

Ciudad Segura

PROGRAMA ESTUDIOS DE LA CIUDAD FLACSO - ECUADOR

LAVADO DE ACTIVOS

Origen encubierto

Jaime Erazo Espinosa

Todo escenario transaccional, comercial o financiero, puede ser afectado por el lavado de activos, cuya naturaleza, transnacional y delictiva, puede mermarse al confrontarse con acciones preventivas engranadas en mecanismos, cada vez más profundos, de cooperación internacional y en políticas, cada vez mejoradas, de alcance supranacional. Todo escenario contaminado encierra también todo el dinero que se obtiene y no sólo proviene del tráfico de drogas sino de cualquier actividad delictuosa, dícese por ejemplo: tráfico de personas y de órganos, contrabando, tráfico de bienes inmuebles y de bienes culturales, etc. Todo dinero obtenido (re)valoriza todo activo, y lo integra o al menos lo intenta, a través de, por citar dos actores, los "prestacuentas" o los "prestanombres", dentro de los formales procesos de la economía territorial.



Los "presta" son testaferros, títeres de las acciones ilícitas de otros, por ello, en su contra casi nada se hace o se puede hacer; esto provoca, más que un mal social, una estructura de contradicción. Visto así, el lavado, al margen de ser un delito de orden económico financiero, es un detonante de brechas y distancias sociales: sus pactos exigidos se conservan con el amedrentamiento y sus promesas incumplidas se pagan con la vida. No es por tanto un ilícito aislado sino más bien uno con múltiples posibilidades que van desde, su origen y acompañamiento en "carteras de negocios ilegales" hasta, su defensa legal en "derechos vulnerados y garantías individuales" de no juzgamiento. Probar el lavado de activos como delito no es nada fácil, hay una estructura contrariada que lo respalda la cual se legaliza en figuras jurídicas e ilegaliza en múltiples y apetecidos mercados como el inmobiliario. Se legaliza también por un lado, en atractivos sistemas financieros como el ecuatoriano que está dolarizado, y por otro, en el espectro cibernético y tecnológico, demandado por la rapidez con la que aparecen sus avances y la escasez de sus controles. Por tanto, para comprobar el delito se aceptan indicios de que está sucediendo; un indicio apertura, en la Fiscalía, un proceso técnico-analítico: legal, financiero y tributario, complejo y reservado; si este es llevado con cuidado puede usarse como prueba ante el denunciado, si no es así puede poner en riesgo la integridad del denunciante.

Para evitar el daño colateral, es decir, para evitar dañar a quien denuncia, los regímenes legales de los países adoptan cada vez más al riesgo como fundamento, esta apuesta blinda al Estado y a las instituciones y funcionarios, encargados de configurar el acto ilícito y las responsabilidades penales por el mismo, de demandas ante diversas instancias locales, nacionales o internacionales por violación de derechos humanos. La Ley contra el lavado de activos en Ecuador; por ejemplo, reprime pero no extingue el dominio, así entonces, cuando dentro de cualquier proceso de investigación sobre delitos relacionados y denunciados, se incauta provisionalmente, esta acción que facilitaría el lado preventivo del proceso, no tiene ninguna norma específica de respaldo, por ende, la Ley tiene un gran vacío legal que la torna primaria y sin riesgo, aunque debemos reconocer que en ciertos casos sí ha sido sentenciado. Y no sólo que nuestra Ley puede ser primaria y sin riesgo, sino que ante nuevas tipologías del delito aparecidas a la par del desarrollo tecnológico, puede continuar sugiriendo el uso de métodos tradicionales de supervisión. Entonces, mientras sepamos que las redes delictuosa, tanto del lavado de activos tradicional como del manejado a través del ciberespacio, se engrandecen y fortalecen, debemos alentar la inclusión de visiones nuevas e innovadoras en la mejora de nuestra legislación.

Mejorar implica, entre otras tantas, las siguientes atenciones: seguir con minucioso detalle el rastro de las transacciones hasta dar con la fuente, no del "presta", sino del titular original que resulta beneficiado; desensombrecer sistemas de lavado que además de competir con estructuras controladas y reguladas, como las bancarias, ofrecen sitios privados para el depósito de los fondos resultantes del ilícito; obligar a reportar y justificar la recepción continua de cantidades "pitufo" —aquellas que por ser menores están por debajo de la supervisión financiera—; e intervenir a las empresas que, habiéndose declarado con problemas financieros o en quiebra, reciben grandes inversiones de capital que a futuro ni las salva ni las vuelve productivas sino sólo depositarias de entregas fraudulentas.

A través del lavado de activos, se amasan miles de millones de dólares que se camuflan en cientos de bienes de varios tipos, los cuales se incorporan sin mayores restricciones, a las formalidades de nuestras economías. Esto sólo es posible porque se cuenta con una superestructura que involucra a personas con talentos diversos y a instituciones que reforman, con artificios financieros, los marcos legislativos. Ante ello, lo que nos resta es alentar la rigurosa investigación de sospechas y anomalías, la que por suerte ya cuenta y se respalda en Unidades de Inteligencia y/o Información de Análisis Financiero presentes en prácticamente todos los países.

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
**Luchar contra las causas,
no contra los efectos**
José Cisneros
Página 2

**La lucha contra el lavado de
activos en el Ecuador**
Freddy Galarza Enríquez
Página 10

INTERNACIONAL
**Estrategias peruanas en contra
del lavado de activos**
Noemí López
Página 3

TEMA CENTRAL
**El delito de lavado de activos
y la afectación de derechos en la
era de la globalización**
Catalina Carpio
Página 4

MEDIOS
**Ética y reformas legales
vs. artificios financieros**
Rosa Enríquez Loaiza
Página 12

COMPARANDO
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA
**Iniciativas para el control
del lavado de activos**
Alfredo Santillán
Página 11

SUGERENCIAS
Página 11

CORTOS
Página 3



FLACSO
ECUADOR

ENTREVISTA

Luchar contra las causas, no contra los efectos



Arq. José Cisneros
Ex Director Nacional de
Investigaciones de la Fiscalía
General del Estado

A inicios de noviembre de 2010 se aprobó la Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos en la Asamblea Nacional. ¿Desde cuándo se investiga el lavado de activos en el Ecuador? ¿Era necesaria esta ley?

La incursión en la investigación de lavado de activos es anterior a la ley que aprobó la Asamblea. A la Comisión Anticorrupción, por ejemplo, nos llegaban informaciones que nos conducían a este tipo de delito, el cual era nuevo y no estaba todavía considerado en la legislación del país. Se realizaron investigaciones sobre algunos casos, a pesar de que no estaba en el ámbito de acción de la Comisión, las cuales sirvieron para alertar a la Superintendencia de Bancos de que se estaban dando situaciones anómalas en ciertas compañías financieras e inmobiliarias. Esta indagación dio un buen impulso a la conformación de esta ley que estuvo archivada o rezagada, desde el 2001 o 2002, en el Congreso Nacional de aquel entonces. Desgraciadamente, esta ley ha sido bastante recortada: de los 124 artículos iniciales quedaron 24 artículos al final. De cualquier manera, se trata de un instrumento válido para la detección y la sanción del lavado de activos, así como también para su prevención.

Prevención, detección y sanción: ¿Cuáles han sido los resultados en la búsqueda de activos de origen ilícito? Vuelvo a hacer la pregunta: ¿Era necesaria esta ley?

El problema era que no íbamos en búsqueda de activos de origen ilícito. Para eso se necesitaba una ley nueva que permitiera perseguir los activos e incautar a través del Estado los activos de ese tipo. Es decir, lo que se buscaba era una ley de extinción de dominio, para lo cual, por iniciativa del Fiscal General de la Nación, Dr. Washington Pezante, se invitó a catorce entidades públicas: Policía Nacional, Procuraduría, Unidad de Inteligencia Financiera, CONSEP, Fiscalía y otras. Sin embargo, las iniciativas en este sentido se topan con los intereses de aquellos que se quedarán sin herencia y así se van al tacho de la basura. Una ley similar existe en muchas legislaciones del mundo. En Latinoamérica, están los casos de Colombia y Chile, por ejemplo. Otro elemento importante de este delito es la acción del testafiero, en cuya contra no se puede hacer nada. Es una tomadura de pelo para toda la sociedad. El asunto de los bienes adquiridos con dinero proveniente del lavado debería ser abordado tanto por el Código Penal como por el Código Civil.

Para elaborar este proyecto de ley vinieron expertos colombianos, quienes nos decían que, gracias a la normativa vigente en su país, si algún juez dejaba en libertad a algún narcotraficante, éste no era nadie al quedarse sin dinero, sin un solo bien. Los bienes son los que usualmente les afecta.

Lo importante es atacar al bolsillo con una ley de extinción de dominio. En la ley que se acaba de aprobar se habla de la incautación, mas no de la extinción de dominio. Ahora bien, dentro de América Latina, sin considerar a Colombia, México y Brasil, el Ecuador es uno de los países con mayores resultados, a pesar de que antes no había legislación al respecto. Al momento, hay nueve sentencias por lavado y dentro de poco serán doce, frente a cero sentencias en el caso de Argentina, una en Chile, y una o dos sentencias en el Perú. Por un lado, hemos hecho un buen trabajo, aunque también se debe considerar que en el Ecuador hay mayor incidencia de estos casos.

¿Se podría decir, dada esta alta incidencia, que gran parte de la economía ecuatoriana se mueve gracias al dinero del lavado?

Yo diría que hay áreas de la economía que podrían estar contaminadas, por ejemplo el mercado inmobiliario, el sector de la construcción, y también los casinos y las salas de juego. En la nueva ley se incorporan algunos elementos que harán más efectiva nuestra labor. Por ejemplo, ahora son sujetos obligados a reportar transacciones mayores a 10 mil dólares los casinos, las notarías, las inmobiliarias, los registradores de la propiedad, las cooperativas pequeñas y otros negocios que antes no eran obligados. Nos hemos dado cuenta que los lavadores utilizan cooperativas pequeñas para sortear los controles de la Superintendencia de Bancos, ya que estas cooperativas están reguladas

por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Se debe considerar que con la dolarización se facilitó el proceso de lavado, porque gracias a ello ya no es necesario cambiar el dólar a la moneda local. Ahora se da un control similar en puertos y aeropuertos, dado que en estos lugares se da el llamado *pitufeo*, que es la técnica de recolectar *mulas*, como las del narcotráfico, pero para llevar dinero. Antes se controlaba solamente el ingreso, ahora también la salida de dinero. Hay otros países, como Chile, que no tienen un control muy fuerte para el ingreso, pero para la salida sí. Cuando ingresas una cantidad de dinero, no puedes sacarla sino después de 10 años. Con esto se logra que ese dinero se invierta en desarrollo. Aquí bloqueamos la entrada y la salida.

En este caso, Chile va en contra del discurso de la lucha contra el lavado de activos.

En el delito de lavado de activos hay una serie de contradicciones. El dinero ilícito es el que provoca el mal social. El dinero proveniente del narcotráfico o de la trata de personas tuvo que matar a mucha gente joven, generado nuevos drogodependientes, esclavizado a jóvenes de todo el mundo

Yo diría que hay áreas de la economía que podrían estar contaminadas, por ejemplo el mercado inmobiliario, el sector de la construcción, y también los casinos y las salas de juego. En la nueva ley se incorporan algunos elementos que harán más efectiva nuestra labor.



por la venta de armas, y tantos otros aspectos negativos. Pero el dinero en sí lo que trae es producción, adelanto, trabajo. Actualmente, lo que se hace es cortar el efecto y no la causa, que es el narcotráfico, la trata de personas, delitos execrables que se deberían combatir. Sin embargo, este dinero hace daño a la economía de un país en tanto muestra economías de espejismo, de grandes bonanzas económicas. Por ejemplo, empresas muy grandes de construcción que quiebran al asociarse con personas que, después de comprobárseles el lavado de activos, no pueden seguir con la inyección de capitales frescos. Con esto, los empleados entran al desempleo y se provoca un desequilibrio económico. El caso chileno es diferente porque en ese lapso de diez años se transforma el dinero en industria. Se dice de Colombia, por ejemplo, que con el fin de la guerra interna su crecimiento económico sería superior al de Chile. Lo que estamos de acuerdo todos, sin embargo, es que en el origen del dinero lavado está el principal problema. Tenemos que seguir luchando contra este delito que necesariamente lleva a cometer otro tipo de delitos.

Otro tipo de delitos... ¿Delitos violentos? ¿Cuál es la violencia que genera el lavado de activos?

Todo delito provoca inseguridad y delincuencia. En el narcotráfico, por ejemplo, se cometen crímenes atroces para apropiarse de los sectores de distribución y venta. En el lavado de activos, el incumplimiento de promesas o de pactos por el chulco o la usura también se paga con la vida o amedrentando a los deudores. Todo delito genera violencia por las consecuencias que éste tiene. Hoy por hoy, han proliferado los casos de *prestadiarios* con dinero del narcotráfico. A través de esta modalidad, el narcotráfico recluta mulas. Se ofrece a la gente pobre —sobre todo vendedores ambulantes que necesitan liquidez para comprar sus productos— cantidades de mil dólares que deben cubrirse con el pago de 100 dólares diarios. Cuando se incumple el trato, se presentan verdaderos sicarios que, mediante amenazas a la vida y chantajes, toman a cambio de la deuda a una sobrina, un nieto, un hijo u otro pariente del deudor para que trasporte la droga. Este es uno de los efectos del lavado. Sin embargo, repito: esto es una lucha contra los efectos. Lo que debemos ahondar es en la lucha en contra de las causas



Nicanor Benítez

EN CORTO

- En diciembre del año 2000 fue creado el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), una entidad intergubernamental de base regional que agrupa a países de América del Sur con el fin de combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Entre sus principales acciones está la mejora de políticas nacionales que luchen contra estos delitos y la profundización de mecanismos de cooperación entre los países miembros.
- En su artículo 4, la ley guatemalteca contra el lavado de dinero y de activos sanciona con prisión de cinco a quince años y una multa de cincuenta a mil quinientos salarios mínimos mensuales a las personas involucradas directa o indirectamente en esta clase de actividad ilícita.
- Entre mayo y junio de 2010, Chile rindió un exhaustivo examen sobre la normativa y las medidas para combatir el lavado de activos ante el GAFISUD. Este examen determinará de ahora en adelante los progresos que refleja la legislación nacional en relación a las medidas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el tipo de cooperación internacional que se ha sostenido, y el diseño y aplicación de políticas institucionales.

INTERNACIONAL

Estrategias peruanas en contra del lavado de activos

Noemí López

En julio de este año, el presidente de Perú, Alan García, lanzó el Plan de Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, con el fin de detectar dónde se encuentran las fortunas amasadas por el narcotráfico en ese país, tomando en cuenta que el Perú es el segundo productor de hoja de coca y cocaína en el mundo. Este Plan Nacional pretende involucrar al Poder Judicial, la Fiscalía y la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros (SBS).

García calculó que, en los últimos veinte años, las mafias del narcotráfico en este país han amasado unos 40 mil millones de dólares, los cuales se encuentran camuflados en bienes inmuebles sin fundamento financiero: "Toda esa masa de dinero [...] tiende a unificarse como una banca paralela en torno a grandes proveedores y facilitadores del dinero para comenzar el ciclo infernal del narcotráfico".¹

Esto es solo una de las partes que configuran la lucha en contra del lavado de activos. En el 2003, el Gobierno peruano creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la cual ha centrado el 80% de sus investigaciones en movimientos sospechosos vinculados al narcotráfico. El año anterior, la UIF dio un informe señalando que hasta el 2009 se detectaron 3.460 millones de dólares involucrados en el delito de lavado de dinero. Además, dicha entidad entregó a la fiscalía 404 informes sobre este ilícito, de los cuales 158 tendrían relación con el tráfico de drogas, 56 con la corrupción de funcionarios y 39 con la defraudación tributaria.² El jefe de esta unidad, Daniel Linares, se mostró preocupado ante el aumento de ese delito, pues comentó que en 2009 se presentaron 138 informes relacionados con actividades de lavado de dinero al Ministerio Público, mientras que en 2008 las cifras fueron de 117 casos.

La norma de creación de la UIF exige a empresas financieras, comerciales y personas naturales a declarar ante el banco operaciones por más de 10 mil dólares, pero la Policía Nacional determinó que una de las técnicas más utilizadas para el lavado de activos son el trabajo de "pitufo", canalizando depósitos menores a esa cantidad, ya que no están sujetos a supervisión financiera. Además, el jefe de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Rómulo Pizarro, informó que el lavado de activos en el Perú mueve unos 3.250 millones de dólares al año.

Linares explicó también que una de las limitaciones de esta organización es que no puede actuar de oficio, es decir, que solo puede intervenir en casos que despiertan sospechas sobre un manejo irregular de dinero en el sistema financiero. También señaló que no pueden cruzar información con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), pues la ley solo les permite elevar un informe al Ministerio Público, organización única autorizada a los datos de esta entidad. El funcionario indicó que sería conveniente que la UIF pueda tener acceso a la reserva tributaria y a información de comercio exterior, pues a pesar de que esta organización presentó en el 2008 un proyecto de ley para modificar esta situación, la iniciativa reposa en el Congreso peruano.

A pesar de las limitaciones legales, la UIF ha incautado, en lo que lleva de vida, dos millones de dólares que no fueron declarados por sus poseedores en Aduanas, y ha investigado el movimiento de 3.460 millones de dólares

1 América Economía (s/f). "Perú lanzó plan contra lavado de activos y financiamiento del terrorismo". Visita 20 de septiembre de 2010 en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/peru-lanzo-plan-contra-el-lavado-de-activos-y-financiamiento-del-terrorismo>

2 El Comercio (s/f). "Unidad de Inteligencia financiera detectó US\$3.460 millones de dinero lavado". Visita 24 de septiembre de 2010 en <http://elcomercio.pe/economia/445017/noticia-unidad-inteligencia-financiera-detecto-us3460-millones-dinero-lavado>