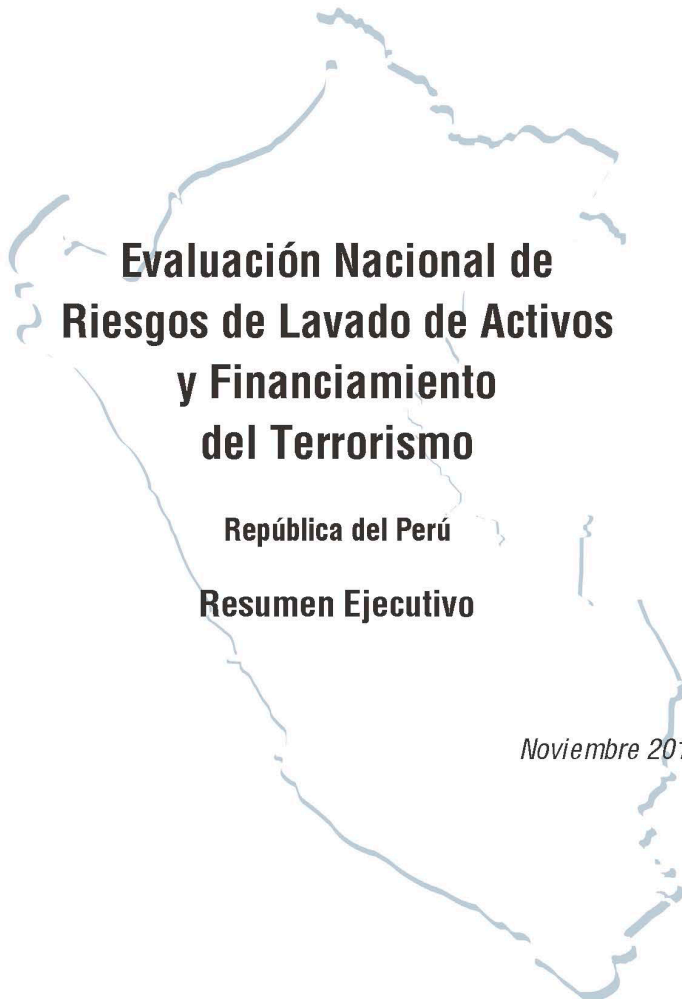




SUPERINTENDENCIA

DE BANCA, SEGUROS Y AFP

República del Perú



Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

República del Perú

Resumen Ejecutivo

Noviembre 2016



BID Banco Interamericano
de Desarrollo

Con el apoyo de la ATN/AA-15291-RG del Banco Interamericano de Desarrollo

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	METODOLOGÍA UTILIZADA.....	5
III.	AMENAZAS DETECTADAS	7
IV.	VULNERABILIDADES DETECTADAS	18
V.	IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE RIESGOS	46
VI.	PROPUESTA DE LÍNEAS DE MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS EXISTENTES	55
VII.	PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DE LA ENR.....	57

I. INTRODUCCIÓN

Los Términos de Referencia (TDR) para la consultoría, auspiciada por el BID, dirigida al desarrollo de la Evaluación Nacional de Riesgos del Perú (ENR) en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo contemplan, como resultado del proceso, la elaboración de un Informe Final que contenga la descripción del proceso desarrollado, la compilación de las aportaciones realizadas, la elaboración de una matriz de riesgos, la propuesta de líneas generales de actuación para su mitigación y el diseño de un proceso para su actualización. El presente documento realiza un resumen del contenido de dicho Informe Final, incluyendo aquellos aspectos que se estiman de mayor relevancia y que deben ser destacados.

II. METODOLOGÍA UTILIZADA.

Para la elaboración del trabajo, de acuerdo con el Plan de Trabajo aprobado en febrero de 2016 y con la guía metodológica elaborada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para ello, se han seguido diferentes vías que han perseguido el doble objetivo de recabar la mayor información posible sobre la realidad del país en lo que afecta a cuestiones vinculadas con el lavado de activos y/o la financiación del terrorismo y garantizar la máxima participación en el proceso de las instituciones públicas y entidades privadas que juegan algún papel en la prevención y lucha contra dichos fenómenos.

Durante el período de trabajo se realizaron un total de 3 misiones, durante las cuales se mantuvieron 2 reuniones de cada uno de los Grupos de Trabajo constituidos (Regulación, Supervisión y Sanción de sujetos obligados financieros; Regulación, Supervisión y Sanción de APNFD; Investigación, Persecución y Enjuiciamiento; y de Sujetos Obligados). En estos Grupos de Trabajo, con mayor o menor intensidad, participaron 19 organismos públicos que abarcaban todos los ámbitos del proceso y 11 entidades privadas representativas de los intereses gremiales de los sujetos obligados.

Las actividades realizadas por los Grupos de Trabajo han consistido, fundamentalmente, en la identificación conjunta de las amenazas y vulnerabilidades que afectan al Perú y en la identificación y valoración del riesgo. Esta última actividad se realizó mediante la identificación de las vulnerabilidades que inciden sobre cada amenaza contribuyendo a que éstas se hagan realidad, asignándole posteriormente a cada una de ellas un valor numérico del 4 al 1 (4 mayor incidencia 1 menor) en función de la intensidad con la que operan. La suma de los valores de cada vulnerabilidad dividida entre el número total de amenazas proporcionó una ponderación del riesgo intrínseco de cada una de ellas, permitiendo la elaboración de una matriz de riesgos diferenciada por cada Grupo de Trabajo. En una fase

posterior, ya sin la participación de los Grupos de Trabajo, se procedió a confeccionar una matriz conjunta mediante la adición de los resultados obtenidos y la aplicación de un sistema de ponderación que corregía posibles desviaciones en el resultado final.

En paralelo se celebraron 29 reuniones bilaterales con organismos públicos y entidades privadas que desempeñan alguna función en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Igualmente, como forma complementaria para obtener información, se elaboraron 13 modelos de cuestionario que fueron contestados por un total de 30 instituciones públicas y privadas.

Por último, es preciso señalar que el Informe Final de la consultoría se elaboró en pleno proceso de ejecución de la delegación de facultades legislativas realizado por el Congreso de la República en favor del Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 30506, por la que *“delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.”*, publicada el pasado 9 de octubre en el Diario Oficial El Peruano. El contenido de esta norma, una parte del cual ha sido ya desarrollado, afecta significativamente a los instrumentos normativos con los que cuenta el Estado peruano para afrontar la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, incluyendo los correspondientes delitos precedentes. En este sentido, el 25 de noviembre de 2016 se aprobó el Decreto Legislativo N°1249, afectando directamente a las facultades y funcionamiento de la UIF (régimen de acceso a la información bajo secreto bancario y reserva tributaria, compartición de información con el Ministerio Público sobre delitos precedentes, concreción de sujetos obligados y de su supervisión y normativa sobre transporte de efectivo en frontera). Igualmente, la normativa aprobada modifica la tipificación penal del lavado de activos y de la financiación del terrorismo. Al margen de estas materias ya reguladas, la Ley N° 30506 contempla también la delegación de facultades legislativas en aspectos tales como la creación del Registro de Beneficiarios Finales, el fortalecimiento de CONTRALAFI, la seguridad ciudadana, los procedimientos administrativos y de contratación y la corrupción pública, los cuales inciden sobre materias que son objeto de análisis en el Informe Final.

Esta situación de transitoriedad en la que se encuentra una parte significativa del sistema de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo tiene su reflejo en la ENR, haciendo constar, sobre todo en el análisis de vulnerabilidades y en la evaluación del riesgo, qué aspectos se van a ver previsiblemente afectados cuando la regulación que elabore el Gobierno entre en vigor. Sin embargo, la ENR se configura como una foto fija del país en el momento en que es aprobada, lo que impide ir más allá de la consignación de dicha información por la imposibilidad de valorar de manera específica la incidencia de modificaciones normativas que a esa fecha no han sido elaboradas. Por

último, la propia ENR aconseja una primera revisión de su contenido acotada a los aspectos afectados por el resultado final del proceso normativo una vez que éste haya cobrado vigencia.

III. AMENAZAS DETECTADAS.

Tal y como se describe en el Plan de Trabajo y de conformidad con lo estipulado en la guía que para la elaboración de la ENR ha sido confeccionada y asumida por el GAFI en febrero de 2013, las amenazas se definen como aquella/s *“persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial suficiente para causar daño al Estado, la sociedad, la economía u otros elementos fundamentales de la vida de un país”*. Siguiendo este criterio y a la luz de la información recabada, a continuación se proceden a relacionar, con una breve explicación, las amenazas identificadas y analizadas.

1. Existencia de cultivos de coca, primer eslabón del narcotráfico

Tradicionalmente, las actividades directamente relacionadas con el tráfico ilegal de drogas se han identificado como las mayores fuentes de generación de rendimientos ilícitos a nivel mundial y, por tanto, dichas actividades criminales se vienen considerando estrechamente vinculadas al lavado de activos. Dentro de estas actividades se encuentran las dirigidas a su cultivo y transformación, al transporte hacia los centros de consumo y las relacionadas con el proceso de venta y comercialización.

En este sentido, el Perú es uno de los países con mayor producción de hoja de coca del mundo. Según los datos publicados en el Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos correspondiente al 2016 (INCSR 2016) que elabora el Departamento de Estado de Estados Unidos, de conformidad con los últimos datos cuantitativos contrastados (año 2014), el Perú es el segundo país productor de hoja de coca, con un total de 46.500 hectáreas dedicadas al cultivo de esta planta. El destino de este producto sería su comercialización en el mercado regional de Sudamérica, así como su traslado a otras áreas geográficas (Estados Unidos, Europa, África y Asia), lo que configuran al país como un primer eslabón en el tráfico ilícito de drogas y un elemento clave del mismo. Estos datos suponen en 2014 un descenso del 22% con respecto a 2013, cuya superficie de cultivo estaba estimada en 59.500 Ha. No obstante, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), utilizando una metodología diferente, calcula la superficie cultivada en 2014 en 42.900 Ha., con un descenso del 13,9% sobre las 49.800 que tenía cuantificadas en 2013. Ambas estimaciones muestran un descenso significativo en la superficie cultivada de

coca, debido principalmente a las actuaciones que se han desarrollado para su erradicación y reconversión a otro tipo de cultivos.

En este sentido, la información más reciente sobre esta cuestión la encontramos en el *“Informe sobre Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2015”*, presentado el 13 de julio de 2016 y elaborado conjuntamente por UNODC y el Gobierno del Perú. Este Informe muestra una disminución del área cultivada con coca del 6,1% en comparación con el 2014, implicando una reducción del área utilizada para el cultivo de 42.900 a 40.300 hectáreas. Por zonas de cultivo, las que contaban con mayor superficie de cultivos de coca eran, a 31 de diciembre de 2015, el VRAEM (18.333 hectáreas) y La Convención y Lares (10.454 hectáreas), representando en conjunto el 71,4% del total nacional. En lo que respecta a la producción, el citado Informe, aplicando unos índices que tienen en cuenta la densidad de cultivo en las diferentes zonas y su rendimiento distinto en función de la ubicación, concluye que el total de la producción nacional en 2015 ascendió a 96.304 toneladas de hojas secas de coca, implicando un descenso del 4,5% con respecto al registrado en 2014. Si se aplica la reducción correspondiente a la producción destinada al consumo legal tradicional, el resultado obtenido es que 87.304 toneladas de hoja de coca se dedicaron en 2015 a la producción de drogas ilegales (90,7% de la producción), estimándose la cantidad generada de éstas en 232,81 toneladas. El VRAEM habría producido 65.998 toneladas de hoja de coca (68,53% del total nacional) y La Convención y Lares 15.231 toneladas, lo que representa el 15,81% del total nacional.

Como país de destino inicial de este producto se ha identificado Bolivia (alrededor del 50%), aunque también se configuran como puntos de primer destino Colombia y Ecuador. Posteriormente la droga se traslada a los puntos de consumo. Las vías más utilizadas son la aérea (con destino principalmente a Bolivia, ha sufrido un descenso por las actividades de interdicción desarrolladas) y terrestre, hacia Ecuador, Bolivia y Chile. La vía marítima cada vez cuenta con más importancia, utilizándose los puertos de El Callao y Paita para ello, y la fluvial se utiliza para el envío de esta mercancía hacia Brasil.

En lo que respecta al posible beneficio económico de este delito, los cálculos de la UIF extraídos de los informes de inteligencia financiera que elaboran señalan que el montante de operaciones sospechosas supuestamente dirigidas al lavado de activos generado por el tráfico ilícito de activos ascendería a los 250 millones de US dólares.

2. Remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso en el Perú

Desde la década de los 80 del pasado siglo el Perú ha tenido presencia de grupos terroristas que, con sus acciones, han distorsionado la vida política, social y económica del país. Esta actividad terrorista era llevada a cabo por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA, organización de ideología marxista leninista) y Sendero Luminoso (SL, de

ideología maoísta). El MRTA debe considerarse desarticulado desde finales de la década de los 90 del pasado siglo, mientras que SL todavía cuenta con remanentes activos en el VRAEM.

A este respecto, el Country Reports on Terrorism, correspondiente a 2015 y elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos (CTR 2015), define a SL como un grupo terrorista que ha mantenido un nivel de actividad bajo en dicho año, suponiendo una amenaza para la seguridad interna cada vez menor, en comparación con la envergadura que tuvo años atrás. Según dicho informe, SL se ha ubicado en su reducto del área de Vizcatán, una franja de alrededor de 500 kilómetros cuadrados a lo largo del Río Mantaro. Actualmente se encontraría activa una sola rama de esta organización, reconociendo la dificultad para cifrar el número de elementos que la integran. Citando fuentes militares peruanas, establecen que el número de combatientes oscilaría entre 300 y 250, estimando que entre 100 y 60 tendrían la consideración de combatientes incondicionales.

Las actividades a las que se dedica este grupo, además de las que puedan ser calificadas como puramente terroristas, están vinculadas a la delincuencia común. En concreto, mantienen estrechos vínculos con las organizaciones criminales dedicadas al cultivo de hoja de coca y a la comercialización de estos productos, lo que, unido a que su componente ideológico es cada vez más débil, ha merecido que se califique a sus integrantes como narcoterroristas. De la misma manera, realizan otro tipo de actos ilícitos dirigidos a obtener fondos para subsistir, tales como extorsiones o colaboración con minería y tala ilegales mediante la prestación de protección y el cobro de cupos a la producción.

Durante los últimos meses, tras un descenso sostenido en su actividad, este grupo parece haber incrementado sus acciones de ataque, lo que es una muestra de que todavía tienen capacidad para causar daño. En 2015 como resultado de sus acciones se produjeron 5 fallecidos (2 militares y 3 civiles) y 7 heridos miembros de la PNP, mientras que en lo que ha transcurrido de 2016 el número de muertos han sido 11 muertos y 2 los heridos, lo que implica un importante incremento con respecto al año anterior.

Su objetivo no es otro que afectar la estabilidad del Estado, por lo que su mera existencia constituye una amenaza latente. La vinculación de este grupo terrorista con otro tipo de actividades delictivas les hace convertirse en ocasiones como el brazo armado del crimen, estableciendo vías de colaboración con el crimen organizado. Esto es consecuencia tanto de su necesidad de financiación como de la pérdida de importancia del componente ideológico entre sus miembros, cobrando más relevancia la ejecución de delitos para su mantenimiento y pervivencia.

Probablemente esta realidad es la que ha llevado a que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos haya incluido a SL dentro su lista negra de narcotraficantes internacionales, considerando la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) publicada en mayo de 2015 que *“desde su fundación hace más de tres décadas, Sendero Luminoso ha evolucionado desde un grupo terrorista militante a una organización narcoterrorista responsable del tráfico de cocaína a través de Suramérica”*.

3. Incremento en los últimos años de las actividades de corrupción pública en el Perú

Bajo la denominación genérica de corrupción pública se encuadran un amplio abanico de delitos cuyo denominador común es conseguir la desviación de fondos públicos de su destino legal o favorecer la toma de decisiones administrativas contrarias a Derecho. Pueden consistir en el pago de coimas a funcionarios públicos, en la exigencia de las mismas por parte de éstos o en otras tipologías cuya finalidad última es alterar el destino inicial de los recursos públicos o provocar una actuación ilegal de los empleados públicos. Este tipo de conductas cada vez proliferan más en los países, independientemente del grado de desarrollo que tengan, lo que ha motivado un creciente compromiso internacional para su erradicación.

Durante las reuniones mantenidas y las actividades desarrolladas para la elaboración de la ENR la preocupación por la corrupción pública ha sido manifestada por la práctica totalidad de los participantes en el proceso. Incidiendo en sus diferentes vertientes y cada uno desde su punto de vista, la inquietud sobre esta cuestión ha sido un común denominador. Estas actividades de corrupción se identifican tanto con los delitos de elevada cuantía, asociados a irregularidades en la licitación y gestión de servicios públicos (fundamentalmente en Gobiernos Regionales y Locales), como con aquellos vinculados a prácticas ilícitas de menor nivel. Igualmente, existe preocupación sobre la posible vinculación de estos delitos con la financiación de los partidos políticos.

Los casos de corrupción pública en el Perú están cobrando una importancia creciente en los últimos tiempos, debido tanto a su trascendencia económica como a la repercusión social que de ellos se derivan. Una clara muestra de ello es que las operaciones sospechosas vinculadas a estos delitos comunicadas a la UIF por parte de sujetos obligados han sido las de mayor cuantía económica en 2015 (2.986.656.420 US dólares), superando incluso a las motivadas por tráfico ilícito de drogas. Con relación a los informes de inteligencia financiera emitidos por la UIF con este motivo durante el período de agosto de 2015 a julio de 2016 el número ha sido de 20, ascendiendo la cuantificación de éstos a 320 millones de US dólares. Al margen de ello, se han detectado redes de delincuencia organizada asociadas a la corrupción pública, uno de cuyos casos más paradigmáticos es el denominado “caso Orellana”, en el cual, mediante una red creada al efecto, se quebrantó

la institucionalidad, reputación y credibilidad de las instituciones públicas, al captar funcionarios públicos que facilitaron sus actividades delictivas utilizando los procedimientos legalmente establecidos.

Los datos recabados apuntan a que desde 2013 hasta 2016 se ha producido un crecimiento constante en las denuncias recibidas por la PNP y en las investigaciones que lleva a cabo el Ministerio Público de alrededor de un 30% anual. No obstante, este incremento no se ha traducido en la correspondiente judicialización, ya que de los casos investigados por el Ministerio Público solamente una décima parte de ellos finalizan con sentencia. En este sentido, las resoluciones judiciales condenatorias ascendieron en 2013 al 6,66% de los casos investigados, en 2014 al 9,27% y en 2015 al 8,48%. Estas cifras implican, en primer lugar, que la mayor parte de las sentencias que se pronuncian por los tribunales peruanos en este tipo de procesos son condenatorias, arrojando unas cifras muy elevadas de castigo sobre estas conductas. Por el contrario, llama la atención que el porcentaje de penas impuestas sobre el total de casos investigados es muy bajo, no siendo superior en ninguno de los años al 9,3%. En lo que se refiere a los datos de la Sala de lo Penal Nacional, encargada del enjuiciamiento de una amplio abanico de tipos delictivos de corrupción cuando sean casos complejos y de repercusión nacional, durante el período de 2012 a 2015, han sido 13 los casos tramitados, de los que 4 se encuentran en fase de investigación, 4 han sido archivados casos, 1 se encuentra en fase de juicio oral y 4 han sido ya sentenciados, de las cuales solamente 2 son condenatorias (una de ellas sin que sea firme). Esta realidad parece incidir en que no existe una adecuada persecución de este tipo de delitos, lo que, además de servir de incentivo a su comisión y de coadyuvar a la fuga de recursos públicos, genera sensación de impunidad entre la sociedad.

El hecho de que exista la percepción, tal y como señalan los estudios de entidades internacionales realizados al respecto, de que no se proporciona una respuesta ágil y satisfactoria a este tipo de actividades delictivas por parte de los organismos de investigación y de los operadores de justicia en su persecución y castigo, genera una sensación de impunidad que, además de dañar gravemente la reputación de las instituciones públicas del país, incentiva la comisión de estos delitos. Esta falta de reacción adecuada por parte de estos organismos se debería tanto a la ausencia de cualificación de sus integrantes como a la carencia de medios humanos y materiales precisos para ello, así como a los posibles casos de corrupción que se estarían dando entre sus miembros, con todo lo que ello supone de penetración de redes de delincuencia en las instituciones encargadas de la persecución de estos tipos delictivos.

Por último, es preciso reseñar que en el marco del proceso de delegación de facultades legislativas operado por la Ley Nº 30506 se contempla la adopción de normativa directamente relacionada con la lucha contra la corrupción. Dicha norma faculta al

Gobierno para la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la reestructuración del Sistema de Defensa Jurídica del Estado con la finalidad de incrementar su eficacia en la lucha contra la corrupción y la introducción de la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas en los delitos de corrupción pública con mayor relevancia, además de en los de lavado de activos y financiación del terrorismo.

4. Elevada incidencia en el país de determinados tipos delictivos: Minería ilegal, tala ilegal, tráfico de seres humanos, contrabando y extorsiones y sicariato

La tipología de delitos que se cometen en el Perú con mayor incidencia tiene como característica común el hecho de ser fuente de obtención de rendimientos ilícitos que precisan ser legitimados. Al margen del narcotráfico y de la corrupción pública, las conductas ilícitas que, de conformidad con los datos obtenidos, a priori parecen tener más incidencia y repercusión en Perú son las que a continuación se proceden a describir.

Como cuestión previa indicativa de la preocupación de las autoridades sobre esta cuestión debe señalarse que la delegación de facultades legislativas aprobada por la Ley Nº 30506 contempla una serie de aspectos vinculados a la lucha contra la delincuencia. En concreto, se habilita al Poder Ejecutivo para la adopción de medidas en el ámbito penal dirigidas a fortalecer la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, delincuencia común e inseguridad ciudadana, a reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para mejorar la coordinación multisectorial e intergubernamental, a articular actuaciones de prevención social de la delincuencia, a la reordenación de la estructura organizacional y de funcionamiento del Ministerio del Interior y a la modificación del marco normativo de la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común.

Minería ilegal

Esta actividad ilegal se encuentra localizada en las áreas del país con mayores recursos mineros, y, a la vez, con más dificultades para que haya un control efectivo por parte de las autoridades, ubicándose fundamentalmente en los Departamentos de Madre de Dios, Arequipa y Puno, Piura, Amazonas La Libertad y Ayacucho. Además del consiguiente daño medio ambiental que estas prácticas producen y del rendimiento económico que obtienen ilegalmente, habitualmente a estas conductas están asociados otro tipo de delitos, tales como tráfico de seres humanos con la finalidad de explotación laboral y sexual infantil, tráfico de armas y explosivos y narcotráfico. En esta actividad, según la Oficina del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA), participarían grupos organizados de criminalidad, que operarían, en el caso del oro, desde la fase de extracción el mineral a la comercialización, pasando por su procesamiento.

En lo que respecta a los datos de comisión de este delito vinculados a la persecución del lavado de activos, el número de informes de inteligencia financiera emitidos por la UIF durante 2014 fue de 21, por un importe total de 2.696.079.408 US dólares, mientras que, por el contrario, en 2015 fueron únicamente 2 los emitidos, cuyo monto ascendió a 86.780.745 US dólares. Ello configura a la minería ilegal como el segundo delito precedente en importancia atendiendo al montante de los informes de inteligencia financiera emitidos desde 2003 hasta 2015, dando idea de la magnitud de este delito (únicamente a partir de 2012 la minería ilegal ha comenzado a ser objeto de informes de inteligencia financiera).

Tala ilegal

Este delito tiene bastantes similitudes con la minería ilegal debido a que su comisión implica de perjuicio a los recursos naturales, a las características de las zonas donde se ejecuta (abundancia de forestación y dificultades de control territorial por parte de las autoridades) y a ir asociados a otros delitos conexos (explotación infantil, trata de seres humanos...). Las zonas donde se han localizado son, básicamente, la Amazonía, Madre de Dios, Loreto y Ucayali. La entidad de este problema llevó a las autoridades peruanas a la creación, en el año 2002, de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMPLT), con funciones de coordinación y planificación de las políticas públicas sobre la materia y de dirigir y supervisar la ejecución de la Estrategia Nacional de lucha contra este delito.

Pese a la inexistencia de datos concretos y fiables sobre la cuantificación económica de este delito, la referencia a la tala ilegal fue una constante entre todos los participantes en el proceso de elaboración de la ENR, estimándola como una de las fuentes generadoras de rendimientos ilícitos que precisan de legitimación.

Trata de seres humanos

Este delito ha sido identificado como uno de los más relevantes, tanto desde un punto de vista de repercusión social como de generación de rendimientos económicos. En este sentido, según información publicada, el Ministerio Público estima como principales manifestaciones de la trata de personas la explotación sexual (34,9%) y explotación laboral (7,8%), recayendo en Lima y en Madre de Dios el mayor número de denuncias por este delito. Información sobre la situación del Perú con respecto a este tipo delictivo la podemos encontrar en el denominado Global Slavery Index 2016 (Índice Global de Esclavitud 2016, IGE 2016), elaborado por la Fundación Walk Free y que proporciona información sobre la situación de cada país con respecto a la prevalencia de la denominada esclavitud moderna. Según este informe, el Perú ocuparía el número 16 de 167 países en

orden de prevalencia de este tipo de delito, siendo por tanto uno de los que más sufre esta situación. La población que se estima se encuentra bajo esta situación está cuantificada por el IGE en 200.500 individuos (0,64% de la población, porcentaje similar al de Colombia y Venezuela y solamente superado en Iberoamérica por Guatemala (0.84%), Haití y República Dominicana (1%)). Estas personas se destinarían a trabajos agrícolas, minería y construcción, perteneciendo las víctimas fundamentalmente a pueblos indígenas. Además de ello, destaca la importancia del tráfico de personas con finalidad sexual que se produce en el Perú asociado a la minería ilegal.

En cualquier caso, estos datos muestran la incidencia que este delito tiene en el país y la vinculación que se ha detectado con otras formas delictuales, a las que ya se ha hecho referencia anteriormente (minería ilegal, tala ilegal...). No existen datos de sobre denuncias presentadas al respecto en los índices de criminalidad proporcionados, pero la información de la UIF hace referencia a que en 2015 fueron emitidos 2 informes de inteligencia financiera, alcanzando un monto total de 573.540 US dólares. No obstante, pese a que se cuente con pocos datos sobre la incidencia real de este delito, parece configurarse como un ilícito que, además de la alarma social que causa entre la población, genera un importante rendimiento económico asociado a la comisión de otros delitos vinculados a la explotación de recursos naturales de forma ilícita.

Extorsiones y sicariato

Este tipo de delitos, cometidos por bandas de carácter local, está teniendo cada vez más incidencia en el Perú, quizás por efecto contagio de otros países de la región donde se viene produciendo desde hace tiempo. La forma de actuar más habitual es la articulación de sistemas de extorsión a la población más desprotegida y a pequeños comerciantes que carecen de medios para defenderse (cobro de cupos), así como la puesta a disposición de sicarios que trabajan por cuenta de quienes encargan las acciones criminales. Al margen de los rendimientos económicos que se obtengan de la comisión de estos delitos, su ejecución lleva aparejada alarma social entre la población por la situación de inseguridad que genera y las posibles connivencias de los criminales con determinadas autoridades locales.

El sicariato, de conformidad con lo que establece la normativa penal vigente, es el delito cometido por aquel que mata a otro por orden, encargo o acuerdo, con el propósito de obtener para sí o para otro un beneficio económico o de cualquier otra índole. El hecho de agrupar este delito con la extorsión obedece a que comúnmente estos delitos se cometen por las mismas organizaciones, dedicándose a ambas actividades ilícitas. Este último tipo delictivo se estaría produciendo, fundamentalmente, en la costa norte y en Lima, estimando como sectores a los que más afectan estas actividades el transporte, la industria

de calzado, el comercio en general y los propios colegios. Además de a los asesinatos propios de sicarios, la extorsión parece también estar vinculada al tráfico ilícito de drogas.

Según información procedente del INEI, Lima y el Callao fueron escenario de 2.732 homicidios del 2011 al 2015, lo que supone un promedio de unas 10 muertes cada semana. En lo que respecta a 2015, en Lima Metropolitana hubo 443 asesinatos y en la provincia constitucional 154. En total fueron 597 víctimas, lo que, según la información, son solo 41 menos que los homicidios registrados en todo el territorio de Chile (638) durante el 2014, y por encima de Paraguay (578) y Uruguay (267). Ya específicamente referido al sicariato, información de la PNP señala que 1 de cada 3 homicidios en el Perú es cometido por un sicario. De conformidad con ello, las cifras desde enero a diciembre del 2015 indican que en total se cometieron 288 asesinatos bajo esta modalidad, siendo La Libertad, Lima y el Callao son los lugares de mayor registro de muertes con 88, 65 y 38, respectivamente. Como posibles autores de estos hechos se apunta a que cerca de la mitad fueron perpetrados por menores de edad, estando vinculados con el cobro de cupos y a organizaciones del narcotráfico.

Por lo que se refiere a la extorsión, los datos del Sistema Integrado de Estadísticas y de Criminalidad del INEI reflejan que durante 2015 se produjeron un total de 3.939 denuncias por extorsión, frente a las 251 presentadas en 2014 y las 167 de 2013. Estos datos suponen un incremento exponencial de las denuncias por estos delitos, lo que atribuye más importancia a este delito en lo que a repercusión económica y social se refiere. Los datos de la UIF referidos a las comunicaciones de operaciones sospechosas muestran que se número ha sido, desde 2011 hasta el fin de 2015, de 84, duplicándose en este último año (44), frente a los reportes realizados en 2014 por este mismo motivo (22). Estos reportes supusieron comunicar operaciones por un valor superior a los 23 millones de US dólares.

Contrabando

La dificultad de control de las fronteras del Perú derivada de su amplitud y orografía, unida a la existencia de redes organizadas y de vías de desplazamiento utilizadas para otro tipo de tráfico ilícitos, facilita la entrada de mercancías de manera ilegal en el país, fundamentalmente por las fronteras con Chile, Bolivia y Ecuador. Los productos que se introducen de esta manera en el país son, entre otros, prendas de vestir (a menudo falsificadas), automóviles, equipos informáticos y tecnológicos y licores. Este tipo de comercio ilícito, además de producir un quebranto para los recursos públicos por lo que supone de ausencia de pago de los correspondientes aranceles aduaneros, implica la generación de rendimientos ilícitos que son objeto de lavado de activos tanto dentro como fuera del país.

Los participantes en el proceso de elaboración de la ENR han considerado al contrabando como una de las fuentes más importantes de generación de ganancias ilegítimas, identificando como puntos más relevantes para su realización los siguientes: Tumbes (frontera con Ecuador; contrabando de medicinas y combustible), Bolivia (alimentos) y Chile (licores y productos textiles). Igualmente, la información recabada hace referencia a que en la zona fronteriza con Bolivia se introduce mercancía de contrabando, realizándose los pagos por la misma en droga ilegal.

Por lo que respecta a los datos de criminalidad, las denuncias recibidas por la PNP en 2015 por este delito ascienden a 346, de las cuales 73 se han producido en Tacna (frontera con Chile), 70 en Puno (fronterizo con Bolivia) y 69 en Moquegua (cercano a la frontera con Bolivia). En lo que se refiere a la evolución de las denuncias, la estadística de criminalidad del INEI computa para 2013 un total de 328 denuncias, mientras que en 2014 ascenderían a 399.

Si nos atenemos a los datos de este delito relacionado con el lavado de activos, la estadística de la UIF muestra que, por el concepto de delitos aduaneros, el número de reportes de operaciones sospechosas recibidas durante el período de 2011 a 2105 han sido 84, cuyo importe total ascendió a más de 86 millones de US dólares.

5. Existencia en el entorno regional de países con elevado grado de criminalidad

El Perú es un país que cuenta con amplias fronteras marítimas y terrestres, bordeado por el Océano Pacífico, lindando al Norte con Ecuador y Colombia, al Este con Brasil y Bolivia y al Sur con Chile. La línea costera es de alrededor de 3.000 kilómetros y las fronteras terrestres cuentan con una longitud de más de 7.000 kilómetros, resultando las mismas de difícil control.

Los países que configuran el entorno geográfico del Perú adolecen, en su mayor parte, de graves problemas de delincuencia vinculadas al narcotráfico, al crimen organizado y a redes de comercio ilícito, estando asentado en el territorio de uno de ellos (Colombia) un importante número de personas pertenecientes a grupos terroristas. Este conjunto de circunstancias que concurren en los países limítrofes con el Perú son susceptibles de afectar negativamente a la integridad de la nación en lo que a la prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo se refiere. La enjundia de algunas de las situaciones descritas tiene la capacidad suficiente para trasladar su influencia al país. A ello contribuye el hecho de que, en la actualidad, los procesos de legitimación de rendimientos ilícitos no se producen únicamente en los países donde se han ejecutado los delitos o donde residen los delincuentes, sino que, para dificultar su seguimiento, se realiza el lavado de activos en países diferentes a los de la comisión. Esta situación se ve agravada

por el proceso creciente de globalización de la economía mundial, el elevado grado de informalidad económica del Perú y de algún otro de los países de su entorno y al hecho de que los nacionales de los Estados integrados en la Comunidad Andina (el Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia) pueden moverse libremente por sus territorios con su correspondiente documento nacional, sin precisar pasaporte ni visado.

Para profundizar más en estas cuestiones, se ha realizado un análisis detallado de la situación de cada uno de los países limítrofes (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador) basado en los informes elaborados por organizaciones internacionales (públicas y privadas), en los que se valora la situación de riesgo en la que se encuentran en materia de lavado de activos, financiación del terrorismo y delitos precedentes. De acuerdo con ello, las conclusiones alcanzadas sobre las posibles amenazas que en materia de lavado de activos y de financiación del terrorismo podrían suponer para el Perú dichos países son las siguientes:

- El Perú se encuentra en el entorno regional de mayor nivel de producción de cocaína del mundo y uno de los principales lugares de tránsito de tráfico de drogas principalmente dirigido a Estados Unidos y Europa, aunque también a México y Canadá. Por otro lado, parte de los beneficios obtenidos con el narcotráfico también son objeto de retorno usando en ocasiones sistemas y trayectos similares.
- La existencia en la región de grupos criminales muy bien organizados y fuertemente estructurados y su vinculación con actividades de narcotráfico, extorsión, secuestros y contrabando, entre otros delitos, suponen un riesgo para el sistema de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo del Perú, país que puede ser utilizado como lugar de refugio para estas organizaciones o de apoyo a sus actividades.
- La falta de medios materiales y humanos de las fuerzas y cuerpos policiales y judiciales, unido a la ausencia de capacitación y especialización para enfrentarse a los delitos de lavado de activos y sus delitos precedentes, son características comunes en la práctica totalidad de los países del entorno regional.
- El problema endémico de la corrupción pública en la mayoría de los países de la región implica no sólo la existencia de un riesgo de lavado de activos procedentes de este delito, sino también la falta de eficacia de algunas instituciones en su persecución.
- La utilización de dinero en efectivo y de mercados irregulares de cambio de divisa en países de la región junto a la existencia de importantes sectores de la economía y del sector laboral de estos países que no se encuentran regularizados fiscalmente,

motivan la existencia y uso de grandes cantidades de dinero en efectivo de origen no declarado, lo que supone un claro riesgo regional en materia de lavado de activos y de financiación del terrorismo

- La existencia de un muy elevado número de envíos de dinero a través de remesas procedentes de emigrantes de los países puede permitir camuflar fondos de otra procedencia.
- La permeabilidad fronteriza entre algunos de los países de la región implica una alta movilidad de bienes y fondos que, en ocasiones, proceden de actividades ilegales, lo que genera un riesgo adicional y puede ser aprovechada para actividades de apoyo logístico y de lavado de activos por las redes de crimen organizado.

IV. VULNERABILIDADES DETECTADAS

Siguiendo el criterio del GAFI, una vulnerabilidad es la *“naturaleza y características intrínsecas de un producto, servicio, canal de distribución, colectivos de clientes, institución, sistema, estructura o país (incluyendo debilidad en los sistemas, controles o medidas) que facilita que las operaciones de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo se ejecuten con éxito”*.

Las vulnerabilidades que se han podido detectar a lo largo de las actividades desarrolladas tienen una naturaleza diferente y afectan a diversas áreas. En este sentido, debe señalarse que el concepto de vulnerabilidad no puede identificarse totalmente con el de deficiencia, ya que no toda vulnerabilidad supone la existencia de alguna carencia. Ello es debido a que algunas de ellas están vinculadas a realidades físicas y geográficas susceptibles de contribuir a que las amenazas detectadas se puedan convertir en realidad. El común denominador de todo este conjunto heterogéneo de circunstancias es que se trata de situaciones y hechos susceptibles de servir de catalizadores para que las amenazas que Perú debe afrontar se conviertan en realidad.

1. Características orográficas del Perú

La superficie terrestre del Perú es de 1.285.215 km², pudiéndose identificar tres grandes regiones diferenciadas, en función de sus altitudes: Costa (11% del territorio y 52% de la población), Sierra (30% del territorio y 36% de la población) y Selva (59% del territorio y 12% de la población). Las dos regiones con mayores dificultades de acceso, tanto por su relieve como por su frondosidad, ocupan un 89% del territorio nacional, en el que habitan

el 48% de su población. Ambas zonas se caracterizan igualmente por la escasez de vías de comunicación que las atraviesen y vertebran y por la existencia de pocas ciudades o poblados desarrollados.

2. Amplitud y porosidad de las fronteras peruanas

El Perú limita con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, abarcando, según la información publicada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en relación con el Sistema de Vigilancia de Fronteras (SVF), 7.097 km. de fronteras terrestres con los cinco países limítrofes antes citados y una extensión costera marítima de 3.079 km, lo que hace un total de 10.176 km. Por lo que se refiere a la frontera marítima, el Perú cuenta con 19 puertos, a los que habría que añadir otros 4 ubicados en los ríos del interior del país. Además de ello, a estos puertos formales hay que sumar puertos pequeños e informales a lo largo de la costa (caletas) y de los ríos, los cuales pueden ser un especial desafío para los esfuerzos de control fronterizo. En lo que se refiere a los controles fronterizos de personas, vehículos y mercancías, la información proporcionada por la SUNAT-ADUANAS hace referencia a la existencia de 11 puestos de control fronterizos terrestres, mientras que en lo que a fronteras marítimas se refiere son 7 las Intendencias de Aduanas.

De acuerdo con las estadísticas de incautaciones realizadas en año 2015, las áreas geográficas más difíciles de controlar por su geografía agreste y extensa son las que se encuentran ubicadas en las jurisdicciones de las Intendencias de Aduana de Puno, Puerto Maldonado, Tacna y Tumbes, lo que facilita el ingreso de mercancías no declaradas, el tráfico ilícito de drogas y otros ilícitos conexos. Igualmente, la misma información precisa que, por no tener infraestructura adecuada y el equipamiento correspondiente, resulta más difícil de ejecutar un estricto control aduanero en Puno, Iquitos y Puerto Maldonado.

3. Debilidad de las infraestructuras viarias terrestres

Uno de los elementos clave para el desarrollo económico, institucional y social de un país son las infraestructuras viarias, a través de las cuales se articulan las comunicaciones de una nación, contribuyendo a su vertebración y permitiendo la presencia del Estado en todos sus rincones. El escaso desarrollo de comunicaciones terrestres ágiles que conecten con determinadas zonas rurales del país supone una dificultad añadida a la hora de ejercer un control territorial sobre la totalidad del país, así como para el desarrollo económico y social de la nación, lo que produce el aislamiento de amplias áreas geográficas.

4. Falta de concienciación social sobre las consecuencias del lavado de activos y/o financiación del terrorismo

Pese a que no se tiene conocimiento de la elaboración de un estudio oficial pormenorizado sobre esta cuestión, no parece existir entre la población del Perú un rechazo claro a este tipo de actividades delictivas, lo que facilita su comisión y la involucración de personas, de forma consciente o inconsciente, en estas actividades. Tampoco parece que se alcance a comprender la gravedad del problema ni la vinculación de determinados servicios o trabajos que puedan prestar con las actividades de lavado de actividades y/o de financiación del terrorismo (por ejemplo, actuar como testaferros, realizar actividades de pitufo...). Esto podría estar relacionado con la existencia de un elevado grado de informalidad económica y que pudiera inducir a percibir como algo legal y habitual actividades que están vinculadas con estos delitos.

5. Tolerancia y permisibilidad a la corrupción pública

Las actividades delictivas vinculadas a la corrupción pública están cobrando una importancia creciente en el país. Determinadas circunstancias a las que se ha hecho referencia configuran este tipo delictivo como uno de los más preocupantes en lo que afecta al lavado de activos y/o financiación del terrorismo en el Perú. Habría que recordar que todo parece indicar que las conductas delictivas asociadas a la corrupción pública se consideran por amplios segmentos de la población como algo intrínseco al desempeño de potestades administrativas, estimándola como un peaje que debe abonarse para la obtención de servicios públicos. Ello lleva a considerar este tipo de ilícitos como algo perfectamente habitual, acostumbrándose la población a pagar coimas por la prestación de servicios y la realización de actividades públicas con mayor agilidad y a observar con cierta naturalidad y como algo inevitable las actividades de corrupción de mayor enjundia. A ello hay que añadir los resultados obtenidos en el estudio Latinobarómetro de 2015, que muestran la comprensión de la ciudadanía peruana con la evasión fiscal, que no deje de ser una forma de corrupción.

6. Elevado índice de informalidad en la economía peruana

Según la definición publicada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú, se entiende por economía informal el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas que no cumplen con las regulaciones previstas por el Estado para el ejercicio de sus actividades, estando integrada por el sector informal y el empleo informal. La informalidad, además de reducir la productividad del país y de incrementar las desigualdades entre sus habitantes, implica una falta de garantías para los trabajadores que se emplean en este tipo de actividades. Igualmente, esta realidad supone una reducción de recursos públicos para el Estado por la pérdida de ingresos debido a la falta de control tributario sobre las actividades que se realizan.

Según dicho estudio, en el año 2013 el 19% del PIB oficial de Perú provenía del sector informal, concentrando al 55.8% de trabajadores informales en dicho sector. En términos del mercado laboral, se estima que el Perú es uno de los países con mayor informalidad laboral en la región de América Latina y El Caribe. No obstante, en los últimos diez años, el empleo informal no agrícola peruano se ha reducido de 75%, en 2004 al 64%, en 2013. Por sectores, las actividades económicas con mayor tasa de informalidad laboral, además de la agricultura, son los transportes y comunicaciones (80,5%), la construcción (75,7%) y el comercio (74,3%).. Igualmente, la Encuesta Nacional de Hogares de 2014 realizada por el INEI arroja el dato de que 8 de cada 10 mujeres (76.1%) y 7 de cada 10 hombres (70.3%) tienen un empleo informal.

7. *Excesivos trámites burocráticos para formalizar actividades económicas, comerciales y mercantiles*

El inicio y el posterior desarrollo de este tipo de actividades en el Perú requieren de la cumplimentación de una serie de trámites y requisitos administrativos previos dirigidos su formalización. En función de la materia sobre la que incida la correspondiente autorización, la competencia para su ejecución reside en diferentes Administraciones Públicas (Estatad, Regional o Local) y los procedimientos administrativos que regulan su tramitación suelen ser complejos y lentos. Pese a que se han desarrollado iniciativas públicas, de las denominadas ventanillas únicas, dirigidas a simplificar y aglutinar los diferentes trámites que deben cumplirse, la realidad es que todavía siguen existiendo trabas para su completa cumplimentación.

Según el estudio Doing Business, elaborado por el Banco Mundial, en su edición de 2016 y en lo que afecta al proceso de creación de empresas, clasifica al Perú como el país número 97 de los 189 analizados en los que es más sencillo iniciar la actividad empresarial, lo que supone un descenso de 8 puestos con respecto al año anterior, en el que ocupaba el 89. En el cómputo de días necesarios para la cumplimentación de todos los trámites precisos para la puesta en marcha de una actividad económica, el estudio lo cifra en 26 días, que es sensiblemente menor que la media de los países de la región (29,4), pero muy superior a la de la OCDE (8,3). Los procedimientos que tienen ser tramitados para la creación de una empresa ascienden a 6 en el Perú, frente a la media regional de 8,3 y a la de los miembros de la OCDE (4). Lo mismo sucede en otros aspectos relativos a la creación de una empresa, tales como permisos de construcción, acceso al crédito o formalización registral, en los cuales también desciende su calificación. Teniendo en cuenta la pujanza de la economía peruana, el hecho de que en esta medición se produzca un descenso en la agilidad obedecería al incremento de trámites administrativos que no se traduce en eficiencia, más bien al contrario.

Esta situación, unida a la importante presencia de la economía informal en el país y a su percepción como algo normal por amplios sectores de la población, desincentiva la regularización de la actividad económica. Por ello, en vez de cumplimentar los preceptivos trámites para satisfacer estas exigencias, es habitual que se recurra al mercado informal, realizando operaciones económicas y mercantiles al margen de los cauces normativamente establecidos. De la misma manera, la lentitud de los procedimientos y su complejidad propicia la aparición de comportamientos de corrupción pública a pequeña escala, consistentes en el pago de coimas para ver acelerada la tramitación de los procedimientos que se deban cumplimentar.

8. *Debilidad de los procesos de contratación de bienes y servicios por las Administraciones Públicas*

La normativa reguladora de la contratación administrativa del Estado en Perú, aplicable también a las Administraciones Regionales y Locales, contempla los diferentes aspectos que rigen para estos procesos en el país, estableciendo, entre otras cuestiones, los principios y criterios aplicables, las distintas modalidades de contratación y el régimen de recursos administrativos ante las resoluciones adoptadas en dicho ámbito. La aprobación de esta normativa, que entró en vigor en enero de 2016, ha supuesto un incremento de las garantías en estos procesos, sistematizando los procedimientos y contribuyendo a aportar mayor claridad y transparencia a los mismos, aunque todavía es pronto para valorar su eficacia para evitar posibles casos de corrupción.

En cualquier caso, los procesos administrativos mediante los cuales se han desarrollado hasta la fecha las actividades de contratación de servicios públicos no parecen haber sido capaces de evitar posibles faltas de imparcialidad en las adjudicaciones, que es una de las fuentes cuantitativamente más importantes de corrupción. Igualmente, tampoco han erradicado la posibilidad de que los procedimientos de contratación se efectúen al margen de los procedimientos establecidos. Esta situación facilita la realización de actividades de corrupción entre los empleados públicos que tienen la función de su tramitación. Del mismo modo, el posterior seguimiento de la ejecución del contrato adjudicado tampoco parece ser adecuada para prevenir posibles casos de fraude.

9. *Deficiencia en el control de las actividades administrativas que implican disposición de recursos públicos*

En el Perú la CGR es el organismo encargado de supervisar la actuación de la Administración del Estado y de las entidades de carácter regional y local en la ejecución de su presupuesto, contando para ello con oficinas descentralizadas en los diferentes organismos encargadas de dicha supervisión.

La actividad de control que realiza se efectúa, mayoritariamente, a posteriori, una vez que el correspondiente gasto ha sido ejecutado, sin que exista un control previo de supervisión del gasto. Ello supone que habitualmente solo se detecte una parte de las posibles irregularidades administrativas o incluso de delitos relacionados con la gestión pública una vez que éstos hayan sido cometidos, dificultando tanto su prevención como su persecución y castigo.

10. Proceso de descentralización política y administrativa que dificulta la prestación de una gestión pública de calidad y con garantías de legalidad

Desde principios del siglo XXI se viene llevando a cabo en el Perú un proceso de descentralización política y administrativa, en virtud del cual se han constituido Gobiernos Subnacionales, a los que se les están atribuyendo competencias y recursos económicos para su ejecución.

Al margen de las ventajas que desde un punto de vista político este proceso podría reportar, desde la vertiente de la eficacia en la gestión de recursos públicos ha supuesto un incremento de las probabilidades de corrupción pública en la administración de las competencias que les han sido atribuidas. Ello se debe, fundamentalmente, a la falta de capacidad y preparación técnica en los nuevos gestores para ejecutarlas de manera adecuada, así como a una cierta ausencia de compromiso ético por parte de sus integrantes. También ha coadyuvado a esta situación la ausencia de institucionalidad de estas nuevas Administraciones por no tener suficientemente interiorizado su rol de servicio público y por carecer de políticas públicas definidas y claras que persigan unos objetivos determinados. Una muestra de ello es que 11 de 25 Gobernadores Regionales se encontraban en enero de 2016 incursos en algún proceso penal relacionado con la corrupción.

De conformidad con el Estudio sobre el Proceso de Descentralización en el Perú, elaborado en 2014 por la CGR, las transferencias no han sido acompañadas de todos los recursos, capacidades y controles necesarios para un gasto de calidad, acorde con la diversidad de realidades regionales y locales, cifrándose en un 143% el incremento de los presupuestos de estas nuevas administraciones entre 2005 y 2012, mientras que, en el caso de los gobiernos locales, han aumentado su presupuesto en un 183% entre 2007 y 2012.

11. Existencia de Administraciones Regionales y Locales sin elevada institucionalidad con elevados presupuestos derivados del canon minero

Esta vulnerabilidad, estrechamente relacionada con la anterior, se debe a la amplitud de recursos económicos de las que son beneficiarias las Administraciones Subnacionales

ubicadas en zonas mineras, debido a la percepción del denominado canon minero. Este pago que se realiza a las Administraciones afectadas viene a compensar las distorsiones que este tipo de explotaciones producen en el terreno y entre la población. Este hecho, que debería ser beneficioso para la comunidad, se torna en peligroso cuando quien recibe estos fondos carece de la necesaria institucionalidad, de la capacidad suficiente para su gestión y de sistemas rigurosos de control del gasto, dando pie a la realización de prácticas administrativas que podrían derivar en situaciones de corrupción pública.

12. Inexistencia de un sistema de función pública profesional y estable

Con carácter general, las Administraciones Públicas del Perú carecen de un sistema de función pública permanente integrado por Cuerpos funcionariales técnicos que desempeñen su actividad subordinados a los responsables políticos de las instituciones, en los que para su ingreso rijan los principios de imparcialidad, mérito y capacidad y en el que no exista la remoción por criterios subjetivos o por motivos partidistas.

Pese a que existen organismos públicos en los que sí rigen estos principios con relación al ingreso y permanencia en el empleo público y a que se creó en 2008 el Cuerpo de Gerentes Públicos (gestionado y seleccionado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y que cuenta en la actualidad con 434 efectivos), lo cierto es que en la mayor parte de las instituciones públicas no se ha desarrollado un sistema de estas características.

Esta situación va en detrimento de la calidad en la gestión pública, ya que se desaprovechan la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar las funciones públicas primando otro tipo de consideraciones a la hora de asignar esta clase de responsabilidades, mermando la imparcialidad y la objetividad de la actuación administrativa. La inexistencia de un sistema reglado, profesional e imparcial de función pública facilita la incorporación a las actividades de gestión de funcionarios inadecuados y la posible penetración de las estructuras administrativas por redes organizadas dirigidas a cometer actos de corrupción.

13. Dificultad para garantizar la presencia del Estado en la totalidad del territorio nacional

La complicada orografía del país, la debilidad de sus comunicaciones y el hecho de que casi la mitad del territorio del Perú se encuentre en la cuenca amazónica, en la que se ubican pocas ciudades o poblados desarrollados, impide que las autoridades del Estado tengan una presencia adecuada en toda la nación. En concreto, entre las regiones de sierra y selva, algunas de cuyas áreas son de acceso impracticable, aglutinan el 89% del territorio nacional y en ella residen el 48% de la población.

Aunque, gracias al desarrollo de nuevos medios tecnológicos, se está incrementando paulatinamente la presencia de las instituciones en esos espacios, lo cierto es que todavía persisten en el país zonas con nula presencia del Estado. Esta situación dificulta el control sobre el mismo y hace prácticamente imposible garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de seguridad y de otro tipo.

14. Debilidad de controles de movimientos de personas y mercancías con los países integrados en la Comunidad Andina

El proceso de integración regional que implica la creación de la Comunidad Andina (de la que forman parte Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú) aporta indudables beneficios desde el punto de vista económico, cultural y social, propiciando los intercambios comerciales y un mayor grado de desarrollo en la zona.

Este proceso de integración lleva aparejada una mayor libertad de movimiento de personas y mercancías, existiendo menores controles entre los países que forman parte de la Comunidad Andina. Esta privilegiada situación puede ser utilizada para la introducción en el país de mercancías ilegales, de inmigrantes sin los correspondientes permisos de trabajo y de personas vinculadas a actividades delictivas, sobre todo teniendo en cuenta que algunos de los países que forman parte de ella tienen elevados índices de delincuencia y son sede de importantes grupos criminales.

15. Dificultad en el acceso por parte de la UIF a la información afectada por la regulación del secreto bancario y la reserva tributaria

Con carácter general, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Nº 27693, la UIF recibe información de los sujetos obligados en su actividad de comunicación de operaciones sospechosas y está facultada para solicitar ampliación de la misma una vez que se ha producido el reporte. Sin embargo, en lo que respecta a información que la UIF precise para complementar sus investigaciones o para realizar cualquier tipo de análisis, carece de capacidad para pedirla. Ello es debido a que el artículo 2.5 de la Constitución de Perú establece que el secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso y siempre que la información solicitada se refiera al caso investigado.

Por tanto, la UIF no estaría habilitada a requerir por propia iniciativa información a terceros, más allá de los que hayan reportado una comunicación que sea objeto de investigación. Esta situación se ha pretendido solventar con el Decreto Legislativo Nº1249, el cual regula el acceso a la información afectada por ese grado de protección mediante autorización judicial previa. La aplicación de esta normativa facilitará el acceso a la

información por parte de la UIF, estableciendo un nuevo sistema que, si bien no rompe con la totalidad de barreras existentes, sí abre vías para sortearlas.

16. Dificultad por parte de la UIF para la elaboración de análisis estratégico debido a la falta de acceso a la información protegida por secreto bancario y reserva tributaria

Una de las funciones que le corresponden a la UIF es la de realizar análisis de carácter estratégico sobre el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el país. Como consecuencia de la vulnerabilidad anterior, la UIF no tiene plenas capacidades para acceder a información amparada por el secreto bancario y por la reserva tributaria que esté relacionada con reportes ya realizados por sujetos obligados.

Esto supone en la práctica, además de una dificultad añadida en la realización de investigaciones operativas, la imposibilidad de obtener datos relevantes no vinculados a casos concretos, pero necesarios para elaborar análisis estratégicos que permitan tener conocimiento sobre la evolución y variaciones en las tendencias y tipologías de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

17. Desconocimiento del grado de cumplimiento de los abogados y contadores en su nueva condición de sujetos obligados

El artículo 3 de la Ley Nº 29038, que incorpora la UIF a la SBS, incluía el listado total de sujetos obligados en materia de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo, adicionando nuevos operadores y profesiones a los que figuraban en la Ley Nº 27693, de creación de la UIF. En este listado de sujetos obligados no se encontraban incluidos los abogados ni los contadores, lo que, además de incumplir lo establecido en las 40 Recomendaciones del GAFI (Recomendación 22), lo que suponía una quiebra en el sistema de prevención e información del lavado de activos y financiación del terrorismo.

No obstante, la delegación de facultades legislativas ha habilitado al Poder Ejecutivo para modificar esta situación, estableciendo expresamente que la incorporación de dichos sujetos obligados se realizará “*salvaguardando el derecho constitucional de dichos sujetos a guardar el secreto profesional*”. En cumplimiento de ello, el Decreto Legislativo Nº 1249 incluye a los abogados y contadores públicos colegiados como sujetos obligados. Igualmente, la nueva normativa atribuye la supervisión del cumplimiento de sus obligaciones a los propios colegios profesionales de abogados y de contadores públicos y parece excluir de su ámbito de aplicación las labores de asesoría fiscal. A la vista de la regulación recientemente aprobada, será preciso realizar una valoración de la aplicación de su contenido con la finalidad de determinar si finalmente su contenido ha servido para solventar esta vulnerabilidad.

18. Inexistencia de obligación para todos los sujetos obligados de enviar a la UIF información sobre las operaciones realizadas en efectivo por cantidades superiores a un determinado umbral

El Reglamento de la Ley N° 27693 establece la obligatoriedad de llevar un Registro de Operaciones en el que se reflejen las transacciones que se incluyen en el artículo 9.2 de la Ley que sean realizadas por clientes habituales u ocasionales por un monto superior a 10.000 US dólares con carácter general (2.500 para determinados sujetos obligados). El Registro de Operaciones tiene que incluir la información que contempla el Reglamento y estar actualizado y a disposición de la UIF cuando ésta lo requiera, lo que permite tener documentadas operaciones que puedan tener interés en el futuro para una posible investigación en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Igualmente, mediante la Resolución SBS N° 2660-2015, por la que se aprueba el Reglamento de Gestión de Riesgos de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, establece una regulación más pormenorizada de dicha obligación para aquellas entidades que se encuentran bajo supervisión de la SBS.

Esta obligación, sin embargo, no es exigible a todos los operadores económicos y profesionales afectados por el marco preventivo y de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Ello implica la existencia de una serie de operaciones que, aunque en algunos casos puedan ser calificadas como sospechosas y por tanto ser comunicadas a la UIF, en otros no ameritarán dicha calificación, por lo que únicamente quedarán incluidas en el Registro de Operaciones. Entre éstas se encontrarían aquellas que, no estimándose sospechosas, se realicen en efectivo por encima de determinadas cantidades. Estas operaciones podrían proporcionar una información valiosa para la UIF si de alguna manera se pone en su conocimiento mediante una fórmula de comunicación sistemática con la periodicidad que se estime adecuada y por encima de un umbral predeterminado.

19. Falta de conocimiento sobre la aplicación práctica de la reciente reforma de la tipificación de los delitos de lavado de activos y de financiación del terrorismo

Pese a que la normativa adolecía de cierto grado de discordancia con respecto a los estándares internacionales, las últimas reformas realizadas han paliado en gran medida estas diferencias. Éstas fundamentalmente afectaban, en lo que respecta al lavado de activos, a la definición de las acciones de ocultación, disimulación, adquisición y utilización y a la ausencia de la posesión como elemento integrante del lavado de activos. En lo referente a la financiación del terrorismo, las diferencias estribaban en la imposibilidad de aplicar el delito de financiación del terrorismo independientemente de la procedencia lícita o ilícita de los fondos, a la no existencia de garantía de punibilidad de cualquier acto de

financiación a una organización o terrorista individual, con independencia de si se alcanzan los fines que ésta o éste pretendan, y a la falta de claridad en la aplicación del principio de extraterritorialidad, en el sentido de poder castigar la entrega de fondos a organizaciones o terroristas ubicados en el extranjero y que actúan fuera del país.

Dichas carencias se contemplaron en la delegación de facultades legislativas, habiendo sido ya objeto de regulación en el Decreto Legislativo Nº1249, introduciendo modificaciones normativas que solventan gran parte de las deficiencias que, con respecto de los estándares internacionales, presentaba la legislación vigente hasta la fecha. No obstante, sería conveniente realizar un estudio más pormenorizado de esta cuestión en la revisión de la ENR que se efectúe una vez que se haya ejecutado y cobre plena vigencia el proceso de delegación de facultades legislativas para concretar si, efectivamente, nos encontramos ante una vulnerabilidad o ha perdido tal carácter.

20. Inexistencia de autorización previa para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito y debilidad de su supervisión prudencial y en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo

Las cooperativas de ahorro y crédito se constituyen como instituciones financieras cooperativas, propiedad de sus integrantes, que dirigen sus políticas y se benefician de los servicios que prestan. En la actualidad este sector está constituido por 163 instituciones integradas por 1,4 millones de socios y que prestan servicio en la totalidad del territorio nacional. Son consideradas, de acuerdo a la Ley Nº 27693, como sujetos obligados en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, correspondiendo actualmente su supervisión en esta materia a la UIF (antes le correspondía a FENACREP).

No obstante, para el inicio de su actividad las cooperativas de ahorro y crédito no precisan de autorización previa, pudiendo comenzar a actuar desde su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas sin necesidad de resolución administrativa previa, debiendo notificar el comienzo de su funcionamiento a FENACREP en el plazo de 15 días. Ello impide verificar, con carácter previo a su inicio de actividad, el cumplimiento de los requisitos normativos exigidos de carácter técnico dirigidos a garantizar su funcionamiento y la idoneidad de sus promotores e integrantes. Esto supone incrementar la posibilidad de que estas instituciones puedan ser utilizadas para la realización de actividades de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, lo que no es descartable teniendo en cuenta que en zonas con escaso desarrollo económico, pero que tradicionalmente han estado vinculadas con actividades delictivas (como son el Alto Huallaga y el VRAEM), el número de cooperativas es bastante elevado, sin que exista una razón objetiva que los justifique.

Por otra parte, en lo que afecta directamente al cumplimiento de sus obligaciones en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo, la supervisión que ha realizado FENACREP ha sido prácticamente inexistente, limitándose a trasladar a sus asociados las obligaciones en la materia, implicando esta situación una quiebra importante en el sistema de prevención. Desde la asunción de esa competencia por la UIF se han intensificado las actuaciones sobre este colectivo dirigidas a incrementar su cumplimiento, pero se trata de un sector que carece de la adecuada tradición y cultura para ello y que, por su actividad y ubicación geográfica de un porcentaje importante de ellas, llevan aparejados importantes riesgos.

21. Ausencia de regulación prudencial de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra y venta de divisas y a actividades de préstamo y empeño

Las personas físicas y jurídicas que se dediquen a este tipo de actividades tienen la consideración de sujetos obligados, correspondiendo su supervisión en materia lavado de activos y/o financiación del terrorismo a la UIF. Igualmente, estos operadores están obligados a inscribirse en el denominado Registro de Empresas y Personas una vez que han obtenido la correspondiente licencia municipal. La documentación que se les pide para ello es meramente administrativa, sin que se realice una verificación previa de su idoneidad ni precisen de autorización para el inicio de su actividad. Por ello, es perfectamente posible que haya operadores que realicen esta actividad sin que estén inscritos en el citado Registro. En esta línea, es preciso señalar que estos sectores carecen de regulación prudencial, por lo que el control sobre su actividad, más allá del referido al lavado de activos y/o financiación del terrorismo, es nulo.

22. Ausencia de retroalimentación por parte de la UIF con respecto al cumplimiento de los sujetos obligados

La UIF, en su actividad de recepción de los reportes de operaciones sospechosas, obtiene un importante conocimiento sobre como cumple cada sujeto obligado y en qué medida ha comprendido el alcance de las obligaciones que tiene que cumplir, la cual puede ser de utilidad para que los citados sujetos obligados puedan conocer sus fortalezas y debilidades en dicho cumplimiento e identificar áreas de mejora.

Sin embargo, no está previsto con carácter general sistema alguno de retroalimentación que permita trasladar al sujeto obligado como puede mejorar sus comunicaciones o si realmente la información que está enviando es de utilidad o no para la investigación del lavado de activos y/o de la financiación del terrorismo. Pese a que colectivos como los Notarios y las entidades financieras sí reciben este tipo de retorno en lo que afecta a la

calidad, lo cierto es que esta información no se proporciona con carácter generalizado. Tampoco se ha articulado la posibilidad de que, con las debidas reservas, la UIF pudiera trasladar a los sujetos obligados algún tipo de información sobre las posibles consecuencias positivas que para la lucha contra el lavado de activos y/o la financiación del terrorismo ha implicado alguna de sus comunicaciones. Este tipo de actuaciones contribuiría a que la información que recibe la UIF en las comunicaciones de operaciones sospechosas tuviera un contenido y formato más idóneo para su análisis y explotación y a que los sujetos obligados pudieran incrementar su grado de cumplimiento corrigiendo aquellos aspectos que precisen de mejora y se sintieran más integrados en el sistema al conocer que sus reportes han sido la utilidad en la lucha contra estos delitos.

23. Plazo excesivo para la comunicación de operaciones sospechosas vinculadas con la financiación del terrorismo

Con carácter general, el plazo para la comunicación de transacciones sospechosas por parte de los sujetos obligados a la UIF es de 30 días desde que fue detectada dicha operación. No obstante, en el caso del sistema financiero el plazo se reduce a 15 días, aplicándose a los Notarios también el mismo plazo.

Este plazo, que resulta adecuado en el caso del lavado de activos, cuyas operaciones suelen tener un período de maduración más amplio y estar prolongadas en el tiempo, no parece idóneo para el supuesto de la financiación del terrorismo, debido a que usualmente las operativas relacionadas con el mismo tienen un carácter más inmediato y se ejecutan durante espacios cortos de tiempo (por ejemplo, aportaciones dinerarias concretas y por una sola vez). Con el plazo establecido, salvo para las entidades antes citadas, estaríamos fuera del tiempo idóneo para que los reportes de operaciones vinculadas con la financiación del terrorismo pudieran ser aprovechados con la mayor eficacia. Por ello, la duración de este plazo implica una dificultad añadida para la explotación en tiempo y forma de la información relativa a la financiación del terrorismo.

24. Sistema de control del movimiento de efectivo transnacional insuficiente e inexistencia de limitación sobre los traslados internos

Ley Nº 28306 establecía la obligación de toda persona, independientemente de su nacionalidad, de declarar el ingreso y/o salida del Perú de dinero en efectivo o en instrumentos negociables emitidos al portador, aprobándose posteriormente su desarrollo reglamentario. El sistema establecido impedía el movimiento de efectivo transfronterizo por encima de 30.000 US dólares, siendo obligatorio cumplimentar la correspondiente declaración oficial cuando excede de 10.000 US dólares. En el caso de que no se hubiera

efectuado la correspondiente declaración y se encuentre dinero por encima de la citada cantidad de 10.000 US dólares, la SUNAT procedería a la retención temporal de la cantidad de dinero en efectivo o de los instrumentos financieros negociables emitidos al portador, aplicando una sanción equivalente al 30% del valor no declarado, como consecuencia de la omisión o falsedad del importe declarado por parte de su portador. Igualmente, la SUNAT decretaría la retención temporal del monto de dinero en efectivo o de los instrumentos financieros negociables emitidos al portador que exceda los 30.000 US dólares. En ambos casos, se daba traslado a la UIF de las incautaciones realizadas a efectos de que se proceda a justificar ante dicho organismo en el plazo de 72 horas (ampliable a 30 días a petición del interesado) la procedencia lícita del dinero.

Cuando existiera una investigación abierta del Ministerio Público, la UIF remitía a la Fiscalía respectiva el informe correspondiente y, si no existiesen diligencias abiertas, y no se hubiera acreditado el origen lícito del dinero en efectivo retenido, ésta enviaría al Ministerio Público su informe para que proceda conforme a sus atribuciones. Dicha información se valoraría por el Ministerio Público, en su investigación por presunta comisión del delito del lavado de activos u otros delitos.

La devolución del dinero procedía en el caso de que se hubiera dispuesto el archivo firme por el Ministerio Público o se hubiese dictado la resolución judicial correspondiente que no concluya la existencia de delito. En caso de que no existiese investigación abierta, y se hubiera acreditado el origen lícito del dinero incautado, la SBS procedería a su devolución, aplicando la multa que corresponda (30%). Por último, con el inicio de la acción penal, el Ministerio Público deberá comunicar a la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI) las retenciones efectuadas y requerirá a la SBS para que se proceda la transferencia de lo incautado a dicha entidad.

Las instituciones participantes en el proceso de control han formulado sus quejas sobre la falta de coordinación de actuaciones y la ausencia de aprovechamiento de la información almacenada. De la misma manera, destaca el hecho de que solamente si hay acción penal se produce la incautación de la cantidad, existiendo dudas sobre la coercitividad de la multa propuesta en el ámbito administrativo.

Esta situación se ha visto parcialmente modificada por el ejercicio de las facultades legislativas delegadas a las que venimos haciendo referencia a lo largo del presente Informe. En este sentido, el Decreto Legislativo N°1249 establece que el cobro de la sanción del 30% se efectuará en el momento, en su caso, de la devolución de lo incautado, realizando la exacción de forma automática. Sin embargo, habrá que estar al posterior desarrollo reglamentario para ver en qué medida se introducen mayores modificaciones al sistema actualmente vigente. Dicho desarrollo, conjuntamente con la reforma

normativa, deberán ser objeto de un mayor estudio en el proceso de revisión de la ENR que se efectúe una vez que el nuevo escenario normativo cobre plena vigencia.

Por último, el Perú no tiene articulado un sistema que permita el control del movimiento de efectivo dentro del territorio nacional. Esto supone que cualquier persona puede transitar por el país con grandes cantidades de dinero sin necesidad de tener que justificar su procedencia, lo que facilita el trasiego de efectivo susceptible de proceder de actividades ilícitas.

25. Deficiente regulación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y quiebras en el sistema de supervisión en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo

La regulación de las OSFL se contempla en el Perú en el Código Civil, que distingue, en función de los fines para los que se constituye, entre asociaciones, fundaciones y comités. La creación de las OSFL se formaliza mediante su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas dependiente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), exigiéndose para ello, entre otros, los documentos acreditativos de sus fines, estatutos e integrantes. En la actualidad hay inscritas un número cercano a las 300.000 OSFL, desconociéndose si realizan actuaciones y, si es así, que tipo de actividad desarrollan ni sus estados contables, ya que no existe obligación de proceder a actualizar sus datos. La tipología existente es muy amplia, abarcando desde clubes de fútbol a entidades religiosas, pasando por centros educativos o comunidades de propietarios.

La legislación peruana permite la recepción por las OSFL de fondos procedentes del exterior, para lo cual se les exige estar formalmente constituidas, pudiendo registrarse voluntariamente ante la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) con la finalidad de acceder a determinados beneficios fiscales y tributarios. La APCI tiene encomendada la función de supervisar la asignación y utilización de los recursos recibidos y es reconocida como supervisora en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Por el contrario, aquellas otras que no reciben financiación internacional en forma de donaciones o que, recibéndolos, no están inscritas en el registro de la APCI son supervisadas, a efectos de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, por la UIF.

En lo que respecta a la supervisión que efectúa la APCI, anualmente aprueban un Plan Anual de Supervisión, en el que no se contienen aspectos específicos relativos al lavado de activos y/o a la financiación del terrorismo, sin que se haya abierto expediente sancionador alguno por infracción de dicha normativa. En lo que respecta al resto de OSFL, el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,

ejerce funciones de supervisión prudencial, correspondiendo a la UIF el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

De la información recabada sobre los planes que rigen las actuaciones de supervisión que llevan a cabo ambos organismos se deduce que los recursos dedicados a la verificación del cumplimiento en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo son inexistentes.

Esta situación impide hacer el seguimiento y obtener información sobre la procedencia, recepción y destino final de las aportaciones de fondos procedentes del exterior, lo que resulta especialmente grave teniendo en cuenta la presencia de actividad terrorista en el país y que ésta es una vía preferentemente utilizada para su financiación. Por otra parte, no se han culminado los análisis que permitan medir la vulnerabilidad de las OSFL, con la información operativa que se haya recabado, ante su utilización para financiar terroristas y/o las actividades que cometan, lo que de por sí ya es una vulnerabilidad importante del sistema.

A este respecto, el Decreto Legislativo Nº 1249, aprobado en aplicación de la delegación de facultades legislativas, establece que la supervisión de las OSFL debe realizarse *“solo respecto de aquellas que son vulnerables en materia de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, conforme se determine en el análisis de riesgo del sector”*. Por ello, se hace preciso ejecutar dicho análisis de riesgo, lo que permitirá focalizar la supervisión hacia aquellos sujetos obligados que realmente puedan ser vulnerables para su utilización para el lavado de activos y, sobre todo, la financiación del terrorismo.

26. *Inexistencia de un sistema de confección y explotación estadística fiable y consolidado relativas a las actuaciones que se realizan en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos y/o la financiación del terrorismo*

Hasta la fecha, no existe un sistema que permita unificar bajo unos mismos criterios las estadísticas de las actuaciones que se realizan en este ámbito, evitando duplicidades y permitiendo obtener información sobre ello. Es más, salvo determinados organismos públicos con competencias en lavado de activos y/o financiación del terrorismo, la mayoría no han desarrollado de manera interna un procedimiento de contabilidad de sus actuaciones bajo unos parámetros homogéneos. Esta situación no permite conocer de manera ajustada, entre otros aspectos, el panorama global sobre cómo se están ejecutando las políticas públicas en este campo, los datos y resultados sobre el grado de ejecución por cada organismo competente de las funciones encomendadas, como es la evolución de los tipos delictivos, que tratamiento se están dando a los ilícitos penales detectados y cuál es el grado de eficiencia en el ámbito de la represión penal.

Ello impide que las autoridades tengan una herramienta fundamental para conocer la realidad de su cumplimiento y de la evolución del fenómeno del lavado de activos y la financiación del terrorismo, dificultando la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas realmente dirigidas a paliar los problemas más acuciantes. En la actualidad, con la colaboración de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GIZ) se está llevando a cabo un trabajo de creación de un sistema estadístico integral que persigue paliar las carencias detectadas. No obstante, hasta que este nuevo sistema entre en funcionamiento y se desarrolle el Perú cuenta con una vulnerabilidad en este campo

27. Inexistencia de la obligación de inscribir en los Registros Públicos información sobre el titular real de las personas jurídicas (SAC)

En el Perú el Sistema de Nacional de Registros Públicos está gestionado por la SUNARP, que desempeña las funciones de formular las políticas y normas técnico-registrales de los Registros Públicos que integran el citado Sistema Nacional y de supervisión de la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que forman parte del mismo.

En lo que respecta al Registro de Personas Jurídicas, la información recabada apunta a que, pese a que existe obligación de inscripción de las personas jurídicas y a que el sistema registral permite el acceso a la información básica contenida sobre la persona jurídica, ésta no reviste las características necesarias para ser de utilidad a la hora de identificar al titular real. En este sentido, es preciso señalar que la información sobre los accionistas o partícipes de la persona jurídica (SAC) más allá de la escritura de constitución de la misma no está actualizada, ya que posteriores traspasos de propiedad de las participaciones no se encuentran registrados, sin que exista medio coercitivo que obligue a su inscripción.

En parte esta situación deriva de la ausencia de medidas que garanticen que la información básica de una persona jurídica y de sus accionistas o partícipes sea conservada, actualizada y mantenida por ésta a disposición de la autoridad para su requerimiento, no existiendo regulación que establezca explícitamente dichas obligaciones para cualquier sociedad mercantil. Ello impide a los organismos de investigación acceder a la información relevante actualizada que precisen para el desarrollo de sus funciones, así como también a los propios sujetos obligados en lo que afecta al proceso de identificación de sus clientes. Una dificultad añadida se presenta por la imposibilidad de acceder a información consolidada sobre la participación de una persona física o jurídica determinada en el conjunto de todas las personas jurídicas constituidas en el país, lo que supone un obstáculo para la investigación de organizaciones criminales que utilicen para delinquir entramados societarios complejos, la localización de los bienes y fondos ilícitos que posean.

Con la finalidad de coadyuvar a solventar esta situación, la delegación de facultades legislativas operada por la Ley N° 30506 atribuye al Ejecutivo peruano la competencia para dictar normas en esta materia. De conformidad con ello, según la información proporcionada por la UIF, se va a proceder a crear el denominado Registro de Beneficiario Final, que contendrá información sobre la persona natural que es el propietario final de una persona jurídica, constituida o que realiza actividades en el país, siendo accesible únicamente para las autoridades competentes (UIF, SUNAT, Ministerio Público y Poder Judicial).

28. Debilidad del sistema sancionador en materia de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo llevado a cabo sobre los sujetos obligados financieros

La supervisión en esta materia es, fundamentalmente, responsabilidad de la SBS para los sujetos obligados que operan en el sistema financiero, en el mercado de seguros y en el sistema privado de pensiones, mientras que la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV) ejerce dicha función sobre los operadores que actúen en mercado de valores, mercado de productos y sistemas de fondos colectivos.

De los datos aportados por los propios organismos a priori llama la atención la escasez de procesos sancionadores abiertos (un total de 16 desde 2013 hasta la fecha) a un universo de sujetos obligados superior al centenar que, según han informado, se supervisan anualmente, sobre todo teniendo en cuenta el número de observaciones u hallazgos realizados.

Por lo que se refiere a la SMV, anualmente supervisa 3 entidades en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo de las 26 que conforman el colectivo de sujetos obligados adscritos a la misma. De éstas, en 2013 no fue sancionada ninguna por este motivo, en 2014 lo fueron 2 y entre 2015 y 2016 no se ha iniciado expediente sancionador alguno sobre este tipo de sujetos obligados.

La información proporcionada por ambos supervisores parecen indicar una cierta debilidad en el sistema de sanciones, ya que es difícilmente creíble que, pese a efectuarse actuaciones de supervisión dirigidas a verificar el cumplimiento de lavado de activos y/o financiación del terrorismo que han dado como resultado el hallazgo de posibles deficiencias en la aplicación del marco preventivo, dicha actividad no se traduzca en la apertura de los correspondientes expedientes. Esta situación implica una vulnerabilidad en el sentido de que no se han puesto en marcha mecanismos de coerción y de disuasión efectivos que desincentiven el incumplimiento por parte de estos sujetos obligados, que se configuran como una pieza fundamental en todo el engranaje preventivo.

29. Dificultad para la UIF de asumir la actividad de supervisión y sanción por incumplimiento de los sujetos obligados que tiene asignados para ello

La Resolución SBS N° 486-2008 atribuye a la UIF la supervisión en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo de un variado y amplio elenco de sujetos obligados que carecen de supervisor específico para ello, configurándose dicha Unidad como una especie de supervisor residual. Aunque no hay datos sobre el total de sujetos obligados a los que le corresponde ser supervisados por la UIF, lo cierto es que, según refleja la información de la propia entidad, a 30 de noviembre de 2016 el número de sujetos obligados con oficial de cumplimiento acreditado ascendía a 7.464, de los cuales a dicho organismo le correspondía supervisar a un total de 5.663.

Esto supone que, al menos, la actividad de supervisión se debe ejercitar sobre un universo mínimo que alcanza dicha cifra. A ellos habría que añadir aquellos otros que no han comunicado a la UIF la designación de oficial de cumplimiento, que, teniendo en cuenta que algunos de ellos se trata de sujetos obligados con escasa cultura de cumplimiento y que están afectados por el elevado grado de informalidad económica, y por tanto con pocas o nulas probabilidades de haber informado de dicha designación, a buen seguro supone otra elevada cifra de sujetos obligados.

Por último, el Decreto Legislativo N° 1249, aprobado en ejecución de la delegación de facultades legislativas, elimina como sujetos obligados a restaurantes, bingos, empresas que permitan que, mediante sus programas y sistemas de informáticas, se realicen operaciones sospechosas, organizaciones e instituciones públicas receptoras de fondos que no provengan del erario nacional y Comisión de Lucha Contra los Delitos Aduaneros. Por el contrario, atribuye a la UIF la supervisión de los agentes inmobiliarios y a los juegos de lotería y azar.

30. Práctica inexistencia de actividades de supervisión en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo en los sujetos obligados APNFD que cuentan con supervisor prudencial

Al margen de los sujetos obligados catalogados como APNFD cuya supervisión tiene adscrita la UIF, existen otros que cuentan con un supervisor específico que, además de actuar sobre el ámbito prudencial, también tienen residenciadas competencias, aunque sea de manera residual, en materia de verificación del cumplimiento en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Entre estos se encuentran APCI para las OSFL inscritas que reciba fondos del exterior, SUNAT para las agencias de aduanas y los laboratorios fabricantes y empresas comercializadoras de insumos químicos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como ente supervisor de empresas de servicio

postal o el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) con respecto a los casinos y máquinas tragamonedas.

No obstante, la información obtenida muestra que las actividades que, en su caso, realizan la mayor parte de estas entidades en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo son más bien exiguas. Ello pudiera deberse a la escasa concienciación sobre estas cuestiones, a la preponderancia de la supervisión prudencial sobre la correspondiente a lavado de activos y/o financiación del terrorismo o a la indefinición del marco jurídico que no clarifica su campo de actuación en este ámbito. A mayor abundamiento, es preciso señalar que no se han aprobado regulaciones específicas dirigidas a determinados tipos de sujetos obligados para que puedan cumplir de manera satisfactoria con el marco preventivo, adaptándolo a su realidad (por ejemplo, servicios postales). Por otra parte, existe una relación directa entre las categorías de sujetos obligados carentes de supervisión y aquellas que habitualmente menos operaciones sospechosas reportan.

Todo ello, además de afectar negativamente a la concienciación de los sujetos obligados sobre la necesidad de cumplir, incrementa la posibilidad de que sean utilizados para actividades de lavado de activos y/o financiación del terrorismo y hace disminuir, por el lógico descenso de comunicaciones de operaciones sospechosas, el flujo de información hacia la UIF para cumplir con su actividad de análisis e investigación.

31. Dificultad del Ministerio Público en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo

La organización del Ministerio Público en el Perú contempla la existencia de Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, dedicadas a la investigación de este tipo de delitos, actuando en los ámbitos provincial, supraprovincial y nacional, así como también órganos específicos para la investigación en materia de terrorismo, incluida su financiación.

Una de las situaciones que se ha puesto de manifiesto es la carencia en el Ministerio Público de especialistas capaces de dirigir una investigación sobre delitos como el lavado de activos y la financiación del terrorismo, en los que la complejidad cada vez es mayor y cuyo desarrollo precisa de conocimientos técnicos específicos en materia económica, financiera y patrimonial. Este tipo de peritos especialistas no están incorporados al Ministerio Público, lo que hace difícil que por éste se dé el impulso necesario para que las investigaciones en esta materia lleguen a materializarse en imputaciones y en procesos judiciales.

Por otra parte, no se tiene conocimiento de que haya capacitaciones específicas continuas y de carácter profundo dirigidas a los miembros del Ministerio Público para formarles en sistemas de investigación y detección del lavado de activos y de la financiación del terrorismo. Además de ello, la elevada movilidad y rotación de su personal afecta directamente a la eficacia del Ministerio Público, ya que sus integrantes son cambiados de destino una vez que, con el ejercicio de unas funciones determinadas, han obtenido una cierta especialización.

De la misma manera, la información recabada hace referencia a que el Ministerio Público no actúa con toda la celeridad y eficacia que sería deseable, lo que perjudica seriamente la persecución del delito y la judicialización de los casos. A ello hay que añadir la falta de medios económicos y técnicos, que dificulta la gestión de los casos y el procesamiento y flujo de información, ralentizando los procesos de investigación.

En este sentido, debe señalarse que en la delegación de facultades legislativas aprobada por la Ley Nº 30506 se contempla expresamente el dictado de normas dirigidas a perfeccionar el marco normativo del Ministerio Público para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, lo que es susceptible de tener alguna incidencia en la descripción de esta vulnerabilidad.

32. Existencia de carencias en el Poder Judicial que afectan al sistema de represión penal

La organización jurisdiccional del Perú contempla que la Sala de lo Penal Nacional juzgue los delitos de terrorismo (entre los cuales se incluye la financiación) y los de lavado de activos, siempre y cuando se comentan por organizaciones delictivas y que el proceso sea complejo. En los restantes casos, los ilícitos relacionados con el lavado de activos serán enjuiciados por las Cortes Superiores de Justicia y por los Juzgados Penales de ámbito territorial.

Al igual que en el caso del Ministerio Público, se ha detectado una carencia de medios en el Poder Judicial que impide el enjuiciamiento en plazos adecuados de las causas vinculadas con ambos tipos delictivos y la profundización de sus investigaciones, traduciéndose tanto en una deficiencia en el tratamiento de estos delitos como en el retraso en la sustanciación de los procesos judiciales. Según la información recabada, no existen en el Poder Judicial un número de especialistas suficiente para poder acometer el enjuiciamiento de manera adecuada de los casos vinculados con el lavado de activos ni los miembros de los órganos jurisdiccionales poseen, en términos generales, los conocimientos necesarios para ello, sobre todo teniendo en cuenta la creciente complejidad de los mismos.

Esta situación revierte en que el número de casos instruidos y de condenas dictadas por lavado de activos no sea congruente con el de delitos precedentes que se cometen en el

país, lo que se derivaría de la incapacidad para poder enjuiciar este tipo de delitos. Esta situación, que tiene una especial incidencia en el lavado de activos y la financiación del terrorismo, también se manifiesta con carácter general en la represión y el enjuiciamiento de los delitos precedentes, implicando la dificultad en la represión de estas conductas ilícitas una incentivación a su comisión y, por tanto, un incremento de los rendimientos que precisan de legitimación.

33. Baja efectividad de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo

En lo que respecta al lavado de activos la PNP desarrolla su actividad principalmente a través de la Dirección de Lavado de Activos (DIRILA), adscrita a la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y de Poyo a la Justicia. Además de ello, la DIRANDRO cuenta con una División de Lavado de Activos (DIVILA). En lo que afecta a la financiación del terrorismo estas funciones están desempeñadas por la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DIRCOTE), que cuenta también con una División de Lavado de Activos adscrita a la DIRILA. Además de ello, también se han constituido recientemente Divisiones de Lavado de Activos, directamente dependientes de la DIRILA, en las Unidades responsables de delitos comunes, investigaciones especiales, corrupción pública y delitos fiscales, a la que también se le ha añadido la integrada en la DIRCOTE. Todo ello configura un escenario en el que las actividades de lucha contra el lavado de activos estarían encomendadas a la DIRILA, que actuaría a través de las 4 DIVILA que tiene adscritas, y a DIVILA-DIRANDRO. En el caso de financiación del terrorismo esta responsabilidad le correspondería a la DIRCOTE.

Con carácter general, la información recabada hace referencia a que las Unidades de la PNP no cuentan con adecuados recursos económicos y de personal, careciendo igualmente de los medios tecnológicos necesarios para llevar a cabo actividades de investigación de campo, lo que afecta a la efectividad de sus actuaciones. En el ámbito específico del lavado de activos, debida a la complejidad de su naturaleza, las investigaciones que se realicen requieren la conformación de equipos multidisciplinarios y la disponibilidad de medios y herramientas que faciliten el procesamiento y la búsqueda de la información precisa para ello.

Al igual que en otros operadores de seguridad y justicia, la falta de especialización del personal y su excesiva movilidad es una constante, impidiendo que adquieran la capacitación técnica que su actividad requiere. Tampoco parece que exista una orientación de su actividad basada en un perfil de riesgos que indique cuales son los delitos precedentes que suponen una mayor amenaza para el lavado de activos teniendo en cuenta los rendimientos que generan y, consecuentemente, orientar hacia ellos sus esfuerzos y recursos.

En lo que respecta a la financiación del terrorismo, según la información a la que se ha tenido acceso, la DIRCOTE se dirige fundamentalmente a identificar e investigar los casos de terrorismo, sin incidir en los aspectos relativos a su financiación. Ello se debería a la falta de recursos económicos y de medios humanos capacitados para ello y, de la misma manera que en el caso de las investigaciones contra el lavado de activos, a la poca disponibilidad de medios tecnológicos que faciliten esta tarea. En este sentido, las investigaciones sobre financiación del terrorismo precisan para su desarrollo de grupos de trabajo multisectoriales con alta cualificación y especialización debido a su complejidad, por lo que su inexistencia reduce considerablemente las posibilidades de éxito.

Para la investigación de ambos delitos, cuyas tipologías están en evolución constante, es fundamental que los efectivos que se dediquen a ello reciban una actualización continua de sus conocimientos que les permita enfrentarse a estas situaciones, circunstancias que actualmente no parecen darse en la PNP. Todo este conjunto de situaciones lleva a concluir que los medios disponibles para la investigación y persecución de estos delitos desde un punto de vista policial no son los más idóneos para cumplir de forma satisfactoria con esta misión. No obstante, esta situación puede verse modificada por la ejecución de la delegación de facultades legislativas, que contempla la modificación del marco normativo de la PNP para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, así como la reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

34. Existencia de corrupción en los operadores de seguridad y justicia

Una de las constantes que se ha puesto de manifiesto a lo largo de las actividades de la consultoría ha sido la mención al elevado grado de corrupción pública del país, que también se localiza entre los organismos y entidades dedicados a la investigación, persecución y enjuiciamiento del delito. Estas situaciones se estarían dando entre los miembros de la PNP y los integrantes de diferentes unidades adscritas al Ministerio Público y al Poder Judicial.

Lo cierto es que se ha hecho hincapié en que la corrupción de los operadores es un lastre para el funcionamiento del sistema, dañando su eficacia y eficiencia y minando su credibilidad. En la misma línea, se ha señalado que los procesos de depuración de responsabilidades entre los integrantes de estas instituciones no son lo suficientemente contundentes, ya que en ocasiones dichos efectivos vuelven a prestar servicio en los mismos pese a la gravedad de sus sanciones.

35. Dificultad en el intercambio de información entre las instituciones públicas

La información es un elemento clave en todo sistema de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, por lo que de su acceso y utilización depende gran parte del éxito en la

consecución de sus objetivos. El intercambio de información entre organismos públicos es una cuestión difícil de articular por los recelos que suelen generarse al respecto, existiendo la tendencia de crear compartimentos estanco que, con el comprensible intento por evitar una posible mala utilización, implican en la práctica una dificultad añadida para el desarrollo de investigaciones que requieren de la participación de una pluralidad de actores. El Perú no es una excepción en este aspecto, habiéndose puesto de manifiesto diferentes situaciones que inducen a pensar que hay un problema en el flujo de información que lastra las actuaciones en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Estos problemas se dan tanto entre los organismos dedicados a la investigación y persecución como con aquellos otros que, por su propia actividad, cuentan con bases de datos relevantes a efectos de la represión de estos delitos.

No obstante, en ejecución de la vigente delegación de facultades se han dado pasos para incrementar el flujo de información, ya que el Decreto Legislativo N°1249 establece la posibilidad de que la UIF pueda proporcionar información al Ministerio Público sobre operaciones sospechosas de los delitos precedentes de lavado de activos, teniendo presunción de veracidad los reportes que sean asumidos como tales por la Fiscalía.

36. Falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo

Se ha detectado que no existen procedimientos reglados y fluidos de colaboración y cooperación entre la UIF, la PNP y el Ministerio Público. En los últimos tiempos se ha avanzado en lo que supone de coordinación entre la UIF y la PNP, colaborando en la realización de investigaciones y en el intercambio de información, fundamentalmente a través del trabajo desarrollado en CONTRALAFIT. Sin embargo, esta colaboración no se ha articulado con el Ministerio Público, con el que, a la vista de la información proporcionada por el resto de instituciones, la comunicación y coordinación no es excesivamente fluida. No existen mecanismos formales de coordinación y colaboración que permitan articular investigaciones conjuntas y el aprovechamiento mutuo de recursos. Esta situación repercute negativamente en el desarrollo de las investigaciones en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo y en la averiguación de la comisión de estos delitos, trasladando esta ineficiencia al enjuiciamiento de conductas punibles.

37. Debilidad en la aplicación de la normativa vigente sobre pérdida de dominio y su utilización, por mandato legal, de manera subsidiaria a los resultados del proceso penal (no autónoma)

La normativa que regula el procedimiento de pérdida de dominio (Decreto Legislativo N° 1104, aprobado en 2012) contempla, entre otros principios y trámites, la posibilidad de que el Fiscal, una vez iniciada la investigación patrimonial y a iniciativa propia o de la

Procuraduría, solicite al Juez la aplicación de medidas dirigidas a garantizar que el bien localizado sea sustraído del tráfico comercial. Con ello se garantiza que con posterioridad no pueda ser objeto de uso, transmisión o comercialización que impida la eficaz culminación del proceso de pérdida de dominio.

En este sentido, se ha constatado que son numerosos los casos, fundamentalmente en el ámbito de los bienes inmuebles, en los que la Fiscalía, pese a solicitársele, no procede a pedir la aplicación de medidas cautelares, consistente en la inscripción de dicha medida por parte del Registrador Público, sin perjuicio de que se decrete la asignación o utilización inmediata. Según la información obtenida, solamente se efectúa este registro en el 5% de los casos, permitiendo que los delincuentes sustraigan a la acción de la justicia estos bienes y logrando con ello rentabilizar las ganancias obtenidas por la comisión del delito. En lo que respecta a la efectividad, se destaca que desde la entrada en vigor de esta normativa solamente se han dictado 3 sentencias que declaren la extinción de dominio, lo cual obedece, fundamentalmente, a que por mandato legal, la pérdida de dominio se aplica subsidiariamente a los resultados del proceso penal (no es autónoma).

38. Convencimiento de las entidades financieras de que cumplen de manera satisfactoria con sus obligaciones en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo

Habitualmente las entidades financieras consideran que tienen un nivel de cumplimiento óptimo con el marco preventivo que les es aplicable, argumentando a menudo que su aplicación es excesivamente rigurosa para el riesgo que entraña su actividad y que el lavado de activos y la financiación del terrorismo se produce mayoritariamente en otros ámbitos de la actividad económica. Ello se debe tanto a que tradicionalmente han sido los sujetos obligados que primero se han tenido que sumar a la aplicación de las medidas preventivas como a que poseen medios más adecuados de control interno y de detección de posibles operaciones sospechosas. El Perú no es una excepción y se ha podido constatar que existe esa sensación entre los sujetos obligados financieros, sobre todo en los bancarios, manifestando su convicción de que cumplen mayoritariamente con sus obligaciones en esta materia, aunque creen que puede mejorarse con respecto al titular real y a las personas políticamente expuestas si obtuviesen la colaboración de la UIF para el acceso a bases de datos.

Esta percepción por parte de los sujetos obligados no se corresponde con las cifras de casos detectados por la SBS en los que ha habido una aplicación cuanto menos inapropiada del marco preventivo. De la misma manera, la información recabada sobre actividades de lavado de activos y/o financiación del terrorismo indica que entidades financieras han sido utilizadas, de una u otra manera, para la comisión de estos delitos. En concreto, las

mayores carencias se han detectado en la identificación de las personas políticamente expuestas (de importancia en el Perú por la incidencia de la corrupción pública), en la identificación del titular real y en la detección y comunicación de operaciones sospechosas.

39. Ausencia de comunicación de operaciones sospechosas por parte de determinados sujetos obligados

Los datos recabados apuntan a que, junto con sujetos obligados que suelen realizar reportes de operaciones sospechosas, coexisten otros en los que esta actividad no es habitual. En este sentido, si bien es cierto que la cifra de comunicaciones de operaciones sospechosas se han incrementado notablemente (de 3.87 en 2012 a 7.200 de 2015), la realidad es que entre 3 o 4 categorías de sujetos obligados reportan prácticamente el 90% de las operaciones. Entre los tipos de sujetos obligados que no comunican o que lo hacen de forma esporádica se encuentran las entidades dedicadas a la compraventa de divisas, las casas de empeño y préstamos, los laboratorios, fabricantes y comercializadores de insumos químicos, las OSFL, las empresas de servicio de correo, los comerciantes de antigüedades, los vendedores de automóviles, embarcaciones y aeronaves, las empresas mineras o los comerciantes de joyas, metales y piedras preciosas, monedas, objetos de arte y sellos postales. Esta circunstancia tiene mayor importancia cuando, como es el caso, entre ellos se encuentran sujetos obligados con un nivel de riesgo elevado, como son todas aquellas actividades en las que habitualmente se realicen pagos en efectivo o las que, por su naturaleza de anonimato, ocultamiento y/o proximidad, tengan más atractivo para la comisión de estas actividades ilícitas.

40. Falta de concienciación entre los APNFD sobre la necesidad del cumplimiento de sus obligaciones y deficiente aplicación del marco preventivo

Con carácter general, los APNFD (exceptuando los Notarios Públicos) carecen de la necesaria concienciación sobre sus obligaciones en materia de prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo, realizando un cumplimiento deficiente e incompleto de las mismas. A lo largo de las actividades desarrolladas se han podido identificar sectores con un riesgo elevado de ser utilizados para la comisión de estos delitos sin que éste sea percibido por ellos, entre los cuales se encuentran empresas dedicadas a la comercialización de bienes de lujo (automóviles de gama alta, embarcaciones, joyas...), entidades dedicadas a la compraventa de divisas y las casas de empeño y préstamos. Igualmente, entrarían en este grupo aquellas empresas dedicadas a la venta de productos que son susceptibles de ser utilizados para la comisión de delitos, como la maquinaria pesada y los insumos químicos, ya que la adquisición de estos productos, además de ser utilizados como herramienta para ejecutar el delito, puede ser una vía para insertar en el

circuito mercantil los rendimientos ilícitos obtenidos. A ellos habría que sumar las OSFL, que se verían más afectadas por la financiación del terrorismo, sin que parezca que tengan consciencia, a tenor de su nivel de comunicación de operaciones sospechosas, de la exposición al riesgo que tienen.

41. Deficiencia en la comunicación de operaciones sospechosas

Los datos analizados apuntan a que los reportes de operaciones sospechosas remitidos a la UIF carecen de la información necesaria para que sean efectivos, siendo incapaces de alimentar informes de inteligencia financiera que den inicio a investigaciones posteriores. Según los datos de la propia UIF, en el período comprendido entre 2003 y 2015 el número de reportes de operaciones sospechosas utilizados para elaborar informes de inteligencia financiera fueron 2.567, mientras que la cifra de éstos alcanzó los 687. En ese mismo período el número de comunicaciones de operaciones sospechosas a la UIF fue de 33.435, lo que supone que únicamente el 7,67% de éstos fueron utilizadas para elaborar informes de inteligencia financiera.

A estos datos habría que añadir la información, proporcionada por la UIF, de que un número importante de estas comunicaciones se realizan porque quienes ejecutan o pretenden ejecutar las operaciones están incluidos en alguna lista internacional o han adquirido notoriedad pública por estar implicados en investigaciones conocidas sobre delitos. De la misma manera, también hay un porcentaje de estas comunicaciones que están motivadas porque, con anterioridad, la UIF había pedido información sobre el titular de la operación. Estas comunicaciones defensivas de los sujetos obligados, que han tenido su aspecto positivo por servir de paliativo a la dificultad de la UIF en el acceso a datos calificados como secreto bancario, implica que no se efectúa el preceptivo análisis de la operación con carácter previo a su reporte.

Según la información proporcionada por la UIF, paulatinamente se ha ido incrementando la calidad de las comunicaciones, debido, entre otras cuestiones, a las actividades de capacitación que se van desarrollando, aunque se reciben otras con un nivel de calidad inadecuado y carentes de utilidad. Entre las posibles causas de ello podrían encontrarse el desconocimiento de que es lo que se debe reportar, así como la incapacidad para realizar un análisis de las posibles operaciones sospechosas que determine si realmente tiene esta condición o no. Cualesquiera que sean los motivos, lo cierto es que los reportes remitidos a la UIF no parecen reunir las condiciones adecuadas para generar reportes de inteligencia financiera que puedan sustentar futuras investigaciones en materia de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo.

42. Ausencia de conocimiento especializado en los sujetos obligados de menor tamaño/volumen para la aplicación del marco preventivo del lavado de activos y de la financiación del terrorismo

La Ley Nº 27693 incluye dentro de su ámbito de aplicación un amplio conjunto de operadores económicos y profesionales que deben cumplimentar las obligaciones que en ella se contemplan. Estas prescripciones obligan a todos ellos, aunque el desarrollo reglamentario posterior ha venido a concretar, para determinadas categorías, los criterios y pautas de actuación para su cumplimiento. Sin embargo, surgen dudas sobre si dichos sujetos obligados cuentan con la capacitación y el conocimiento suficiente para proceder a su aplicación.

Esta falta de cualificación para ello sería mayor en los sujetos obligados calificados como APNFD y aumentaría de forma inversamente proporcional al tamaño de cada uno de ellos. No obstante, algunos de ellos tienen una importancia clave en lo que se refiere a proporcionar información sobre posibles operaciones que pudieran estar vinculadas al lavado de activos y/o a la financiación del terrorismo, tales como las empresas mineras, los fabricantes y comercializadores de insumos químicos o los vendedores de determinados productos.

Sin embargo, no parece que pongan demasiado por su parte para obtener el conocimiento necesario que les permitan cumplir con lo que establece el marco preventivo de manera satisfactoria, pese a que desde la UIF se están desarrollando programas formativos para capacitar al personal responsable de dichos sujetos. Otra posibilidad es el hecho de que, aun teniendo el conocimiento preciso para cumplir con las obligaciones preventivas, no se quieran aplicar por considera que su cumplimiento entrañaría más problemas que ventajas. Esto vendría dado, fundamentalmente, en la no comunicación de operaciones sospechosas en las que se estime que lo está detrás es únicamente algún tipo de elusión fiscal sobre la que no se tenga una percepción negativa.

43. Escasa involucración de determinadas asociaciones representativas de intereses gremiales de sujetos obligados en la aplicación de las medidas en materia de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo

En las reuniones mantenidas con diferentes asociaciones empresariales y profesionales representativas de intereses de sujetos obligados se ha podido conocer el grado de interés que suscitan las cuestiones relacionadas con el lavado de activos y/o la financiación del terrorismo entre ellas, pudiendo calificarse como dispar y vinculado también a la intensidad de la concienciación de sus asociados sobre esta materia. Frente a entidades con un grado de implicación elevado en estas cuestiones (fundamentalmente las del

ámbito financiero y del juego), coexisten otras, como las del ámbito minero y empresarial general, que muestra escaso interés en estas cuestiones, pese a agrupar a un elevado número de operadores con consideración de sujetos obligados. Esta actitud se corresponde con la que generalmente muestran sus asociados, no sosteniendo una relación proactiva con la UIF o con otros organismos dedicados a la aplicación del marco preventivo.

V. IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE RIESGOS

El objetivo que se pretendió alcanzar en esta fase fue la elaboración de una matriz de riesgos conjunta, sobre la base de las aportaciones de los Grupos de Trabajo, en la que se valore la incidencia de cada uno de ellos con respecto a la integridad del Perú en materia de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

El procedimiento utilizado para ello se articuló, en cada Grupo de Trabajo, en las siguientes fases:

1. Puesta en relación de las vulnerabilidades detectadas con las amenazas sobre las que inciden: Identificación, por cada amenaza, de las vulnerabilidades susceptibles de colaborar a que dicha amenaza se haga realidad. El resultado final de esta fase fue la elaboración de una relación, por cada amenaza, de las vulnerabilidades que inciden directamente sobre ella.
2. Valoración subjetiva de cada vulnerabilidad con respecto a cada amenaza sobre la que incide (riesgo relativo): Evaluación, para cada amenaza, del grado de incidencia que tiene cada una de las vulnerabilidades que coadyuvan a que ésta se haga realidad, asignándolas una puntuación del 1 al 4 (de menor a mayor) en función de sus características, naturaleza y las consecuencias que de ella se derivan. El resultado final ha sido un escenario en el que se ha podido observar de manera desglosada el grado de vinculación entre amenazas y vulnerabilidades, aportando el dato del grado de riesgo relativo que entrañan las diferentes vulnerabilidades con respecto a las amenazas concretas sobre las que incide.
3. Determinación del riesgo global: Adición de las diferentes calificaciones alcanzadas por cada una de las vulnerabilidades para dividir el resultado obtenido entre el número de amenazas identificadas en el proceso de elaboración de la ENR (en este caso 5). Con ello se obtuvo la valoración global de cada riesgo, clasificándolo en función de la puntuación obtenida en muy alto (4 a 3), alto (3 a 2), moderado (2 a 1) y bajo (1 a 0).

4. Ordenación y priorización del riesgo: Ordenación de las vulnerabilidades de manera descendente en función del mayor o menor riesgo que entrañan, lo que contribuyó a conocer el panorama de riesgos generales, atendiendo a la calificación señalada en la anterior fase. En lo que afecta a la mitigación del riesgo detectado, las acciones que se diseñen estarán priorizadas en función del riesgo asociado a las vulnerabilidades sobre las inciden, de acuerdo con la siguiente relación:

- Riesgo muy alto: Prioridad muy alta; necesidad de mitigación urgente.
- Riesgo alto: Prioridad alta; necesidad de mitigación de manera menos urgente.
- Riesgo moderado: Prioridad moderada; necesidad de mitigación media.
- Riesgo bajo: Prioridad baja; necesidad de mitigación residual.

Una vez que los Grupos de Trabajo cumplieron estas fases, se efectuó la consolidación de los resultados obtenidos para elaborar una matriz de riesgos conjunta. El procedimiento seguido para ello fue el de agrupar las valoraciones obtenidas para cada riesgo y calcular una media ponderada entre todos ellos. En el supuesto de que entre la valoración de riesgo global hubiese una diferencia entre la mayor y la menor superior a 1,3 puntos (un 33% de la puntuación máxima), se procedió a eliminar la mayor y la menor puntuación para calcular la media de las dos restantes, evitando con ello que posibles desviaciones puntuales afectasen negativamente a una adecuada valoración del riesgo. Una vez realizada esta operación se procedió a la ordenación y priorización del riesgo obtenido en función de los datos obtenidos y de acuerdo con los criterios establecidos en la fase de ordenación y priorización del riesgo.

La ejecución de estas fases por parte de los Grupos de Trabajo arrojó un resultado en el que, tras realizar las correspondientes correcciones en la forma anteriormente descrita dirigidas a evitar posibles distorsiones, aporta un escenario concreto de los riesgos y de su valoración que tiene que afrontar el Perú en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Igualmente, debe resaltarse que los resultados obtenidos entre los diferentes Grupos de Trabajo revistieron de un grado de homogeneidad aceptable, con los asumibles niveles de discrepancia derivados del propio sistema numérico de valoración. En este sentido, las valoraciones contaron con mayor homogeneidad en los Grupos de Trabajo en los que se integraban los organismos públicos más directamente implicados en la prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, mientras que en aquellos en los que no se daba esta circunstancia el resultado obtenido tuvo mayor

diferencia con la tónica general (por ejemplo, foro en el que participaban los sujetos obligados).

Valoración del riesgo global.

Una vez detallado el proceso seguido, en los cuadros que a continuación se insertan se puede visualizar el resultado obtenido con respecto a la valoración del riesgo global y a su priorización.

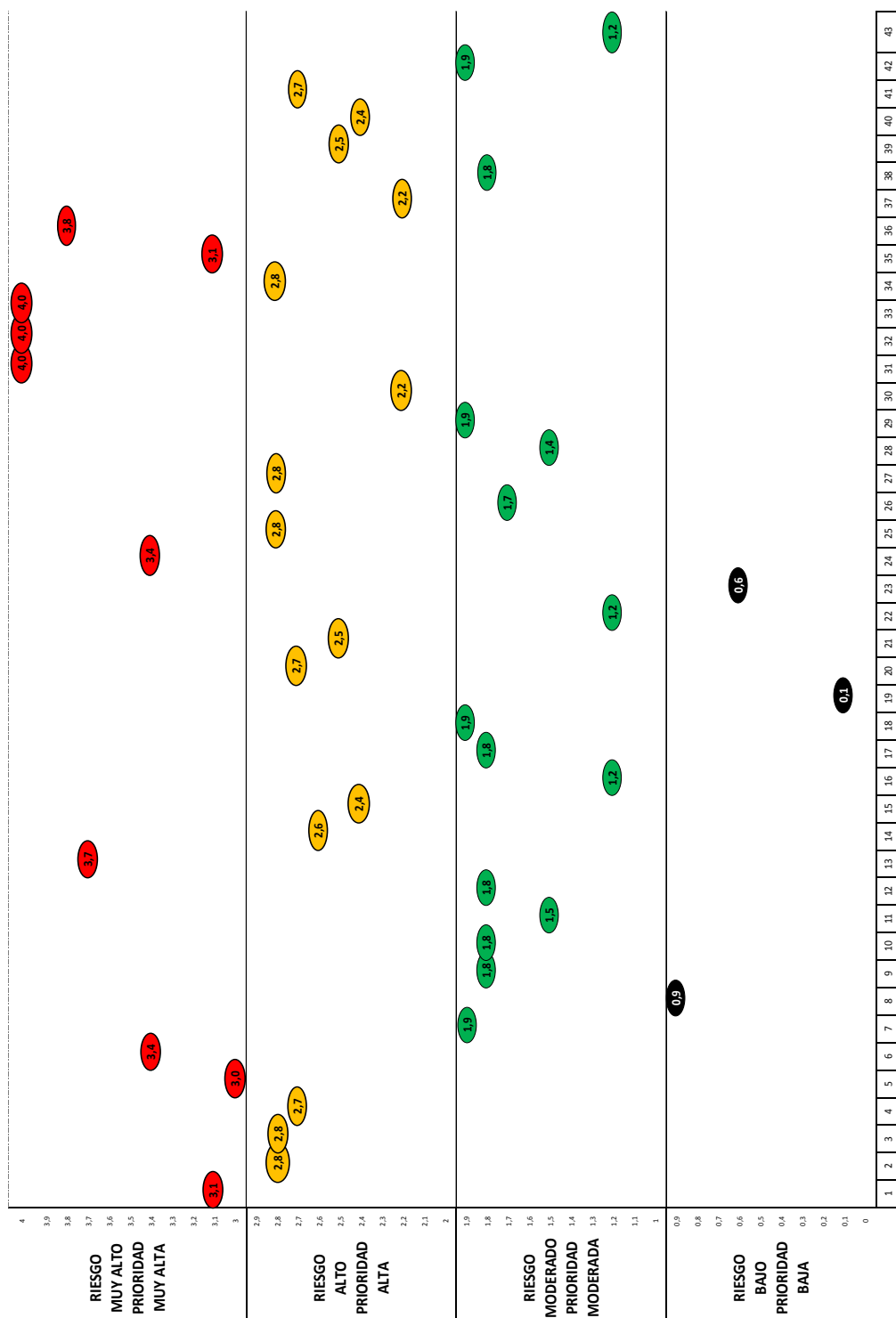
DESCRIPCIÓN DEL RIESGO		VALORACIÓN	
1	Características orográficas del Perú.	● 3,1	Riesgo Muy Alto
2	Amplitud y porosidad de las fronteras peruanas.	● 2,8	Riesgo Alto
3	Debilidad de las infraestructuras terrestres.	● 2,8	Riesgo Alto
4	Falta de concienciación social sobre las consecuencias del LA/FT.	● 2,7	Riesgo Alto
5	Tolerancia y permisibilidad a la corrupción pública.	● 3,0	Riesgo Muy Alto
6	Elevado índice de informalidad en la economía peruana.	● 3,4	Riesgo Muy Alto
7	Excesivos trámites burocráticos para formalizar actividades económicas, comerciales y mercantiles.	● 1,9	Riesgo Moderado
8	Debilidad de los procesos de contratación de bienes y servicios por la administración pública	● 0,9	Riesgo Bajo
9	Deficiencia en el control de las actividades administrativas.	● 1,8	Riesgo Moderado
10	Proceso de descentralización política y administrativa que dificulta la prestación de una gestión pública de calidad y con garantías de legalidad.	● 1,8	Riesgo Moderado
11	Existencia de Administraciones Regionales y Locales sin elevada institucionalidad con elevados presupuesto derivados del canon minero.	● 1,5	Riesgo Moderado
12	Inexistencia de un sistema de función pública profesional y estable.	● 1,8	Riesgo Moderado
13	Escasa presencia del Estado en la totalidad del territorio nacional.	● 3,7	Riesgo Muy Alto
14	Debilidad de controles de movimientos de personas y mercancías con los países integrados en la Comunidad Andina.	● 2,6	Riesgo Alto
15	Dificultad en el acceso por parte de la UIF a la información afectada por la regulación del secreto bancario y la reserva tributaria.	● 2,4	Riesgo Alto
16	Dificultad por parte de la UIF para la elaboración de análisis estratégico debido a la falta de acceso a la información protegida por secreto bancario y reserva tributaria.	● 1,2	Riesgo Moderado
17	Desconocimiento del grado de cumplimiento de los abogados y contadores en su nueva condición de sujetos obligados.	● 1,8	Riesgo Moderado
18	Inexistencia de obligación para todos los sujetos obligados de comunicar operaciones realizadas en efectivo por cantidades superiores a un determinado umbral.	● 1,9	Riesgo Moderado
19	Falta de conocimiento sobre la aplicación práctica de la reciente reforma de la tipificación de los delitos de LA/FT.	● 0,1	Riesgo Bajo
20	Inexistencia de autorización previa para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito y debilidad de su supervisión prudencial y en materia de LA/FT.	● 2,7	Riesgo Alto
21	Ausencia de regulación prudencial de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra y venta de divisas y a actividades de préstamo y empeño.	● 2,5	Riesgo Alto
22	Ausencia de retroalimentación por parte de la UIF con respecto al cumplimiento de los sujetos obligados.	● 1,2	Riesgo Moderado
23	Plazo excesivo para la comunicación de operaciones sospechosas vinculadas con la financiación del terrorismo.	● 0,6	Riesgo Bajo
24	Sistema de control del movimiento de efectivo transnacional insuficiente e inexistencia de limitación en los traslados internos.	● 3,4	Riesgo Muy Alto
25	Deficiente regulación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y quiebras en el sistema de supervisión en materia de LA/FT.	● 2,8	Riesgo Alto
26	Inexistencia de un sistema de confección y explotación estadística fiable y consolidado relativas a las actuaciones que se realizan en materia de prevención y lucha contra el LA/FT.	● 1,7	Riesgo Moderado
27	Inexistencia de la obligación de inscribir en los Registros Públicos información sobre el titular real de personas la jurídicas (SAC).	● 2,8	Riesgo Alto

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO		VALORACIÓN	
28	Debilidad del sistema sancionador en materia de LA/FT llevado a cabo sobre los sujetos obligados financieros.	● 1,4	Riesgo Moderado
29	Dificultad para la UIF de asumir la actividad de supervisión y sanción por incumplimiento de los sujetos obligados que tiene asignados para ello.	● 1,9	Riesgo Moderado
30	Práctica inexistencia de actividades de supervisión en materia de LA/FT en los sujetos obligados APNFD sometidos a supervisor prudencial	● 2,2	Riesgo Alto
31	Dificultad del Ministerio Público en la investigación y persecución del LA/FT.	● 4,0	Riesgo Muy Alto
32	Existencia de carencias en el Poder Judicial que afectan al sistema de represión penal.	● 4,0	Riesgo Muy Alto
33	Baja efectividad de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la investigación y persecución del LA/FT.	● 4,0	Riesgo Muy Alto
34	Existencia de corrupción en los operadores de seguridad y justicia.	● 2,8	Riesgo Alto
35	Dificultad en el intercambio de información entre las instituciones públicas.	● 3,1	Riesgo Muy Alto
36	Falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución del LA/FT.	● 3,8	Riesgo Muy Alto
37	Debilidad en la aplicación de la normativa vigente sobre pérdida de dominio y su utilización, por mandato legal, de manera subsidiaria a los resultados del proceso penal (no autónoma).	● 2,2	Riesgo Alto
38	Convencimiento de las entidades financieras de que cumplen de manera satisfactoria con sus obligaciones en materia de LA/FT.	● 1,8	Riesgo Moderado
39	Ausencia de comunicación de operaciones sospechosas por parte de determinados sujetos obligados.	● 2,5	Riesgo Alto
40	Falta de concienciación entre los APNFD sobre la necesidad del cumplimiento de sus obligaciones y deficiente aplicación del marco preventivo.	● 2,4	Riesgo Alto
41	Deficiencia en la comunicación de operaciones sospechosas.	● 2,7	Riesgo Alto
42	Ausencia de conocimiento especializado en los sujetos obligados de menor tamaño/volumen para la aplicación del marco preventivo de LA/FT.	● 1,9	Riesgo Moderado
43	Escasa involucración de determinadas asociaciones representativas de intereses gremiales de sujetos obligados en la aplicación de las medidas en materia de LA/FT.	● 1,2	Riesgo Moderado

Matriz consolidada de riesgos.

La traslación del resultado obtenido a una matriz de riesgo es el que a continuación se consigna, en el que, además del riesgo, figura también la priorización en la mitigación, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Riesgo muy alto: Prioridad muy alta; necesidad de mitigación urgente.
- Riesgo alto: Prioridad alta; necesidad de mitigación de manera menos urgente.
- Riesgo moderado: Prioridad moderada; necesidad de mitigación media.
- Riesgo bajo: Prioridad baja; necesidad de mitigación residual.



LEYENDA GRÁFICO

1	Características orográficas del Perú
2	Amplitud y porosidad de las fronteras peruanas.
3	Debilidad de las infraestructuras viarias terrestres.
4	Falta de concienciación social sobre las consecuencias del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
5	Tolerancia y permisibilidad a la corrupción pública.
6	Elevado índice de informalidad en la economía peruana.
7	Excesivos trámites burocráticos para formalizar actividades económicas, comerciales y mercantiles.
8	Debilidad de los procesos de contratación de bienes y servicios por la administración pública
9	Deficiencia en el control de las actividades administrativas que implican disposición de recursos públicos.
10	Proceso de descentralización política y administrativa que dificulta la prestación de una gestión pública de calidad y con garantías de legalidad.
11	Existencia de Administraciones Regionales y Locales sin elevada institucionalidad con elevados presupuestos derivados del canon minero.
12	Inexistencia de un sistema de función pública profesional y estable.
13	Dificultad para garantizar la presencia del Estado en la totalidad del territorio nacional.
14	Debilidad de controles de movimientos de personas y mercancías con los países integrados en la Comunidad Andina.
15	Dificultad en el acceso por parte de la UIF a la información afectada por la regulación del secreto bancario y la reserva tributaria.
16	Dificultad por parte de la UIF para la elaboración de análisis estratégico debido a la falta de acceso a la información protegida por secreto bancario y reserva tributaria.
17	Desconocimiento del grado de cumplimiento de los abogados y contadores en su nueva condición de sujetos obligados.
18	Inexistencia de obligación para todos los sujetos obligados de enviar a la UIF información sobre las operaciones realizadas en efectivo por cantidades superiores a un determinado umbral.
19	Falta de conocimiento sobre la aplicación práctica de la reciente reforma de la tipificación de los delitos de lavado de activos y de financiación del terrorismo.
20	Inexistencia de autorización previa para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito y debilidad de su supervisión prudencial y en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.
21	Ausencia de regulación prudencial de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra y venta de divisas y a actividades de préstamo y empeño.
22	Ausencia de retroalimentación por parte de la UIF con respecto al cumplimiento de los sujetos obligados.
23	Plazo excesivo para la comunicación de operaciones sospechosas vinculadas con la financiación del terrorismo.
24	Sistema de control del movimiento de efectivo transnacional insuficiente e inexistencia de limitación en los traslados internos.
25	Deficiente regulación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y quiebras en el sistema de supervisión en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.
26	Inexistencia de un sistema de confección y explotación estadística fiable y consolidado relativas a las actuaciones que se realizan en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.
27	Inexistencia de la obligación de inscribir en los Registros Públicos información sobre el titular real de las personas jurídicas (SAC).

28	Debilidad del sistema sancionador en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo llevado a cabo sobre los sujetos obligados financieros.
29	Dificultad para la UIF de asumir la actividad de supervisión y sanción por incumplimiento de los sujetos obligados que tiene asignados para ello.
30	Práctica inexistencia de actividades de supervisión en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo en los sujetos obligados APNFD sometidos a supervisor prudencial
31	Dificultad del Ministerio Público en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
32	Existencia de carencias en el Poder Judicial que afectan al sistema de represión penal.
33	Baja efectividad de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
34	Existencia de corrupción en los operadores de seguridad y justicia.
35	Dificultad en el intercambio de información entre las instituciones públicas.
36	Falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
37	Debilidad en la aplicación de la normativa vigente sobre pérdida de dominio y su utilización, por mandato legal, de manera subsidiaria a los resultados del proceso penal (no autónoma).
38	Convencimiento de las entidades financieras de que cumplen de manera satisfactoria con sus obligaciones en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.
39	Ausencia de comunicación de operaciones sospechosas por parte de determinados sujetos obligados.
40	Falta de concienciación entre los APNFD sobre la necesidad del cumplimiento de sus obligaciones y deficiente aplicación del marco preventivo.
41	Deficiencia en la comunicación de operaciones sospechosas.
42	Ausencia de conocimiento especializado en los sujetos obligados de menor tamaño/volumen para la aplicación del marco preventivo de lavado de activos y financiación del terrorismo.
43	Escasa involucración de determinadas asociaciones representativas de intereses gremiales de sujetos obligados en la aplicación de las medidas en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Riesgos cuya valoración debe revisarse tras la aprobación y entrada en vigor de la normativa derivada de la delegación de facultades legislativas prevista en la Ley Nº 30506 y la ejecución parcial que se ha hecho de ella por el Decreto Legislativo Nº 1249

El cumplimiento de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en virtud de la Ley Nº 30506 va a afectar, previsiblemente, al contenido de alguna de las vulnerabilidades identificadas y de los riesgos valorados en el marco de la ENR. De hecho, la ejecución de esta previsión por el Decreto Legislativo Nº 1249 ya ha afectado a algunos aspectos concretos. Pese a haberse señalado en la exposición de cada caso concreto, a continuación se relacionan los riesgos que podrían verse alterados en su valoración por la ejecución de la referida delegación de facultades legislativas.

- A. Excesivos trámites burocráticos para formalizar actividades económicas, comerciales y mercantiles.

- B. Debilidad de los procesos de contratación de bienes y servicios por las Administraciones Públicas.
- C. Proceso de descentralización política y administrativa que dificulta la prestación de una gestión pública de calidad y con garantías de legalidad.
- D. Dificultad en el acceso por parte de la UIF a la información afectada por la regulación del secreto bancario y la reserva tributaria.
- E. Dificultad por parte de la UIF para la elaboración de análisis estratégico debido a la falta de acceso a la información protegida por secreto bancario y reserva tributaria.
- F. Desconocimiento del grado de cumplimiento de los abogados y contadores en su nueva condición de sujetos obligados.
- G. Falta de conocimiento sobre la aplicación práctica de la reciente reforma de la tipificación de los delitos de lavado de activos y de financiación del terrorismo.
- H. Sistema de control del movimiento de efectivo transnacional insuficiente e inexistencia de limitación en los traslados internos.
- I. Deficiente regulación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) y quiebras en el sistema de supervisión en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo.
- J. Inexistencia de la obligación de inscribir en los Registros Públicos información sobre el titular real de las personas jurídicas (SAC).
- K. Dificultad para la UIF de asumir la actividad de supervisión y sanción por incumplimiento de los sujetos obligados que tiene asignados para ello.
- L. Práctica inexistencia de actividades de supervisión en materia de lavado de activos y/o financiación del terrorismo en los sujetos obligados APNFD que cuentan con supervisor prudencial.

- M. Dificultad del Ministerio Público en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- N. Existencia de carencias en el Poder Judicial que afectan al sistema de represión penal.
- O. Baja efectividad de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- P. Dificultad en el intercambio de información entre las instituciones públicas.
- Q. Falta de coordinación efectiva entre instituciones públicas dedicadas a la investigación y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Es preciso señalar que el hecho de que se encuentren en este listado por verse afectados por la futura normativa no significa que necesariamente dejen tener tal consideración, ni tan siquiera que varíen su valoración. Habrá que estar a la finalización del proceso de reforma legislativa y a su entrada en vigor para determinar su incidencia y, con ello, proceder a su revisión de acuerdo con el procedimiento establecido en la ENR.

VI. PROPUESTA DE LÍNEAS DE MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS EXISTENTES

Una de los contenidos de la ENR es la formulación de líneas de mitigación dirigidas a paliar los riesgos detectados. Ello consiste en plantear líneas generales de actuación que podrían seguirse para mitigar los riesgos detectados, bajo las cuales se agruparían las actuaciones concretas que en su día se adopten por las autoridades peruanas. Siguiendo este criterio, a continuación se proponen estas líneas generales de mitigación, acordes con los riesgos detectados en la ENR:

1. *Refuerzo de la seguridad nacional*, en la que se englobarían actuaciones dirigidas a incrementar el control en las fronteras para prevenir el movimiento de grupos criminales organizados, el trasiego de mercancías ilegales y la entrada y salida de dinero en efectivo, a evitar la existencia de zonas en manos de la delincuencia y a garantizar la presencia de las autoridades en todo el territorio nacional.

2. Medidas dirigidas a disminuir el elevado grado de informalidad de la economía peruana, intentando regularizar las actividades comerciales y mercantiles y dotando de legalidad a las relaciones laborales.
3. Lucha contra el tráfico ilegal de drogas, prosiguiendo con las actuales actividades de erradicación de cultivos y de desarrollo de cultivos alternativos e incrementando las actuaciones de interdicción y policiales.
4. Medidas integrales de lucha contra la corrupción pública, actuando tanto desde el punto de vista represivo aumentando las capacidades de investigación, persecución y enjuiciamiento como preventivo mediante la introducción de reformas en las Administraciones Públicas que incrementen su institucionalidad y la profesionalidad de sus gestores, a la vez que establezcan controles que eviten la aparición de estos comportamientos.
5. Reforma de los organismos de represión, investigación y enjuiciamiento para dotarles de los medios y capacidades suficientes para cumplir adecuadamente con su función y de un marco jurídico idóneo para ello, incrementar su efectividad para acabar con la impunidad y erradicar las situaciones de corrupción entre sus integrantes.
6. Articulación de sistemas de coordinación interinstitucional efectiva que permitan aunar esfuerzos y compartir información entre los diferentes organismos implicados en la prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.
7. Reformas legislativas que incrementen las capacidades de la UIF, de tal manera que pueda acceder a la información y a las bases de datos que sea preciso para cumplir con sus fines, y garanticen la trasposición de los estándares internacionales y su efectiva aplicación del marco preventivo.
8. Refuerzo del grado de cumplimiento del marco preventivo por los sujetos obligados, garantizando que son efectivamente supervisados de acuerdo con sus niveles de riesgo.

Como se ha señalado anteriormente, estas líneas generales precisarían de su adecuado desglose y desarrollo a través de actuaciones concretas, que deberían contener, al menos,

la descripción de las medidas y su alcance, el coste económico de su implementación, las entidades responsables para llevarlas a cabo y calendario de ejecución.

VII. PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DE LA ENR

Toda evaluación de riesgos debe contemplar su correspondiente procedimiento de actualización que garantice su adecuación a la realidad del país, que puede ser objeto de cambios a lo largo del tiempo. Para ello, es preciso establecer un procedimiento que determine responsabilidades y concrete los pasos a seguir para ello.

En esta línea, el procedimiento propuesto contempla su ejecución a través de un grupo de trabajo específico que se constituya en CONTRALAFI con la finalidad de analizar, evaluar y hacer el seguimiento de los riesgos detectados en la ENR. Su actividad, que se desarrollará conforme al procedimiento establecido, consistirá en una revisión ordinaria (de carácter periódico) o extraordinaria (cuando haya circunstancias sobrevenidas que lo aconsejen). El resultado de sus trabajos se trasladará a CONTRALAFI, con la propuesta de actuación que corresponda.

