funcional como una subordinación del área de cumplimiento ante instancias propias de la alta gerencia como la junta de directores.

Por la naturaleza misma de la función de cumplimiento, así como la de auditoría interna, deben adoptarse mecanismos y políticas corporativas que aseguren que el desarrollo de las actividades encomendadas a tales funcionarios (oficial de cumplimiento y auditor interno), estas se encuentren ajenas a toda injerencia de los órganos directivos y de otras áreas.

- **Comité de cumplimiento.**

Dentro de la estructura organizativa se ha previsto, igualmente, la designación de un comité de cumplimiento -normalmente tiene composición mixta y puede ser integrada por representantes de la Junta de Directores y por representantes de otras áreas incluido el Oficial de Cumplimiento integración multifuncional- que busca enriquecer, en la medida de las circunstancias, la aplicabilidad funcional relacionada con la gestión de riesgo, cumplimiento normativo y divulgación de los lineamientos al más alto nivel dentro de la estructura jerárquica de la cooperativa.

Además de los espacios de deliberación técnica que ofrece el Comité a título de cuerpo consultivo para eventos específicos, se constituye en un enlace técnico-administrativo que otorga relevancia a la función de cumplimiento ante las principales instancias de definición de políticas institucionales. Del mismo modo, la existencia del Comité permite irrigar el enfoque basado en riesgo a otras áreas (comerciales, crediticias, adquisiciones y compras, entre otras), a la vez que facilita la coordinación con esas áreas para una mejor administración de riesgo.

**Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

Las cooperativas han designado oficial de cumplimiento principal (algunas requieren formalizar el suplente designado por el Directorio) con funciones específicas en materia de prevención contra BC/FT/FPADM. De igual forma, en su mayoría, se ha creado el comité de cumplimiento, con participación de representantes de la junta de directores. Se sugiere dejar evidencia de los pronunciamientos sobre los informes del Oficial de Cumplimiento y los organismos de control.

Se observó que, en algunos casos, se han asignado al Oficial de Cumplimiento funciones diversas a la naturaleza misma de la gestión de riesgo. La experiencia en la materia sugiere que, en razón a las complejas connotaciones y responsabilidades derivadas de la tarea de gestión de riesgo BC/FT, en cuanto resulte posible para la entidad, debe asignarse a la función de cumplimiento la mayor

dedicación de tiempo requerida para la ejecución de las actividades requeridas para la adecuada implementación del sistema de gestión de riesgo BC/FT.

La anterior recomendación adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, en la mayoría de las cooperativas, el porcentaje de clientes calificados/segmentados de acuerdo con su perfil de riesgo es mínimo. Esta situación, observada en conjunto con el nivel de consolidación de otros elementos del sistema, puede considerarse un factor de riesgo legal para las entidades.

El sistema, plataforma o herramientas tecnológicas debe apoyar, reforzar o construir el perfil de riesgo real. En concepto de la consultoría se requiere una mejor estructuración con relación a la verdadera actividad económica y apreciación del riesgo.

## **2. Enfoque basado en riesgo (EBR)**

Como se indica en la Recomendación 1 GAFI y en su respectiva Nota Interpretativa, el enfoque basado en riesgo es una forma eficaz de combatir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. Precisan tales referentes internacionales que mediante la adopción de un enfoque basado en riesgo las autoridades competentes, instituciones financieras y APNFD's (Actividades y Profesionales No Financieros Designados (Estándar GAFI)) deben estar en capacidad de asegurar que las medidas dirigidas a prevenir o mitigar el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, correspondan con los riesgos identificados y que les permita tomar decisiones sobre como asignar sus propios recursos del modo más eficaz para lograr la efectividad en la preservación de la imagen y protección ante las amenazas de este flagelo.

Lo anterior supone, como lo resaltan los citados estándares, que al implementar el enfoque basado en riesgo, las instituciones financieras, las cooperativas y las APNFD'S deben considerar procesos para: identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los riesgos del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo; en este contexto, corresponde a los sujetos obligados adoptar medidas de control adecuadas que permitan mitigar las causas que pueden llegar a afectar los factores de riesgo lo cual involucra clientes, países, áreas geográficas, productos, proveedores y servicios, transacciones realizadas mediante canales de envío y demás grupos de interés.

Este proceso de evaluación interna exige la debida documentación y debe ser actualizado periódicamente. La naturaleza y alcance de tales evaluaciones, dependerá de la naturaleza, dimensión de la actividad comercial y magnitud de las transacciones.

El conocimiento de los riesgos específicos para el sector cooperativo constituye uno de los pilares de la adecuada implementación del enfoque basado en riesgo. A partir de ello deben contar con políticas, controles y procedimientos que les permitan administrar y mitigar de manera eficaz y efectiva los riesgos previamente identificados.

Por la incidencia que tiene la implementación del citado enfoque, en materia de cumplimiento y en general sobre el acatamiento normativo e institucional, la implementación debe corresponder a la política transversal de alcance a las diferentes áreas que integran la institución.

#### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

Se evidenció que el enfoque basado en riesgo se entiende desde el punto de vista conceptual en la mayoría de las cooperativas; no obstante, requiere ser efectivamente incorporado en los planes de acción anual y en la planificación estratégica de las instituciones.

Se resalta el interés de las entidades en incorporar el citado enfoque dentro de los planes de acción o planes estratégicos de cada entidad. A tal efecto, es del caso indicar que cada entidad debe efectuar su propia valoración de riesgo a partir de las características propias de su entorno de influencia, área geográfica, perfil de sus clientes, volumen de sus transacciones, servicios ofrecidos y demás *stakeholders*.

Se denota que en la mayoría de los casos existe un adecuado conocimiento, por parte de los oficiales de cumplimiento y entrevistados, acerca del área de operaciones en las que se desarrollan las actividades de su cooperativa, así como conocimiento genérico del perfil de los clientes; sin embargo, se considera necesaria una mayor profundización respecto a la identificación de riesgos que involucre al área de cumplimiento irrigando a otras áreas de cada cooperativa, incluida la junta de directores.

Se recomienda que en este espectro de análisis se involucren aspectos esenciales tales como las dinámicas ilícitas conocidas para cada provincia, por ejemplo, el trasiego de precursores químicos, de contrabando, de drogas, la presencia de pandillas y las tasas de criminalidad asociada, así como la cercanía geopolítica con áreas de frontera o zona libre, entre otros aspectos a tener en cuenta.



Como lo advierten los estándares internacionales, un enfoque basado en riesgos supone un monitoreo permanente en razón a las constantes variaciones en los factores generadores de riesgo, en las circunstancias exógenas y endógenas, que pueden alterar la percepción interna de riesgo por parte de la institución.

En síntesis, si bien se observó un interés general por parte de las instituciones en incorporar en su planificación estratégica el citado enfoque, se observó alguna asimetría respecto al conocimiento e identificación de riesgos, por parte de las áreas de cumplimiento. Esta valoración se considera indispensable, ya que irriga otros elementos que integran el sistema de prevención tales como la debida diligencia simplificada, ampliada, reforzada o mejorada.

### **3. Manual de Prevención BC/FT/FPADM**

El manual de prevención o de cumplimiento es una herramienta básica del Oficial de Cumplimiento y del sistema de prevención, ya que describe responsabilidades, funciones, procedimientos y conceptos que representan toda la base del sistema. Constituye la guía de acción institucional específica en materia de prevención contra el blanqueo de capitales, a la vez que define competencias y responsabilidades de los funcionarios a cargo de la implementación de dicho sistema, con el propósito de facilitar la comprensión y aplicación efectiva de los controles.

Por regla general, las definiciones y procedimientos previstos en el citado documento guía, representan el desarrollo de las normas legales adoptadas por la República de Panamá e incluye los referentes internacionales tanto de legislación comparada como los estándares emanados del GAFI y otros organismos especializados.

En la medida en que el manual de cumplimiento describe los términos que dotan de sentido la función misma de cumplimiento, es importante que exista la mayor precisión en tales definiciones y que éstas se ajusten plenamente a la terminología de la legislación específica adoptada en la materia.

Bajo esta perspectiva, el sistema de gestión de riesgos BC/FT/FPADM desarrollado a través del manual de prevención o de cumplimiento y en el manual de procedimientos específicos en la materia, debe contener, al menos, lo siguiente:

## Componentes

- Debe contener glosario de términos que orienten el alcance e interpretación de la función (puede ser anexo).
- Requiere establecer de forma clara y expresa las responsabilidades del oficial de cumplimiento, del Comité y la descripción de la estructura de prevención en la institución.
- Debe describir de manera detallada los procedimientos de debida diligencia.
- Debe identificar los elementos de las distintas clases de debida diligencia desarrolladas por la doctrina internacional en la materia.
- Debe establecer la metodología, métodos y parámetros de monitoreo aplicables a cada una de las clases de debida diligencia identificadas, instrucción clara que permita la aplicabilidad de las medidas preventivas. (puede ser un documento independiente que integralmente sea comprensible y lleve de la mano la actuación de los gestores de riesgo)
- Describir, en lo posible, la periodicidad con la que se realizarán los informes por parte del oficial del cumplimiento ante el comité o ante la junta directiva.
- Es importante que el manual de cumplimiento describa aspectos relacionados con la seguridad de la información, la necesidad de fomentar todas las actividades y acciones realizadas por el oficial de cumplimiento ente otros.
- Desde un punto de vista formal se considera relevante que el manual sea aprobado al más alto nivel de la institución toda vez que ello implica conocimiento por parte de los actores en la adopción de políticas de la institución con incidencia en la toma de decisiones institucionales acertadas.
- Los factores de riesgo tanto endógenos como exógenos son susceptibles a variación permanente. El manual debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a tales cambios.

Desde un punto de vista metodológico, un modelo adecuado de prevención BC/FT/FPADM debe integrar de forma sistemática los componentes genéricos y los aspectos conceptuales enunciados en el manual de prevención con los procedimientos específicos que correspondan al área de cumplimiento y que sean debidamente desarrollados en un manual de procedimientos.

#### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

Las entidades visitadas, en un porcentaje razonable, cuentan con manual de prevención BC/FT/FPADM adecuado e integrado por los distintos elementos que han sido citados precedentemente.

Se constató en algunos casos que el manual requiere ser actualizado. Al respecto se enfatiza en la necesidad de contar con un documento guía que se ajuste a las condiciones actuales de potenciales riesgos tanto internos como externos. En tal sentido, se requiere que el manual sea ajustado considerando las necesidades y situación actual.

Se observó que en algunos casos el manual de cumplimiento cuenta con algunos procedimientos detallados sobre los pasos a seguir de acuerdo con la calificación de riesgo del cliente; esto se resalta como una buena práctica al profundizar en el desarrollo práctico u operativo de los conceptos derivados del sistema de gestión de riesgos.

En las reuniones de trabajo se tuvo la oportunidad de explicar que la importancia del manual radica en describir los elementos del sistema y además establecer los criterios de aplicación del procedimiento. Dentro de los temas más recurrentes en los que se evidenció enunciación conceptual, se enfatiza en la necesidad de claridad en la implementación práctica: debida diligencia simple o ampliada, verificación en listas inhibitorias, perfiles de alto riesgo, congelamiento preventivo de fondos, consulta en fuentes abiertas, seguridad de la información, entre otros casos relevantes.

#### **4. Identificación del riesgo: percepción de riesgo por parte del sujeto obligado**

En el marco del enfoque basado en riesgo, uno de los elementos esenciales consiste en la identificación del riesgo al que el sector puede estar expuesto (hechos potenciales que lleguen a afectar los objetivos institucionales) considerando efectos que ejercerá el delito de materializarse y

la prevención de este. La identificación de riesgos comprende, el conocimiento general y específico del fenómeno, en este caso, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y además la identificación de las vulnerabilidades internas y de los contextos subyacentes a la actividad económica desarrollada por el sujeto obligado.

El marco internacional representado principalmente en las Recomendaciones del GAFI, instan a los países y a los sujetos obligados a evaluar los riesgos y aplicar el enfoque basado en riesgo. Sobre esta premisa, la Recomendación 1 exhorta a los países a identificar, evaluar y entender sus riesgos de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo; a efectos de tomar una acción efectiva para la mitigación de tales riesgos.

En desarrollo de la citada recomendación, la correspondiente *Nota Interpretativa* indica que la evaluación de riesgo en cada sector debe enfocarse al menos en:

- Clientes/asociados,
- Países o áreas geográficas,
- Productos, servicios, transacciones o canales de envío.

Identificar el riesgo empresarial es determinar los posibles eventos que con su materialización puedan impactar objetivos, estrategias, planes, proyectos, servicios, productos u operaciones de la cooperativa. La norma ISO31000 define la identificación de riesgos como *el proceso para encontrar, reconocer y describir los riesgos*. Acorde con el Comité de Basilea, para determinar el perfil de riesgo y el adecuado nivel de mitigación, cada entidad deberá considerar los factores de riesgo: relevantes, inherentes y residuales, tanto a escala nacional, sectorial, financiera y de relación comercial, entre otras.

A partir de estos referentes, la entidad deberá desarrollar un conocimiento minucioso de los riesgos inherentes a su base de clientes, productos, canales de distribución y servicios ofrecidos, incluidos aquellos productos en desarrollo o en fase de lanzamiento, así como en las jurisdicciones en las que sus clientes realizan negocios. Desde esta perspectiva, la identificación de riesgos consiste en el análisis o caracterización de:

- ¿cómo ocurrirían tales riesgos?,
- ¿por qué se presentarían?
- ¿dónde y cuándo sucederían?,
- ¿quién o qué factores incidirán en su ocurrencia?,
- ¿qué o quién podría haberse afectado por ella?,

- ¿cuál sería la afectación (a la imagen, al personal, a recursos materiales o inmateriales, a terceros, etc)?
- ¿quién sería el responsable de manejar el riesgo?

Como se observa, la identificación de riesgos es un pilar esencial del enfoque basado en riesgos y punto de partida para una posterior evaluación adecuada de los riesgos y para la mitigación eficaz de los mismos.

#### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

Si bien en algunos casos se observó conocimiento técnico, preparación y capacitación permanente por parte del oficial de cumplimiento, debe indicarse asimismo que en otras ocasiones se evidenciaron falencias conceptuales respecto a elementos esenciales del sistema en materia de conocimiento técnico por parte del oficial de cumplimiento.

En el mismo sentido, se pudo apreciar baja percepción de riesgos relacionados con el contexto geográfico, con el perfil de cliente y en general con riesgos asociados a las actividades propias de la cooperativa, igualmente frente a los productos y servicios ofrecidos por ella.

Esta situación adquiere relevancia si se tiene en cuenta que en un amplio porcentaje de las entidades visitadas el promedio de asignación de riesgo de acuerdo con las herramientas tecnológicas disponibles en la entidad respecto a la población (total de clientes/asociados y terceros), es muy incipiente o no se ha calificado el riesgo.

La anterior circunstancia constituye un indicador preocupante relacionado con el bajo nivel de aplicación de medidas de debida diligencia de conocimiento al cliente. Como punto a destacar, las entidades expresaron su interés en avanzar en el perfilamiento de sus clientes, para lo cual estudiarán las estrategias necesarias para la debida actualización de datos, así como para la incorporación gradual de los clientes en las plataformas que permiten realizar esta calificación de riesgo.

Es importante aclarar que, durante el desarrollo de la evaluación, se advirtió que la ponderación o calificación de riesgo por perfil de cliente no depende exclusivamente de la adquisición de la herramienta tecnológica, ya que esta puede hacerse por otras vías de acuerdo con los recursos

asignados a dicha actividad. En todo caso y como se analizará al abordar el tema de herramienta tecnológica, también es importante señalar que la calificación de riesgo no depende únicamente de las metodologías implementadas en cada software adquirido por la entidad.

En síntesis, este es uno de los ejes en donde más avance debe generarse y mayor fortalecimiento se espera de las entidades y del sector, ya que allí pueden radicar las principales variables generadoras de riesgo para el ámbito cooperativo.

## 5. Personas Expuestas Políticamente, PEP's

De acuerdo con los estándares internacionales, existen dos clases de PEP'S, las PEP extranjeras son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes.

A su vez, las PEP,s locales son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones prominentes por una organización internacional se refiere a quienes son miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la Junta o funciones equivalentes. Es de anotar que la normatividad interna -Ley 23 de 2015- acoge íntegramente la definición desarrollada en las Recomendaciones GAFI. Por último, indican los parámetros internacionales que la definición de PEP no pretende cubrir a individuos en un rango medio o más subalterno en las categorías anteriores.

La categoría de PEP es relevante en el proceso de debida diligencia, toda vez que es factor determinante en la asignación de riesgo y en la intensidad del control y monitoreo a cargo del oficial de cumplimiento. La *Recomendación 12 del GAFI* precisa que debe exigirse a las instituciones financieras, con respecto a las personas expuestas políticamente (PEP) extranjeras (ya sea un cliente o beneficiario final), además de ejecutar medidas normales de debida diligencia del cliente, que:

- (a) cuenten con sistemas apropiados de gestión de riesgo para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona expuesta políticamente;
- (b) obtengan la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) dichas relaciones comerciales;

- (c) tomen medidas razonables para establecer la fuente de riqueza y la fuente de los fondos;
- (d) lleven a cabo un monitoreo continuo intensificado de la relación comercial.

Señala el mencionado estándar que debe exigirse a las instituciones financieras que tomen medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP local o una persona que tiene o a quien se le ha confiado una función prominente en una organización internacional. En los casos de una relación comercial de mayor riesgo con dichas personas, debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen las medidas a las que se hace referencia en los párrafos (b), (c) y (d).

Indica la Recomendación que los requisitos para todos los tipos de PEP deben aplicarse también a los miembros de la familia o asociados cercanos de dichas PEP. Sobre este punto, es importante reseñar que la legislación interna incorporó el concepto de *estrecho colaborador* para aludir a la persona conocida por su íntima relación con respecto al PEP, lo cual incluye a quienes están en posición de realizar transacciones comerciales, financieras o de cualquier índole, en el país o en el exterior, a nombre de la Persona Expuesta Políticamente.

#### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

En materia de PEP's se evidenció el interés de los sujetos obligados en diseñar mecanismos para ejercer un mayor control y monitoreo y efectuar una debida diligencia intensificada contra posibles PEP's que se vinculen como clientes/asociados.

Se resalta el desarrollo conceptual de la figura de PEP's en la mayoría de manuales de cumplimiento observados, así como la existencia de formatos específicos de vinculación al cliente. En términos generales, se observó que la presencia de PEP's dentro de los stakeholders de las cooperativas no es cuantitativamente relevante. A efectos de fortalecer la gestión de riesgos frente a ese componente externo del sistema, en los casos que corresponda, se aconseja diseñar protocolos específicos de debida diligencia y monitoreo orientados a PEP's, teniendo en cuenta igualmente la verificación de tales perfiles en otros stakeholders de la cooperativa

De forma transversal, al revisar la plataforma tecnológica se observa también la necesidad de contar con la adecuada calificación de la situación jurídica de los PEP'S cuando estos tienen o han tenido algún proceso judicial.

Por último, cabe resaltar la necesidad de considerar la adopción de criterios orientadores frente al concepto legal derivado de PEP's cuál es el del *estrecho colaborador*, ya que no existe uniformidad de criterios respecto a quienes se consideran colaboradores estrechos de una PEP; en consecuencia, se encuentra necesario estudiar la posibilidad de avanzar en la formulación de criterios orientadores a efectos que sobre estas personas recaiga calificación de riesgo adecuada y proporcional, coherente con su situación específica frente al PEP y tenga incidencia directa en la debida diligencia que deberá ser aplicada por parte del sujeto obligado.

## 6. Código de Ética

El régimen de ética en materia de prevención del blanqueo de capitales representa un valor supra legal que en ocasiones permite suplir eventuales vacíos normativos a la vez que permite identificar adecuadamente perfiles de riesgo no categorizados, bien por la herramienta tecnológica, bien por la normatividad existente.

Por regla general, el código de ética debe contener deberes y obligaciones de los distintos funcionarios de la entidad y adicionalmente los lineamientos, principios, valores ético/morales específicos en materia de cumplimiento del BC/FT, establecer cláusulas prohibitivas relacionadas con tráfico de influencias, conflicto de intereses, faltas a la función de cumplimiento, tales como omisión de reporte, indebida comunicación a los clientes, entre otras faltas.

En desarrollo del principio de legalidad cada falta debe estar descrita de forma expresa, taxativa e inequívoca, así como la sanción que corresponde para cada una de ellas. La adopción de medidas disciplinarias discrecionales, es decir, sin sustento expreso en la norma interna, puede tener efectos jurídicos adversos para la entidad. De otra parte, al incorporar al respectivo código de ética el catálogo de faltas o acciones contrarias al sistema de prevención y gestión de riesgos, se identifican por parte de la alta gerencia aspectos relevantes inherentes a la función de cumplimiento, y se genera un efecto pedagógico multiplicador y de sensibilización acerca de la importancia que el tema reviste a nivel institucional.

De igual forma se sugiere describir el respectivo régimen sancionatorio, incluido el procedimiento de imposición de cada sanción, en el cual debe establecerse un debido proceso. Si bien lo ideal es que el código de ética esté contenido en un documento marco independiente del manual de cumplimiento y de cualquier otra política interna contenida en los documentos, en ocasiones lo realmente importante es que tanto las faltas y prohibiciones relacionadas con cumplimiento o con prevención, se encuentren debidamente previstas en una norma interna.



### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

Se evidenció que, en su mayoría, las entidades cuentan con un régimen disciplinario interno y se han descrito, al menos, de manera amplia, algunas faltas relacionadas con el área de prevención. Esta situación, sin embargo, no impide que sean desarrollados códigos internos mucho más amplios, que describan de forma detallada y que en lo posible abarquen las eventuales faltas relacionadas con el sistema de prevención BC/FT/FPADM con el respectivo procedimiento y la sanción aplicable a cada una de esas faltas.

Se observó que un alto porcentaje de cooperativas contienen cláusulas relacionadas con algún régimen sancionatorio a nivel de su reglamento interno de trabajo. En algunos casos se encontró muy bien descrita la estructura de las correspondientes faltas, así como de las sanciones correspondientes en materia de cumplimiento, no obstante, el catálogo amplio de conductas que podrían dar lugar a una falta y a una correspondiente sanción no se encontró abordado de manera exhaustiva en ninguna de las instituciones.

De igual forma se sugirió considerar a futuro la inclusión de un régimen relacionado con manejo y seguridad de la información, esto en razón a la sensibilidad de los datos que reposan en cada una de las entidades.

En resumen, es esencial contar con un régimen interno disciplinario que condense las faltas y sanciones relacionadas con el área de cumplimiento, esto en razón a las implicaciones de orden administrativo y penal derivadas.

## **7. Congelamiento preventivo de Fondos**

De acuerdo con el marco conceptual delimitado por el Organismo, las Recomendaciones del GAFI constituyen un catálogo de medidas que los países deben implementar para combatir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales y diferentes sistemas financieros por lo cual no pueden tomar medidas idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las

Recomendaciones del GAFI fijan un estándar internacional que los países deberían implementar mediante medidas adaptadas a las circunstancias particulares.

Las Recomendaciones del GAFI establecen medidas esenciales que los países deben implementar para:

- Identificar riesgos y desarrollar políticas y coordinación local;
- Luchar contra el blanqueo de capitales; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación;
- Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados;
- Establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo. autoridades investigativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales;
- Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y
- Facilitar la cooperación internacional.

Puntualmente, la *Recomendación 6 del GAFI* remite al cumplimiento específico de las *Resoluciones 1267 de 1999 y 1373 de 2001* por constituir el marco base de referencia en materia de congelamiento de fondos, por lo que los elementos esenciales de tales Resoluciones se reproducen en la citada Recomendación sin variación alguna.

La respectiva *Nota Interpretativa* desarrolla de manera más detallada algunos aspectos de las mencionadas Resoluciones, en particular lo atinente a los objetivos de estas, al congelamiento de fondos, al procedimiento de identificación y designación de personas y entidades que financian o apoyan actividades terroristas, así como los pasos para excluir de la lista, descongelar y facilitar acceso a fondos u otros activos congelados, y los criterios de designación en listas.

En razón a la delimitación conceptual del documento, el presente acápite aborda los objetivos de la Recomendación y en los aspectos relativos al congelamiento de fondos.

Recomendación	Nota Interpretativa
Los países deben implementar regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas	A. OBJETIVO 1. La <i>Recomendación 6</i> exige a los países que implementen sanciones financieras dirigidas para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que demandan a los países que congelen, sin demora, los fondos u otros activos, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición de o sea para el beneficio de:

<p>a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Las Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para, el beneficio de alguna persona o entidad ya sea:</p> <p>(i) designada por, o bajo la autoridad de, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo, de conformidad con la resolución 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras; o</p> <p>(ii) designada por ese país en virtud de la resolución 1373 (2001).</p>	<p>(i) alguna persona o entidad designada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (el Consejo de Seguridad) dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como exige la <i>Resolución 1267 del Consejo de Seguridad (1999)</i> y sus resoluciones sucesoras; o</p> <p>(ii) alguna persona o entidad designada por ese país en virtud de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad (2001).</p> <p>2. Debe ser enfatizado que ninguna de las obligaciones dentro de la <i>Recomendación 6</i> persigue sustituir otras medidas u obligaciones que pudieran estar ya establecidas para manejar fondos u otros activos en el contexto de una investigación o proceso penal, civil o administrativo, como lo requiere la Recomendación 4 (decomiso y medidas provisionales).</p> <p>Las medidas dentro de la <i>Recomendación 6</i> pueden complementar procesos penales contra una persona o entidad designada, y pueden ser adoptadas por una autoridad competente o un tribunal, pero no dependen de la existencia de dichos procesos. En su lugar, el énfasis de la <i>Recomendación 6</i> está en las medidas preventivas que son necesarias y únicas en el contexto de detener el flujo de fondos u otros activos hacia grupos terroristas; y el uso de fondos u otros activos por grupos terroristas. Al determinar los límites de un régimen eficaz contra el financiamiento del terrorismo, o fomentar un amplio apoyo al mismo, los países tienen también que respetar los derechos humanos, respetar los principios de derecho y reconocer los derechos de terceros inocentes.</p> <p>[...]</p> <p>C. CONGELAMIENTO Y PROHIBICIÓN DE MANEJO DE FONDOS U OTROS ACTIVOS DE PERSONAS Y ENTIDADES DESIGNADAS. Los países tienen la obligación de implementar sanciones financieras dirigidas, sin demora, contra personas y entidades designadas por el Comité 1267 y el Comité 1988 (en el caso de la Resolución 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras), cuando estos Comités están actuando bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En el caso de la <i>Resolución 1373 (2001)</i>, la obligación de los países de tomar una acción de congelamiento y prohibir el manejo de fondos u otros activos de personas y entidades designadas, sin demora, se activa por una designación a nivel nacional (supra-), planteada ya sea por iniciativa propia del país o por petición de otro país, si el país que recibe la solicitud está convencido, según los principios legales aplicables, de que la designación solicitada está fundamentada por motivos razonables o una base razonable para sospechar o creer que el</p>
--	--

designado propuesto satisface los criterios para la designación contenidos en la *Resolución 1373 (2001)*, como aparece en la Sección E.

Los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la implementación y cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, de conformidad con los siguientes estándares y procedimientos:

(a) Los países deben exigir a todas las personas naturales y jurídicas dentro del país, que congelen, sin demora y sin previa notificación, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. Esta obligación debe extenderse a: todos los fondos u otros activos que son propiedad o están controlados por la persona o entidad designada, y no sólo aquellos que se pueden enlazar a un acto terrorista particular, complot o amenaza; los fondos u otros activos que son propiedad o están controlados, en su totalidad o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas; y los fondos u otros activos derivados o generados a partir de fondos u otros activos que pertenecen o están controlados, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas, así como los fondos u otros activos de personas y entidades que actúan en nombre de, o bajo la dirección de, personas o entidades designadas.

(b) Los países deben prohibir a sus nacionales o personas y entidades dentro de sus respectivas jurisdicciones, el suministro de fondos u otros activos, recursos económicos o servicios financieros u otros servicios relacionados, directa o indirectamente, en su totalidad o conjuntamente, para beneficio de personas y entidades designadas; entidades que pertenezcan o estén controladas, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas; y personas y entidades que actúan en nombre de, o bajo la dirección de, personas o entidades designadas, a menos que se tenga licencia, esté autorizado o de algún otro modo esté notificado de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

(c) Los países deben contar con mecanismos para comunicar las designaciones al sector financiero y a las APNFD, inmediatamente al tomar dicha acción, y ofrecer una guía clara, particularmente a las instituciones financieras y otras personas o entidades, incluyendo las APNFD, que pudieran estar en poder de fondos u otros activos que son blanco, sobre sus obligaciones en la toma de acción dentro de los mecanismos de congelamiento.

	<p>(d) Los países deben exigir a las instituciones financieras y a las APNFD que reporten a las autoridades competentes los activos congelados o las acciones tomadas en cumplimiento de los requisitos de prohibición de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, incluyendo las transacciones intentadas, y asegurar que dicha información sea utilizada eficazmente por las autoridades competentes.</p> <p>(e) Los países deben adoptar medidas eficaces que protejan los derechos de terceros de buena fe que actúan de buena fe al implementar las obligaciones dentro de la <i>Recomendación 6</i>.</p>
--	--

La Nota Interpretativa de la *Recomendación 6* establece pautas relevantes para su adecuada implementación en el marco legal interno de los países, a la vez que aporta elementos teóricos importantes que permiten aclarar eventuales dificultades por confusiones en la interpretación de una ley, frente a otras Recomendaciones y otras disposiciones de la normatividad internacional.

En este sentido, el literal A) (Objetivos) de la *Nota Interpretativa* contiene las siguientes precisiones en el numeral 2:

- La obligación de congelar fondos es complementaria a otros mecanismos legales establecidos en la normatividad del país para investigaciones penales, civiles o administrativas. En consecuencia, su alcance e implementación debe entenderse de forma armónica con las exigencias de la Recomendación 4 sobre medidas cautelares y decomiso.

El numeral 2° aclara que el congelamiento no sustituye medidas provisionales o definitivas tales como la incautación, el embargo o el decomiso. Esa delimitación de orden procesal permite inferir que, aunque en la práctica pueden tener efectos similares, existen diferencias dogmáticas sustanciales entre el congelamiento y la incautación o el embargo, al menos a los efectos del cumplimiento de la Recomendación 6 que aborda específicamente el tema de financiación de terrorismo.

- Mientras algunas medidas sobre bienes en el contexto de un proceso judicial tienen un alcance principalmente sancionatorio, lo cual se reafirma en el carácter punitivo del decomiso. La medida de congelamiento tiene una finalidad esencialmente preventiva, por lo que su aplicación no está condicionada a la existencia de una investigación.

En este ámbito, la Nota Interpretativa advierte que la adopción de la medida de congelamiento de fondos puede provenir de una autoridad competente, sin que ello impida la concurrencia de otras vías de inmovilización inmediata.

- Sobre la base de la naturaleza preventiva del congelamiento de fondos, se destacan como características esenciales que se trata de una medida necesaria y única.

Desglosando estos elementos, la necesidad y exclusividad de una medida que limita ciertos derechos considerados fundamentales parte de la verificación inicial sobre la inexistencia de otros medios para asegurar la protección de la comunidad. Para el caso concreto, la gravedad de los delitos conexos (financiación del terrorismo y terrorismo) constituye plena justificación para la aplicación de la medida. Como se ha reiterado, una intervención oportuna sobre los fondos y recursos mencionados en la Recomendación se traduce en la prevención efectiva a la comisión de actos terroristas.

#### **Observaciones de la Consultoría: Resultado de la evaluación**

La identificación de un positivo relacionado con las Listas de la ONU, constituye una de las situaciones de mayor preponderancia en materia de activación del sistema de prevención BC/FT. En la medida en que se ha asignado a los sujetos obligados la responsabilidad de proceder al bloqueo preventivo de los fondos, se encuentra relevante que se desarrollen procedimientos internos de respuesta inmediata.

Durante las visitas se evidenció el conocimiento generalizado de las cooperativas respecto a la magnitud del riesgo que un positivo de tal naturaleza implicaría para la entidad; no obstante, en la mayoría de los casos la acción inmediata se limita a la verificación de la lista en la herramienta tecnológica pero no se han desarrollado protocolos específicos de reacción. Excepcionalmente se evidenció, como buena práctica, que se han diseñado y aprobado protocolos específicos en materia de congelamiento preventivo.

Al consultar por el procedimiento a seguir en caso de un positivo de lista ONU en la entidad, no se ha desarrollado un mecanismo unánime de reacción inmediata, encontrando que en algunas entidades el procedimiento puede resultar complejo y dispendioso (notificación a Junta de Directores y sesión extraordinaria). Esta situación no estaría en línea con el estándar internacional que exhorta al congelamiento *sin dilación* de los fondos.

## CUARTA PARTE:

### AMENAZAS Y VULNERABILIDADES EVIDENCIADAS

En razón a la complejidad del delito de blanqueo de capitales desde un plano normativo y operativo, el análisis de las eventuales amenazas debería involucrar múltiples variables de incidencia tales como las diferentes dinámicas ilícitas conexas o delitos fuente generadores de capitales susceptibles de permear los sectores lícitos de la economía, entre muchos otros factores.

Metodológicamente, un análisis integral de identificación de amenazas implicaría, entre otros insumos, una caracterización de casos para cada uno de tales delitos con el correspondiente perfilamiento por provincia – incluyendo variables geográficas, económicas, socioculturales, demográficas -, actividad económica, tipología de blanqueo implícita, además de las condiciones específicas relativas al potencial infractor.

Como insumo base del documento se ha tomado la Evaluación Nacional de Riesgo como marco de referencia institucional del panorama global de riesgo en todo el territorio, a la vez que identifica elementos constitutivos de amenazas que bien pudieran ser transversales al sector cooperativo. De forma complementaria, se aportan datos estadísticos georreferenciados que pretenden ampliar el espectro de análisis a partir de la mención a dinámicas delictivas internas que podrían ser consideradas en el desarrollo de una matriz de riesgos sectoriales.

#### 1. Amenazas para el sector cooperativo

La principal valoración oficial del riesgo territorial y sectorial, incluido el sector cooperativo, se encuentra desarrollada de manera amplia en la Evaluación Nacional de Riesgos de Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo de Panamá adoptada por la Comisión Nacional contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

De acuerdo con la Evaluación Nacional de Riesgo, marco global de referencia del presente proyecto, la principal amenaza genérica de blanqueo de capitales es de origen externo como se infiere de las siguientes reflexiones:

- *“...considerando el papel de tránsito y de centro financiero, y el menor impacto de crimen organizado, su principal amenaza de blanqueo de capitales [en Panamá] es externa, como producto de los delitos que se cometen en el exterior.”*
- *“Los principales fenómenos delictivos que presentan una amenaza para Panamá, son el crimen organizado trasnacional que ofrece un portafolio de servicios donde Panamá es un país de tránsito o flujo de varios de esas actividades, como lo serían el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, etc. Adicionalmente, por el comercio que pasa por Panamá, se identifican los delitos contra la propiedad intelectual, como lo sería la falsificación de marcas, y el contrabando”.*

Respecto a la amenaza interna, considerada un factor secundario en el contexto del mencionado diagnóstico, se denota que *“el fenómeno se da por pequeños grupos o incluso pequeñas pandillas que ofrecen apoyos “logísticos” a las organizaciones criminales para sobornar u ofrecer asistencia en las diferentes rutas del tráfico.”*

Esta apreciación se complementa con la identificación de algunos sectores de mayor vulnerabilidad, al aseverar que *“los sectores de mayor riesgo son las zonas libres, principalmente la de Colón por ser la de mayor flujo comercial, el sector inmobiliario y de construcción.”*

De manera específica, en lo que tiene relación con el sector cooperativo, el documento indica que *“al ser un sector tan restringido la posibilidad de que sean utilizados para el blanqueo de capitales es menor que en otros sectores. Esto se complementa con el hecho de que ninguna cooperativa puede hacer transacciones desde o hacia el exterior de forma individual, sólo pueden hacerlo utilizando los mecanismos bancarios, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación lo que genera más controles para recibir dineros que del terrorismo.”*

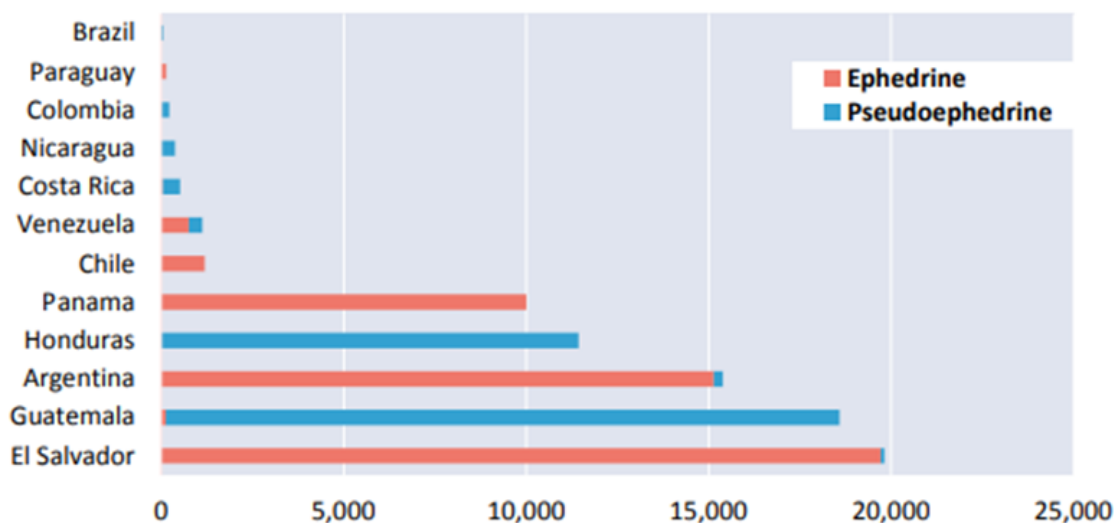
A partir de tales ponderaciones, la Comisión concluye que *“considerando las restricciones del sector, su poca relación con el exterior, sus fuertes controles legales y el nivel de supervisión por parte de IPACOOOP, se puede concluir que el sector no es tan susceptible de ser vulnerado para el blanqueo de capitales y en menos medida para el financiamiento del terrorismo.”*

Es de anotar que en el documento de referencia no se efectúa una caracterización de las variables regionales por provincia que podrían constituir una amenaza genérica para la economía lícita (salvo la mención a la zona libre de Colón), ni de manera específica para el sector cooperativo. En tal sentido, se enuncian a continuación algunos datos complementarios consultados en fuentes abiertas de información que permitirían avanzar a la identificación de otras amenazas externas, así como de eventuales nuevas amenazas internas.



Según el Informe Mundial de las Drogas 2017 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, de las 70 toneladas de sustancias ilícitas incautadas por las autoridades de Panamá en 2016, 65 eran de cocaína. Señala el informe que *“ello representó un importante aumento del 25%, habida cuenta de que en 2015 Panamá había comunicado la incautación de poco más de 52 toneladas de cocaína. Las autoridades de Panamá informaron que, si bien contaban con mayor capacidad para combatir el tráfico de drogas, el problema general de la droga en el país seguía empeorando, acompañado de un aumento de la violencia y la delincuencia relacionadas con las drogas y de los beneficios del sector bancario procedentes del blanqueo de dinero obtenido mediante el tráfico de drogas.”*

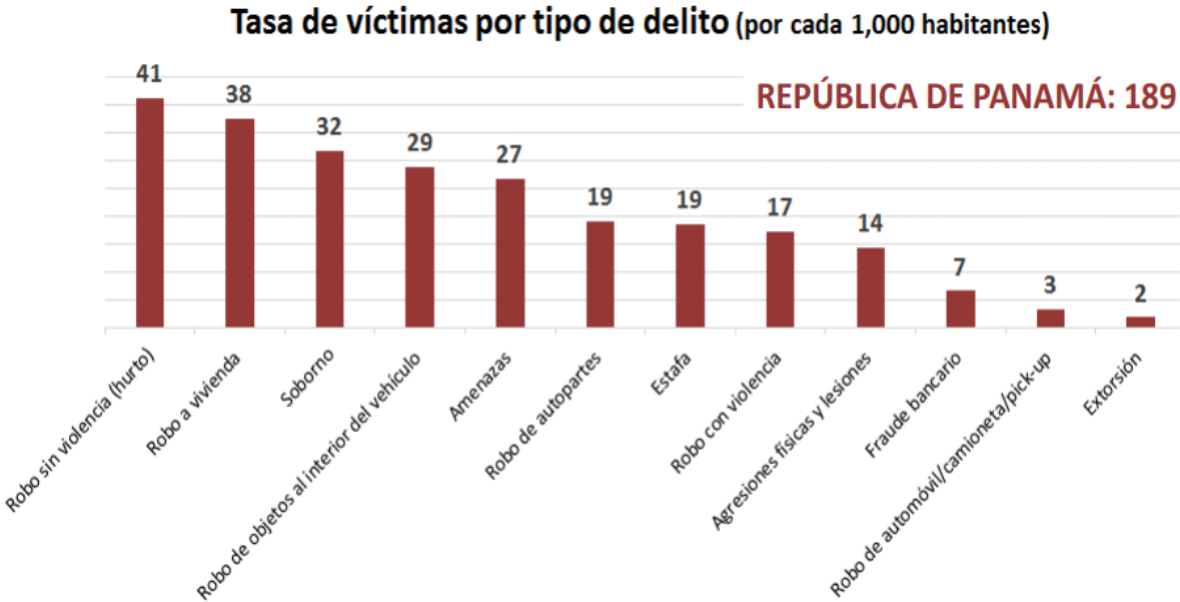
Por otra parte, el fenómeno de narcotráfico el que alude la Evaluación Nacional no aborda otras aristas del problema tales como el tránsito ilícito de precursores utilizados en el proceso de elaboración de drogas de síntesis. De acuerdo con el Informe *“La Amenaza Global de las Drogas Sintéticas”* emitido en 2014 por UNODC, entre 2007 y 2012 las autoridades panameñas incautaron alrededor de 10 toneladas de Efedrina, siendo la 3ª mayor incautación de esa sustancia en toda la región.



Considerar estas variables de uno de los delitos precedentes supone incorporar al análisis de riesgos otros sectores y actividades de la economía como la importación de sustancias químicas, la regulación administrativa en la materia, los usos industriales comunes en una región, entre otros aspectos.

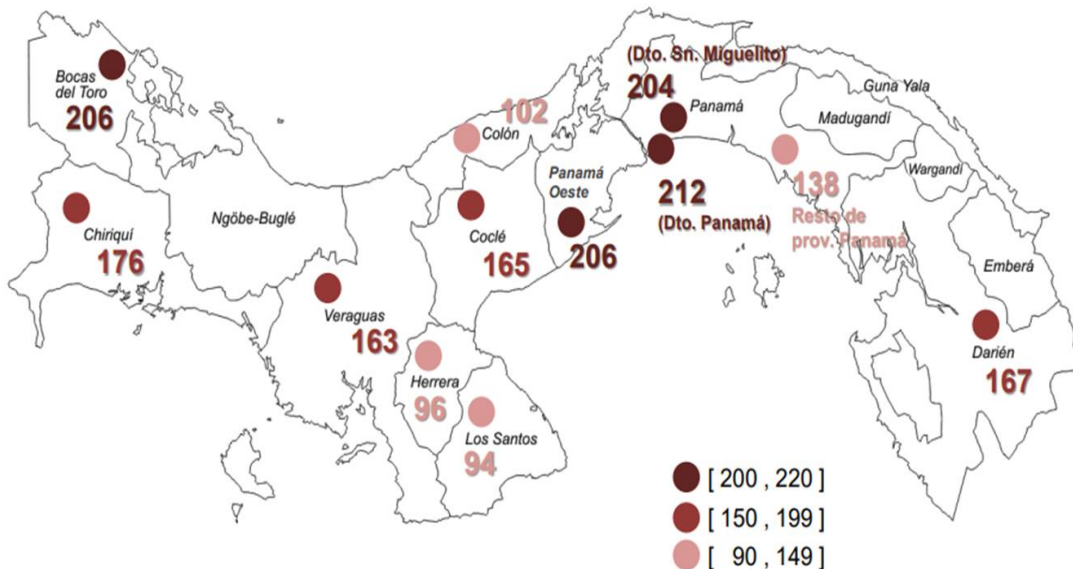
Otra de las fuentes consultadas, a saber, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad presentada en 2016 por el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), enuncia algunos de los delitos determinantes de blanqueo de capitales no especificados en la Evaluación Nacional.

Es de anotar que este Instrumento no consulta por la totalidad de delitos previstos en el Código Penal, sino algunos seleccionados a partir de metodologías preestablecidas. Las gráficas a continuación constituyen un insumo a tener en cuenta a efectos de verificar los índices de aquellos tipos penales que tienen incidencia legal en el blanqueo de capitales.



En la misma herramienta se desagregaron las provincias de mayor ocurrencia de los delitos consultados. Esta aproximación a la caracterización regional de algunos fenómenos delictivos conexos con el blanqueo de capitales se encuentra de particular relevancia para la construcción de una metodología de análisis de riesgo de blanqueo de capitales a partir de dinámicas ilícitas locales.

*Víctimas por cada mil habitantes* para la población de 18 años y más, por provincia.



Por último, en lo que tiene que ver con la mencionada Encuesta, el cálculo de pérdidas (que podría constituir una base estimada para establecer capital ilícito susceptible de ser blanqueado) supera los 85 millones de dólares para algunos de los delitos consultados (algunos de los cuales están incluidos en el catálogo de delitos fuente de blanqueo de capitales).

Tipo de delito <sup>2</sup>	Pérdida en Dólares Americanos (USD)	Número de víctimas del delito	Promedio de pérdida en Dólares Americanos (USD) por víctima
<b>Total de pérdidas</b>	<b>85.8 millones USD</b>		
Estafa	22.8 millones USD	32,437	705
Robo a vivienda	21.6 millones USD	65,775	329
Robo sin violencia	20.3 millones USD	72,396	281
Robo con violencia	11.5 millones USD	30,047	385
Fraude bancario	9.2 millones USD	11,458	810
Extorsión	119,974 USD	3,068	39

Si bien el blanqueo de capitales ha sido catalogado en el ámbito internacional y académico como una de las expresiones características del delito transnacional organizado, teoría que es igualmente retomada en la Evaluación Nacional, es preciso reconocer la concurrencia de otras conductas ilícitas

que hacen parte del listado de delitos determinantes y que no necesariamente responden a similares condiciones que las que se predicen de la criminalidad organizada.

Debido a la multiplicidad de tipologías de lavado de activos y a su facilidad de adaptación a las circunstancias socioeconómicas y geopolíticas del entorno, resulta de la mayor importancia incorporar a la estrategia de identificación de riesgo el análisis de variables y contextos que comprendan las dinámicas regionales y locales asociadas al blanqueo de capitales. Una de las fuentes de mayor utilidad para el desarrollo de esta metodología radica en el análisis de casos judiciales (sentencias e imputaciones o acusaciones), así como en la caracterización de otra clase de sanciones (administrativas, disciplinarias, etc) relacionadas con incumplimiento de la normatividad AML/CFT.

El análisis de contextos asociados al delito y de fuentes estadísticas relacionadas ofrecen multiplicidad de variables de análisis que sirven de criterios orientadores tanto desde un plano estrictamente cuantitativo, como en conjunto con valoraciones complementarias de índole político, estratégico, geográfico, sociocultural, económico, entre otras.

La delimitación del período de tiempo objeto de análisis constituye un factor clave al momento de definir los criterios de selección. Un margen temporal amplio permite identificar comportamiento histórico de un delito en una región. A su vez, el estudio cuantitativo en un lapso corto y relativamente reciente, por ejemplo, de no más de dos años, posibilita la identificación de crecimientos porcentuales atípicos o inusuales en el último tiempo, que podrían motivar la priorización de una región en particular.

El estudio de contextos geopolíticos, económicos, sociales y personales, entre otros tópicos relacionados directamente con el delito, facilitan la identificación de tipologías, sectores y actividades económicas vulnerables, valoración probatoria, perfiles de partícipes directos e indirectos de la operación ilícita, y bienes susceptibles de incautación y comiso. La focalización de los entornos conexos al delito permite orientar la estrategia de análisis de riesgo a la identificación real de las amenazas locales y regionales.

## **2. Vulnerabilidades evidenciadas**

En desarrollo de las visitas realizadas a las cooperativas objeto de la muestra se evidenciaron algunas debilidades o aspectos a mejorar del respectivo sistema de prevención implementado por cada entidad. Tales hallazgos fueron planteados y explicados por la Consultoría en cada sesión de trabajo, así como las eventuales acciones de mitigación recomendadas.

Como se ha anotado previamente, las visitas realizadas no constituyen una auditoría externa por lo que los ítems resaltados se limitan a evidenciar los aspectos más relevantes sobre los cuales se consideró necesario emitir observaciones puntuales como aporte para la mejora del sistema de prevención de riesgos.

En tal sentido, las debilidades identificadas no constituyen una apreciación que constituya una regla general en las entidades objeto de muestreo, pero si aluden a aspectos relevantes observados en los que se considera necesario adoptar acciones que pueden tener alcance transversal a las diferentes instituciones.

Frente a otros elementos esenciales del sistema, por ejemplo, los Reportes de Operación Sospechosa, *ROS*, si bien se observó un muy bajo porcentaje de reporte a cargo de los sujetos obligados objeto del muestreo, no puede afirmarse *a priori* que tal circunstancia constituya una debilidad o vulnerabilidad, resultando necesario para tales efectos indagar en fuentes adicionales y/o complementarias las razones que generan esa escasa tasa de reporte.

Aspectos relativos a la escasa o deficiente segmentación, a la falta de comprensión integral de los elementos del sistema por parte del oficial de cumplimiento, al perfil transaccional de los clientes, al bajo riesgo en los productos y servicios ofrecidos por la cooperativa, entre muchos otros, deben ser tenidos en cuenta al efectuar el análisis de causalidad relacionado con la incidencia real del ROS.

ELEMENTO	VULNERABILIDAD	DESCRIPCIÓN
<p style="text-align: center;"><b>MANUAL DE PREVENCIÓN</b></p>	<p>Manual meramente descriptivo o desactualizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se ha efectuado una actualización de la herramienta bajo las exigencias de la normatividad vigente.</li> <li>• No se incluyen procedimientos detallados de <i>DDC</i>, indicando etapas, responsables, fuentes y actividades específicas a ser ejecutadas por el encargado de cumplimiento.</li> <li>• No se incorpora un inventario de fuentes adicionales de información, ni se establece una etapa de consulta en fuentes abiertas con el fin de identificar otras variables de riesgo.</li> </ul>

<b>MATRIZ DE RIESGOS</b>	No se cuenta con matriz de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de una herramienta esencial para la segmentación e identificación real de los riesgos de la cooperativa.</li> <li>• Comprensión relativa del riesgo a nivel conceptual y operativo.</li> </ul>
	Falencias en herramienta tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fallas de ponderación de riesgo en la plataforma disponible en aspectos tales como jurisdicciones, actividades económicas, APNFD'S.</li> <li>• Dependencia de la herramienta tecnológica para identificación de riesgo y ausencia de herramientas complementarias que permitan al Oficial de cumplimiento fortalecer la función de prevención.</li> </ul>
<b>CONOCIMIENTO TÉCNICO</b>	Desconocimiento de elementos esenciales del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias teóricas básicas u operativas respecto de algunos elementos esenciales del sistema.</li> </ul>
<b>CÓDIGO DE ÉTICA</b>	Falta de Código de Ética o Reglamento Interno incompleto o insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un catálogo expreso de faltas relacionadas con cumplimiento BC/FT en aspectos tales como conflicto de intereses, omisión de reporte, falta de DDC, manejo y divulgación de información sensible, entre otros.</li> </ul>
<b>DEBIDA DILIGENCIA</b>	Baja calificación de riesgo de los clientes (porcentaje bajo o mínimo de segmentación).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es significativamente bajo el nivel de segmentación de asociados, terceros y proveedores.</li> <li>• No se evidenció la implementación adecuada de procedimientos específicos relacionados monitoreo de perfiles de alto riesgo.</li> </ul>
	Falta de mecanismos – políticas de DDC sobre PEP's.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias estratégicas y operativas en diseño, aprobación e implementación de procedimientos específicos en materia de PEP's.</li> </ul>
	Falta de DDC sobre proveedores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción baja sobre la necesidad de ampliar ámbito de acción <i>DDC</i> y de gestión de riesgos respecto de <i>stakeholders</i>.</li> <li>• Ausencia de procedimientos de <i>DDC</i> sobre proveedores.</li> </ul>

<b>CONGELAMIENTO PREVENTIVO – VERIFICACIÓN DE LISTAS</b>	Carencia de procedimientos – protocolos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso desarrollo e implementación de procedimientos de respuesta inmediata relacionados con el congelamiento de activos en casos de listas <i>ONU</i> y con los pasos a seguir en casos de positivos por <i>Lista OFAC</i>.</li> <li>• Falta de criterios uniformes respecto a aplicación de la normatividad en aspectos tales como tiempo de respuesta, entre otros.</li> </ul>
--	--	--

### 3. Perfil de riesgo aproximado del sector cooperativo

Con sustento en la información recabada en las sesiones de trabajo, los insumos recibidos previamente y la metodología de análisis, se obtuvieron los siguientes resultados globales:

Gráfico Riesgo de Contrapartes



El estudio indica que **47,4% de las Cooperativas se encuentran en Riesgo Medio frente al BC/FT** principalmente por las siguientes razones:

- Requieren reforzar la estructura organizacional,
- Documentar metodologías, métodos o buenas prácticas de gestión mediante el mejoramiento de los mecanismos e instrumentos de control con relación a los factores de riesgo para lograr efectividad del sistema o modelo construido,
- Desempeño de la función de gestión, aunque se ajusta a lo requerido, presenta inquietudes respecto al manejo oportuno de señales de alerta y análisis obligatorio del monitoreo transaccional y,
- En general, el sistema de gestión requiere ajustes en la aplicabilidad de las medidas de control preventivas.

**El 31,6% de las Cooperativas se encuentran en Riesgo Bajo/Moderado frente al BC/FT**, que incluye principalmente a las Cooperativas cuya estructura organizacional, recursos, metodologías, métodos y buenas prácticas de la función en términos generales se ajustan a la normativa vigente con relación al tamaño y características de la cooperativa, el desempeño de la función de gestión de riesgos es adecuado y se aplican de acuerdo con el sistema definido, se tienen mecanismos e instrumentos de control aplicados razonablemente.

**El 21% de las Cooperativas se encuentran en Riesgo Alto frente al BC/FT**, debido a:

- Estructura organizacional, recursos humanos y tecnológicos, metodologías, métodos y buenas prácticas relativos a la función de gestión de riesgos, se consideran deficientes o débiles;
- Es necesario que se realice un plan de mejoramiento continuo, por cuanto las características y el desempeño de la función de gestión de riesgos requiere adoptar buenas prácticas de gestión de riesgos, con el propósito de que el desempeño de la función de gestión de riesgos revele circunstancias en la que se aborde las deficiencias en los mecanismos e instrumentos de control y,
- Se requiere la pronta adopción de medidas correctivas mediante planes de acción inmediatos.

Es de anotar que un porcentaje cercano al 70% del sector cooperativo (68.4% - resultado de la suma entre los porcentajes de riesgo medio y alto) ameritan reforzamiento sustancial del sistema de prevención BC/FT y la consecuente implementación de medidas y acciones oportunas.

**Ficha Técnica:**

Riesgo	Rango	Cantidad	Contrapartes
Bajo/Moderado	30% > 50%	6	Cooperativa de ahorro y crédito Grupo D por nivel de activos Grupo D por nivel de activos Grupo F nivel de activos alto Grupo D por nivel de activos Cooperativo ahorro y crédito Grupo E
Medio	50% >70%	9	Cooperativa de ahorro y crédito Cooperativa de servicios múltiples – Grupo E Grupo F nivel de activos servicios múltiples Grupo C por nivel de activos Grupo F nivel de activos Grupo C nivel de activos medio/bajo Grupo D por nivel de activos Grupo D por nivel de activos servicios múltiples Grupo C por nivel de activos
Alto	70%>100%	4	Grupo C nivel de activos medio/bajo Grupo A nivel de riesgo Grupo C nivel de activos medio/bajo servicios múltiples

**CONCLUSIÓN:** El resultado de la evaluación de riesgo para el sector cooperativo es de nivel **MEDIO**, considerando factores de riesgo, eventuales amenazas, vulnerabilidades observadas, entre otras variables endógenas y exógenas identificadas.



## ACCIONES CORRECTIVAS SUGERIDAS - RECOMENDACIONES

El documento identifica de manera amplia aspectos sobre los cuales se encuentra necesario adelantar acciones de mejora del sistema de prevención y gestión de riesgos BC/FT. Se resumen a continuación elementos y factores sobre los cuales podrían recaer acciones correctivas con las correspondientes recomendaciones a ser consideradas por las cooperativas.

### **Estructura de cumplimiento:**

- Designación de encargado de prevención y gestión de riesgos BC/FT (oficial de cumplimiento) con independencia y autonomía funcional respecto de alta gerencia (p.e., junta de directores) y de otras áreas de la corporación.
- Considerar similares características y condiciones de trabajo para el funcionario encargado de ejercer auditoría interna.
- Diseñar mecanismos o propiciar espacios de sensibilización transversales a toda la organización sobre alcance de función de prevención y riesgos BC/FT.

### **Manual de cumplimiento/prevención BC/FT:**

- Fortalecer herramienta integrando componente operativo que desarrolle el marco conceptual, a través de la descripción de procedimientos detallados de Debida Diligencia en sus distintas modalidades, indicando etapas, responsables, fuentes y actividades específicas a ser ejecutadas por el encargado de cumplimiento.
- Establecer disposiciones específicas relacionadas con protección de información (uso, acceso, manejo, conservación, divulgación, entre otras).
- Considerar uso de fuentes adicionales de información (consulta en fuentes abiertas) con el fin de identificar otras variables de riesgo. Se sugiere contar con inventario de fuentes disponibles.

### **Matriz de riesgos:**

- Construir la matriz de riesgo que recopile la identificación de los riesgos, las causas, los factores de riesgo, los riesgos asociados para determinar el nivel de riesgo inherente, los controles que mitigan las causas que lleguen generar los riesgos para determinar el riesgo

residual, con el propósito de establecer el perfil de riesgo consolidado de la Cooperativa (se requiere construir matriz de riesgo estructurada considerando estándares, metodología y métodos de reconocido valor técnico).

- Aplicar parte del método *DELPHI* con la finalidad de enfocar esfuerzos a los riesgos residuales cuya severidad amerite tratamiento inmediato.
- Revisar coherencia de la matriz con estándares internacionales y con otros contextos complementarios en materia de *PEP's*, *actividades más vulnerables APNFD's*, jurisdicciones, personas incluidas en listas y aquellas más expuestas al riesgo BC/FT.

**Debida diligencia:**

- Priorizar definición de segmentos de clientes a partir de criterios objetivos que permitan asignación de riesgos.
- Diseño de procedimientos específicos relacionados con *DDC* y monitoreo de perfiles de alto riesgo.
- Considerar diseño, aprobación e implementación de procedimientos específicos en materia de *PEP's* que incluyan, entre otros, acciones básicas de *DDC* sobre referencias personales y comerciales, núcleo familiar y societario.
- Diseñar, adoptar e implementar procedimientos de *DDC* sobre proveedores y colaboradores.
- Adoptar estrategias, campañas o planes para lograr mayor cubrimiento en la actualización de la información.

**Plataforma tecnológica:**

- Diseñar, elaborar, adoptar e implementar herramientas complementarias que permitan al Oficial de cumplimiento y al Comité fortalecer la función de prevención.
- Revisar criterios de calificación de riesgo por actividad económica, entre otras, ajustando a estándares internacionales.
- Fortalecer conocimiento técnico especializado en materia de cumplimiento, evitando dependencia funcional y operativa de la herramienta tecnológica.

- Revisar con proveedores de software fallas evidentes de ponderación de riesgo y adopción de medidas correctivas.

#### **Código de Ética:**

- Adopción prioritaria de un régimen ético adecuado. (No es el mismo reglamento de trabajo).
- Definir aspectos relacionados con los deberes, obligaciones y describir de manera expresa las faltas relacionadas en materia de cumplimiento *BC/CFT* en aspectos tales como conflicto de intereses, omisión de reporte, falta de *DDC*, manejo y divulgación de información sensible, entre otros, y definir expresamente las sanciones correspondientes y el debido proceso interno.

#### **Congelamiento preventivo – verificación de listas:**

- Desarrollar procedimientos de respuesta inmediata relacionados con el congelamiento de activos en casos de listas *ONU* y con los pasos a seguir en casos de positivos por *Lista OFAC*.
- Considerar realización de simulacros a efectos de establecer capacidad real de respuesta.
- Estudiar la posibilidad de fortalecer señales de alerta a partir del conocimiento específico de las dinámicas propias del área de influencia de la entidad.

#### **Otros elementos del sistema:**

- Consolidar el enfoque basado en riesgo como política corporativa de aplicación transversal a todas las áreas de la entidad.
- Asegurar capacitación técnica especializada por parte del encargado de cumplimiento.
- Fortalecer procesos de selección y depuración de perfiles requeridos.
- Fomentar un mayor conocimiento de las variables endógenas y exógenas incidentes en el riesgo *BC/FT*.