

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Índice

Índice	2
Presentación	3
Introducción	4
Metodología de la Evaluación Nacional de Riesgos	6
Marco Normativo e Institucional	11
Caracterización del Lavado de Activos en Chile	22
Identificación de los Riesgos de LA/FT	25
Determinación y Evaluación de los Riesgos de LA/FT en Chile	38
Conclusiones	52

Presentación

Combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT) es una de las prioridades de la comunidad internacional, por los negativos efectos que ambos delitos tienen en la estabilidad social, financiera, institucional y reputacional de cada país.

En Chile, los esfuerzos de prevención, detección y persecución del LA/FT son coordinados por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), servicio que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Hacienda, y que tiene por objetivo prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la actividad económica chilena, para la comisión de dichos ilícitos, siguiendo las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Las Recomendaciones de GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el LA/FT, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La primera Recomendación GAFI señala que los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT, y tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluarlos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los mismos.

En este contexto, la Unidad de Análisis Financiero, junto a los ministerios del Interior y Seguridad Pública y de Hacienda, con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo, y la colaboración del Ministerio Público y la Policía de Investigaciones de Chile, dan a conocer la primera Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, documento que no solo atiende los más altos estándares internacionales sobre la materia, sino además permite detectar las amenazas y vulnerabilidades de nuestro país ante este flagelo, y cuantificar su impacto.

Así, Chile podrá consolidar una adecuada política pública de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y, con ello, focalizar los recursos humanos y financieros en forma eficiente y eficaz.

Si bien el país cuenta con un Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo, y con una Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al LA/FT, es fundamental que la ciudadanía tome conciencia que, en un mundo globalizado, donde el dinero de origen ilegítimo se mueve en forma casi instantánea, la lucha contra estos delitos es una tarea permanente.

De ahí que revisar y actualizar nuestras vulnerabilidades y amenazas debe ser un proceso dinámico, en el cual participen activamente el sector público y privado, a fin de mitigar los riesgos detectados.

En esta primera Evaluación Nacional de Riesgos, los delitos relacionados con el narcotráfico siguen marcando los niveles más relevantes de riesgo de LA para el país. No obstante, es particularmente importante observar dinámicas como la corrupción pública, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el contrabando, delitos base cuyas ganancias ilícitas deben ser combatidas con la mayor decisión.

Asimismo, Chile debe seguir en la senda de colaborar internacionalmente y lograr que todos los estratos comprendan la importancia de la prevención y el combate del FT, recordando siempre que se trata de un delito diferente a la acción terrorista propiamente tal, y que muchas veces el financiamiento será para actividades terroristas que se llevarán a cabo en otros países.

Javier Cruz Tamburrino
Director UAF



Introducción

Identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) es parte esencial de la implementación y desarrollo de un régimen nacional contra el LA/FT.

Un régimen que no solo incluye leyes y reglamentos, sino también adecuaciones institucionales y políticas de gestión, entre otras medidas, para mitigar dichos riesgos.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha desarrollado una serie de *Recomendaciones*, que son reconocidas como el estándar internacional para la lucha contra el LA/FT y la proliferación de armas de destrucción masiva. Las *Recomendaciones* están orientadas, precisamente, a abordar esta respuesta coordinada contra las amenazas del LA/FT, desde un enfoque de riesgo. Así lo establecen la *Recomendación 1 (R.1)*, su *Nota Interpretativa (NI.1)* y su *Resultado Inmediato* correspondiente (RI.1).

Chile ha decidido abordar la R.1, NI.1 y el RI.1, con la siguiente estructura secuencial:



Fuente: Elaborado por la UAF en base a las Recomendaciones de GAFI.

I. Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de LA/FT

El presente documento da cuenta de la evaluación que Chile ha realizado de sus riesgos de LA/FT.

Chile creó la Comisión Asesora Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo¹, para coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, detección y persecución del LA/FT, con el fin de mitigar los riesgos LA/FT.

II. Enfoque Basado en Riesgo (EBR) de LA/FT

Sobre la base de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR), nuestro país identificará los riesgos que serán tratados para prevenir y/o mitigar las amenazas y vulnerabilidades nacionales frente al fenómeno del LA/FT.

Asimismo, se determinarán los sectores económicos que se abordarán mediante enfoques sectoriales de riesgo de LA/FT.

III. Estrategia Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT)

Nuestro país impulsará la creación de una nueva Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo, que integre los resultados obtenidos en las dos etapas anteriores; es decir, los resultados de la ENR y el EBR, permitiendo con ello el pleno cumplimiento de la *Recomendación 1* de GAFI, su *Nota Interpretativa* y el *Resultado Inmediato 1*.

¹ Creada por medio del Decreto N° 1.724 del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial el día 19 de julio de 2016.

Metodología de la Evaluación Nacional de Riesgos

CONCEPTOS

El año 2013, GAFI publicó una guía denominada “*Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*”.

A partir de las definiciones base incluidas en dicha Guía, se establecen los siguientes conceptos clave:



Amenaza: Se refiere a una persona o grupo de personas, objeto o actividad, con el potencial de causar daño al Estado, a la sociedad o a la economía para lavar activos de origen ilícito o financiar al terrorismo. Las amenazas pueden ser internas o externas al país. Deben entenderse como elementos que buscan permear las economías para lavar activos o financiar el terrorismo.



Vulnerabilidad: Son elementos que pueden ser explotados por las amenazas o que pueden apoyar o incluso facilitar sus actividades. Deben entenderse como características propias del país, que pueden facilitar el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo en el país.



Mitigantes: Son elementos que representan una barrera o mitigación estructural ante una amenaza. En otras palabras, son factores inherentes del contexto país que actúan como una barrera frente a la ocurrencia de eventos indeseados asociados al LA/FT.



Impacto potencial: Se refiere a la consecuencia negativa que puede causar la materialización de las amenazas en términos económicos y sociales.



Riesgo: Es una función que relaciona cuatro elementos: amenazas, vulnerabilidades, mitigantes e impacto. En otros términos, es la posibilidad de que los recursos producidos por actividades delictivas ingresen exitosamente al sistema económico formal del país, para de esta forma otorgarles una apariencia de legalidad y diluir su rastro, o bien, conseguir exitosamente el financiamiento de actividades de índole terrorista.

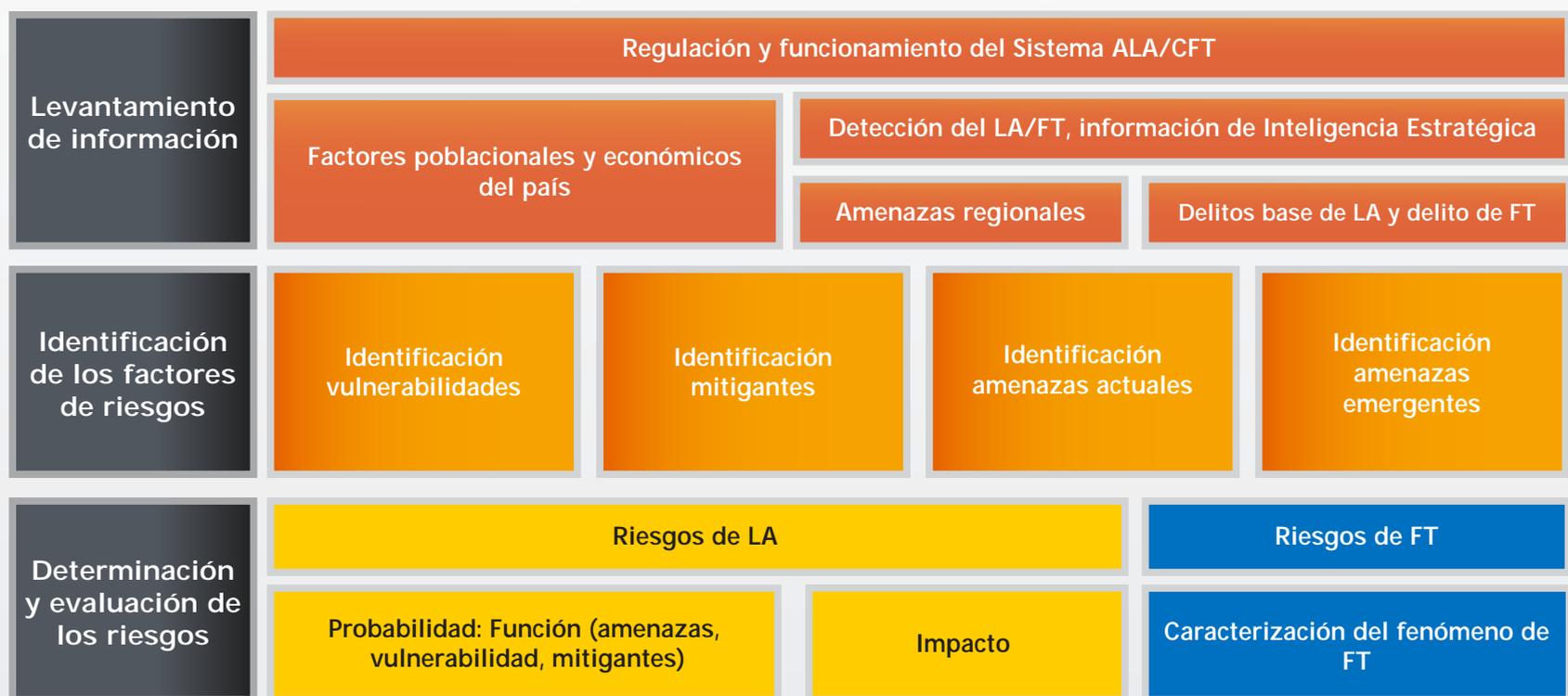
METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para realizar la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) fueron analizadas distintas metodologías de evaluación propuestas por organismos internacionales.

Dicha revisión resultó en el desarrollo de una metodología propia, en la cual se incorporaron componentes que permitieron integrar información tanto cuantitativa como cualitativa, ajustada a la fisonomía del país, y que permite identificar, medir y evaluar los riesgos nacionales de LA/FT.

A continuación se presenta un esquema de la metodología utilizada:

Ilustración 2. Metodología Evaluación Nacional de Riesgos LA/FT de Chile



Fuente: UAF.

A continuación se detalla cada una de las actividades llevadas a cabo:

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN.

a. *Regulación y funcionamiento del Sistema Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT):* Para realizar una adecuada evaluación de los riesgos de LA/FT resulta necesario conocer el funcionamiento del Sistema Nacional ALA/CFT. Por ello, la evaluación se inicia con una revisión del funcionamiento y normativa actual del Sistema Nacional ALA/CFT.

En el marco de este proceso se revisó la información ya levantada por iniciativas relacionadas tales como:

- Asesoría sobre riesgos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) realizada el año 2014.
- Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al LA/FT y su respectivo Plan de Acción 2014-2016.

b. *Factores poblacionales y económicos del país:* Se analizaron diferentes factores representativos de la estructura institucional, económica y social del país, que a nivel agregado facilitan la determinación de amenazas, vulnerabilidades y mitigantes. Los distintos factores son características resumidas en los ámbitos socioeconómicos y demográficos de la población.

c. *Detección del LA/FT: información de inteligencia estratégica:* La presente ENR contempló el análisis de información generada por los procesos de inteligencia estratégica que realiza la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

d. *Delitos base de LA:* Se realizó un análisis de los delitos base de lavado de activos tipificados en Chile, que

generan activos de origen ilícito y amenazan al Sistema ALA/CFT. El análisis tuvo en cuenta la información del registro de las investigaciones formalizadas por delitos base de LA/FT del Poder Judicial.

e. *Amenazas regionales*: Existe conciencia internacional que tanto el lavado de activos como el financiamiento del terrorismo son fenómenos de carácter global. Por tal motivo se analizaron los antecedentes regionales con respecto a la comisión de estos delitos, fundamentalmente mediante la revisión del documento “*Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos*”, publicado por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat) en diciembre de 2015.

IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA/FT.

Basado en el levantamiento de información realizado en la etapa anterior se procedió a:

a. *Determinar las amenazas actuales*: Para esta metodología se consideraron los delitos precedentes de lavado de activos con mayor preponderancia en el país. Ello, entendiendo que estos delitos generan patrimonio ilícito que puede ser lavado y que, por tanto, representan una amenaza existente en el país. Conjuntamente se utilizó el Tercer Informe de Tipologías y Señales de Alerta de LA de la UAF, que permitió analizar cómo el país ha sido vulnerado por los lavadores de activos en términos de sentencias condenatorias por dicho delito.

b. *Determinar las amenazas emergentes*: Se refiere a situaciones, tendencias delictivas o amenazas regionales con potenciales consecuencias negativas para el Sistema ALA/CFT que, sin presentar aún una ocurrencia significativa en términos de números de casos criminales, han irrumpido en el último tiempo en nuestro país.

c. *Determinar las vulnerabilidades*: Para esta metodología, las vulnerabilidades deben entenderse como características propias de un país que pueden permitir, facilitar o ser explotadas para el desarrollo de actividades de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo. La determinación de las vulnerabilidades de Chile se realizó sobre la base del análisis de la información generada en el punto anterior, teniendo en especial consideración los factores poblacionales y económicos del país.

d. *Determinar los mitigantes*: Se trata de elementos que representan una barrera o mitigación estructural o natural del país ante una amenaza. En otras palabras, son elementos intrínsecos del contexto país, que tienen la virtualidad de moderar, aplacar o disminuir la ocurrencia de eventos asociados al LA/FT y/o sus consecuencias.

DETERMINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA/FT.

Debido a que el fenómeno de lavado de activos es diferente al de financiamiento del terrorismo, se utilizaron distintas metodologías para determinar y evaluar los riesgos a nivel país de cada uno. A continuación se detallan las metodologías utilizadas:

1) Riesgos de lavado de dinero.

Basándose en el levantamiento de las amenazas, vulnerabilidades y mitigantes, se generó una metodología de evaluación, que permitió valorar los riesgos que enfrenta el Sistema ALA/CFT en términos de la probabilidad de ocurrencia e impacto de los mismos.

Para determinar la probabilidad de ocurrencia de un riesgo de LA se utilizaron 8 criterios cuantitativos y 2 cualitativos, asociados a las amenazas, vulnerabilidades y mitigantes, respectivamente. En el caso de la valoración del impacto se utilizaron 3 criterios cuantitativos y 1 cuantitativo.

Esta valoración fue generada a través de un esquema matricial, con una escala jerárquica de cinco niveles (1 a 5), donde 1 representa un muy bajo nivel de riesgo y 5, el mayor nivel de riesgo posible en esta métrica.

La metodología interrelaciona información cuantitativa y cualitativa de los diferentes determinantes asociados al LA, y evalúa el nivel de riesgo, con el cuidado de mantener condiciones de transitividad y proporcionalidad entre ellos, lo que permite una correcta asignación de la escala de riesgo evitando incoherencias en la valoración de los mismos².

² Saaty, Tomas. 1994. “How to make a decision: the analytic hierarchy process”. University of Pittsburgh.

2) Riesgos de Financiamiento del Terrorismo.

La evaluación de los riesgos de FT difiere metodológicamente de la evaluación de los riesgos de LA, toda vez que se trata de fenómenos criminales de naturaleza distinta. Fundamentalmente, la valoración de este fenómeno tiene un origen disímil al LA, dado que como fundamento no requiere la exclusiva utilización de activos de origen ilícito, ya que parte importante de los fondos empleados puede tener origen lícito, dificultando su rastro y seguimiento. Según lo anterior, y al levantamiento de las amenazas, vulnerabilidades y mitigantes, se generó un análisis de carácter cualitativo para valorar el riesgo de FT en el país.

Marco Normativo e Institucional

CONTEXTO GLOBAL Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

LA ACCIÓN INTERNACIONAL Y LAS 40 RECOMENDACIONES DE GAFI

La prevención y combate al Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) forman parte de un esfuerzo de carácter internacional impulsado por una serie de organismos intergubernamentales especializados en la materia.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es el organismo intergubernamental que dicta las políticas y recomendaciones internacionales que deben aplicar los países para un adecuado y eficaz combate contra estos delitos a nivel mundial. Creado en 1989, a instancias del Grupo de los 7 (G-7), y con sede en París, Francia, GAFI aprobó en 1990 las primeras *40 Recomendaciones* contra el lavado de activos, a las que se sumaron, a partir de 2001, *Ocho Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo*, que en 2003 fueron ampliadas a 9.

En la actualidad, los estándares que promueve GAFI están contenidos en las 40 Recomendaciones ALA/CFT, emitidas en febrero de 2012. Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas de carácter normativo y de efectividad, que articulan acciones preventivas con medidas operativas y de persecución criminal. El objetivo es proteger al sistema financiero global, y a otras actividades económicas, de los perjuicios derivados de la comisión de los delitos de LA y FT, y debilitar, en forma simultánea, a las organizaciones criminales, a fin de evitar que provoquen distorsiones en el desarrollo social, económico y financiero de los países y en su estabilidad institucional.

Reconocidas por la comunidad global como los “Estándares Internacionales contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo”, las 40 Recomendaciones son aplicadas por más de 180 países que, junto con validarlas, se han comprometido a ser evaluados periódicamente respecto de su nivel de cumplimiento, a través de procesos de evaluaciones mutuas, que se desarrollan en el seno de GAFI y de los organismos regionales al estilo GAFI.

GAFILAT Y LOS PROCESOS DE EVALUACIONES MUTUAS

En el marco de la acción regional anti LA/FT, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat) es la organización intergubernamental que promueve en la región la implementación y mejora continua de las políticas para combatir el LA/FT. Su creación forma parte de la estrategia de extensión de la red de protección global iniciada en los años noventa, que fomentó la formación de organismos regionales al estilo GAFI (FATF por su sigla en inglés), denominados FATF Style Regional Bodies (FSRB). Actualmente operan 8 FSRB intergubernamentales, soberanos e independientes, que a su vez son miembros asociados de GAFI³.

Gafilat se creó formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, bajo el modelo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo, por los representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se incorporaron como miembros plenos México (2006), Costa Rica, Panamá (2010), Cuba (2012), Guatemala, Honduras y Nicaragua (2013), y República Dominicana (2016).

Gafilat ha adoptado como propias las Recomendaciones de GAFI y ha impulsado el cumplimiento de dichos estándares internacionales entre sus miembros, fomentando la implementación de sistemas integrales antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, que comprometan a todas las autoridades competentes, fortaleciendo la coordinación y cooperación a nivel nacional y regional. El mecanismo por antonomasia para impulsar la adhesión y perfeccionamiento de los sistemas nacionales ha sido el régimen de Evaluaciones Mutuas, proceso complejo a través del cual un grupo de expertos, brindados por los países miembros de Gafilat, mediante la Secretaría Ejecutiva que coordina el proceso, evalúa el cumplimiento técnico y de efectividad de un país de las *40 Recomendaciones* de GAFI. El país evaluado revela todo su sistema preventivo y represivo ALA/CFT, y recibe un informe de evaluación en el que se detallan sus fortalezas y debilidades.

Chile ha sido objeto de dos Evaluaciones Mutuas ante Gafilat, correspondientes a aquellas llevadas a cabo en los años 2006 y 2010. En el año 2010, el país quedó bajo seguimiento intensificado, toda vez que 10 de las 40 Recomendaciones claves se encontraban calificadas como ‘parcialmente cumplidas’ o ‘no cumplidas’. En 2016, Gafilat aprobó la salida de Chile del “seguimiento intensificado” al demostrar avances sustanciales en su cumplimiento –particularmente con la dictación de la Ley N° 20.818 y los avances en la supervisión de la Actividades

³ Ver miembros y observadores de GAFI en <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers>

Profesionales No Financieras Designadas (APNFD)- y su compromiso político en el abordaje de las deficiencias remanentes. La próxima Evaluación Mutua de Chile tendrá lugar el año 2020 bajo la nueva metodología de evaluación establecida por GAFI, que comprende tanto criterios de cumplimiento técnico como de efectividad.

Cabe destacar que, desde diciembre de 2009, es la Unidad de Análisis Financiero la que ejerce la coordinación nacional y representación de Chile ante Gafilat. Esta designación implica, entre otros aspectos, impulsar las iniciativas orientadas a dar cumplimiento a las 40 Recomendaciones de GAFI, coordinar y actuar como punto de enlace en los procesos de Evaluación Mutua, organizar y difundir actividades de capacitación (desarrolladas en el marco de Gafilat) y promover la participación de expertos chilenos en la evaluación de otros países y en los grupos de trabajo de Gafilat.

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

El marco normativo internacional se ve complementado por un conjunto adicional de instrumentos internacionales que Chile ha suscrito y ratificado en materia de lavado de activos y sus delitos precedentes, financiamiento del terrorismo y corrupción, y que junto con permitir cumplir los estándares internacionales exigidos por GAFI, entregan orientaciones y herramientas concretas de persecución penal y cooperación internacional en la materia.

En materia de lavado de activos Chile ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas o Convención de Viena de 1988; la Convención de Palermo contra la Delincuencia Transnacional Organizada del año 2000 y sus Protocolos asociados; y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Combatir el Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de 1997, entre otras.

En materia de financiamiento del terrorismo, Chile ratificó el Convenio Internacional de Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, que insta a las partes a adoptar medidas para prevenir y contrarrestar el financiamiento de terroristas, ya sea directa o indirectamente, por medio de grupos que proclamen intenciones caritativas, sociales o culturales, o que se dediquen también a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas. Además, Chile ha ratificado la Convención Interamericana de la OEA contra el Terrorismo del año 2002.

El combate del FT se ha visto reforzado de manera importante con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) sobre la materia. En virtud del Capítulo VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión) de la Carta de las Naciones Unidas, los Comités de Sanciones del Consejo de Seguridad han adoptado medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Todo esto bajo el reconocimiento del Consejo de Seguridad que es necesario adoptar medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo, las organizaciones terroristas y los terroristas individuales, aun cuando no se establezca un vínculo con un atentado terrorista específico.

Es así como, con el fin de prevenir y reprimir el terrorismo y el financiamiento del terrorismo, las Resoluciones del Consejo de Seguridad Naciones Unidas vinculantes para Chile en la materia, son:

- ***Comité del Consejo de Seguridad en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIL (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas.***

Las resoluciones obligan a los Estados a que se aseguren de que sus nacionales y las personas que se hallen en su territorio no pongan a disposición del EIL (Daesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas, fondos, activos financieros o recursos económicos.

Este Comité establece la “Lista de Sanciones contra EIL (Daesh) y Al-Qaida” así como los criterios de inclusión o exclusión de la misma.

Los países deben congelar, sin demora, los fondos u otros activos de las personas que se encuentren en la “Lista de Sanciones contra EIL (Daesh) y Al-Qaida”, y asegurarse de que no se pongan esos fondos y demás activos, directa o indirectamente, a disposición o beneficien a cualquier persona o entidad.

• ***Comité contra el Terrorismo en virtud de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005).***

La Resolución 1373 (2001) creó el Comité contra el Terrorismo con el objeto de trabajar para fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el combate de las actividades terroristas dentro de sus fronteras y en todas las regiones. Con este fin la Resolución establece que los países deben:

- Tipificar como delito la financiación del terrorismo.
- Congelar sin dilación los fondos de las personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.
- Denegar cualquier tipo de apoyo financiero a grupos terroristas.
- Prohibir la provisión de refugio o de cualquier tipo de asistencia o apoyo a terroristas.
- Intercambiar información con otros gobiernos en relación con cualquier grupo que cometa o se proponga cometer actos de terrorismo.
- Cooperar con otros gobiernos a fin de investigar, detectar, arrestar, extraditar y enjuiciar a personas que participen en la comisión de dichos actos.
- Tipificar como delito en la legislación nacional el suministro de apoyo activo o pasivo a quienes cometan actos de terrorismo, y enjuiciar a las personas culpables de ese delito.

A través de la dictación de decretos supremos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (Minrel) se han incorporado al ordenamiento jurídico nacional las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El Decreto Supremo N° 106 de 2002 del Minrel dispuso el cumplimiento de las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002); el Decreto Supremo N° 488 de 2001 estableció el cumplimiento de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU. Finalmente, el Decreto Supremo N° 227 de 2015 dispuso el mecanismo de implementación de las Resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y personas y entidades asociadas, la Resolución N° 1988 (2011), la Resolución N° 1373 (2001) y las sucesivas resoluciones que las reafirman, adicionan, reemplazan y complementan.

MARCO REGULATORIO NACIONAL SOBRE LA/FT

El delito de lavado de activos (LA) fue incorporado al sistema jurídico penal chileno en la Ley N° 19.366 de 1995, referida al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tipificándolo solo respecto de aquellos bienes provenientes de delitos relacionados con la producción, comercialización o suministro ilícito de drogas y demás delitos conexos, siguiendo la línea de la Convención de Viena de 1988. Asimismo, la mencionada Ley estableció un procedimiento administrativo de investigación de LA, a cargo del Consejo de Defensa del Estado, organismo al que se le conferían atribuciones especiales, de carácter administrativo, para tales efectos.

No se contemplaba, sin embargo, la existencia de una unidad de inteligencia financiera ni el informe obligatorio de transacciones sospechosas o un sistema integral ALA/CFT, al estilo de los sistemas impulsados por GAFI. La Ley tampoco preveía un régimen específico orientado a la prevención de las actividades de lavado en el sistema financiero u otros sectores de la actividad económica nacional.

LEY N° 19.913 QUE CREA LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO

La publicación el 18 de diciembre de 2003 de la Ley N° 19.913 que creó la Unidad de Análisis Financiero y modificó diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, es el hito fundacional que establece en Chile un Sistema Nacional ALA/CFT, con instituciones especializadas y funciones apropiadas para la prevención y control del lavado de activos, en concordancia con los estándares internacionales.

La Ley N° 19.913 fue modificada el 31 de agosto de 2006 con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.119 que, entre otras materias, amplió el universo de entidades obligadas a informar a la UAF sobre operaciones sospechosas de lavado de activos, y estableció sanciones administrativas, de acuerdo a la gravedad y reiteración de los hechos materia de la infracción cometida.

La dictación de la ley N° 20.393, en diciembre de 2009, agregó el establecimiento de un sistema de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas exclusivamente respecto de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho a funcionarios públicos, ampliando más allá de los sujetos obligados por la Ley N° 19.913 la necesidad de adoptar medidas mitigadoras de los riesgos de LA/FT.

El 18 de febrero de 2015, en tanto, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.818, que perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos, introduciendo con ello importantes modificaciones a la Ley N° 19.913, tales como el aumento sustantivo del conjunto de sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, al incorporar al sector público como entidades reportantes de la UAF (más de 1.000 servicios y órganos del Estado, entre ministerios, intendencias, gobernaciones, municipalidades y superintendencias); la ampliación del listado de delitos precedentes de LA, y el establecimiento de normas destinadas a combatir el financiamiento del terrorismo, tales como el congelamiento y retención de activos de personas y entidades designadas en los listados de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Con la Ley N° 19.913 se establece un sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el país, a través de la creación de la Unidad de Análisis Financiero y la imposición de obligaciones de carácter preventivo a instituciones de 38 sectores privados de la economía y del sector público, denominados sujetos obligados o entidades reportantes, cuyo cumplimiento es fiscalizado por la UAF. Los sujetos obligados -establecidos en el Artículo 3°, deben observar:

- La obligación de informar a la UAF las operaciones sospechosas (Reportes de Operaciones sospechosas - ROS) que adviertan en el ejercicio de sus actividades y/o funciones (artículo 3°).
- La obligación de informar toda operación en efectivo superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en pesos chilenos, según el valor del dólar observado el día en que se realizó la operación (artículo 5°).
- La obligación de registro ante la UAF.

La Unidad de Análisis Financiero analiza y sistematiza todos los Reportes de Operaciones Sospechosas que recibe, aplicando procesos de inteligencia financiera preventiva, cuyo fin es detectar indicios de LA/FT. De existir, la UAF remite confidencialmente informes al Ministerio Público, en su calidad de único organismo facultado en el país para iniciar o no una investigación penal.

EL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

El tipo penal de Lavado de Activos se encuentra tipificado en los artículos 27° y 28° de la Ley N° 19.913, que junto con describir la conducta en sus modalidades dolosa y culposa, consagra un sistema de catálogo taxativo de delitos precedentes. En cuanto al delito de Financiamiento del Terrorismo, este se encuentra tipificado en el artículo 8° de la Ley N° 18.314 que describe las conductas terroristas.

Los principales delitos precedentes que contempla nuestro sistema, contenidos en leyes especiales y en el Código Penal, son⁴:

- Ley N° 20.000, Ley de Drogas: Entre otros, tipifica y sanciona la elaboración y fabricación de sustancias estupefacientes o sicotrópicas; la elaboración y tráfico ilícito de precursores para producir drogas; la prescripción médica abusiva; el suministro ilegal; y la facilitación de bienes para cometer delitos contemplados en esta Ley.
- Ley N° 18.314, sobre conductas terroristas: Incluye desde el secuestro, encierro, detención o retención de rehenes y la sustracción de menores, hasta los atentados con bombas y otros artefactos que afecten la integridad física de las personas o les causen daño, con el propósito de causar temor en la población, o para imponer exigencias a la autoridad. Esta normativa sanciona también las asociaciones ilícitas para cometer delitos calificados de terroristas y, en su artículo 8°, contiene la tipificación penal del financiamiento del terrorismo.
- Ley N° 18.045, sobre mercado de valores: Entre otros delitos sanciona a quien proporcione maliciosamente antecedentes falsos a la Superintendencia de Valores y Seguros; entregue certificaciones falsas sobre operaciones realizadas por corredores de bolsa y agentes de valores; efectúe transacciones para modificar artificialmente precios; utilice información privilegiada en beneficio propio; y difunda información falsa o tendenciosa en el mercado de valores, con el fin de obtener ventajas para sí o para terceros. Esta normativa penaliza, además, a los contadores y auditores que validen estados financieros que contengan información falsa.
- Ley General de Bancos: Sanciona a los accionistas, fundadores, directores, gerentes, funcionarios, empleados o auditores, que hagan, a sabiendas, una declaración falsa sobre la propiedad y la conformación del capital de una empresa, o hayan aprobado o presentado un balance adulterado o falso, o disimulado su situación, especialmente las sumas anticipadas a directores o empleados. A su vez, sanciona a los accionistas fundadores, directores, gerentes, funcionarios, empleados o auditores externos de una institución sometida a la fiscalización de la Superintendencia, que alteren o desfiguren datos o antecedentes en los balances, libros, estados, cuentas, correspondencia u otro documento cualquiera, o que oculten o destruyan estos elementos, con el fin de dificultar, desviar o eludir la fiscalización que corresponde ejercitar a la Superintendencia de acuerdo con la ley.
- Ley N° 17.798, sobre control de armas: Penaliza al que, sin autorización de la Dirección General de Movilización Nacional, fabrique, importe, transporte, interne en Chile o exporte, almacene o distribuya material bélico o armas de cualquier naturaleza, municiones, explosivos o bombas.
- Ordenanza General de Aduanas, sobre contrabando: Tipifica y sanciona el delito de contrabando, en su tipo penal más grave.
- Ley N° 17.366, sobre propiedad intelectual: Tipifica y sanciona delitos en contra de la propiedad intelectual en su tipo penal más grave.
- Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile: Sanciona la falsedad maliciosa en los documentos que se acompañen en las actuaciones con el Banco Central de Chile, o en las operaciones de cambios internacionales. Además, sanciona al que fabrique o haga circular objetos cuya forma se asemeje a billetes de curso legal.
- Código Tributario, delito tributario: Incluye el delito contemplado en el inciso tercero del N°4 del artículo 97° del Código Tributario; esto es, quien simula una operación tributaria o mediante cualquier maniobra fraudulenta, obtiene una devolución de impuestos que no le corresponde.

⁴ El listado completo de Delitos Precedentes de Lavado de Activos en Chile se encuentra disponible en http://www.uaaf.cl/legislacion/nuestra_delitos.aspx

Delitos contemplados en el Código Penal:

- Prevaricación: Delito que comete un juez, una autoridad o un funcionario público, por la violación a los deberes que les competen cuando se produce una torcida administración del derecho.
- Malversación de caudales públicos: Se configura cuando se utilizan recursos fiscales, de cualquier clase, para un fin distinto al que fueron asignados.
- Fraudes y exacciones ilegales: Incluyen el fraude al fisco; las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; el tráfico de influencias cometido por la autoridad o funcionario público que utiliza su posición para conseguir beneficios económicos para sí o para terceros; y exacciones ilegales, consistentes en exigir en forma injusta el pago de prestaciones multas o deudas.
- Cohecho: También conocido como soborno o “coima”, es cometido por quien ofrece, y por quien solicita o acepta en su condición de funcionario público, dinero a cambio de realizar u omitir un acto que forma parte de sus funciones. Se considera que se comete el delito de cohecho incluso si no se realiza la conducta por la que se recibió dinero.
- Cohecho a funcionario público extranjero: Incurren en él quienes ofrecen, prometen o dan un beneficio económico, o de otra índole, a un funcionario público extranjero para el provecho de este o de un tercero, con el propósito de que realice u omita un acto que permitirá obtener o mantener un negocio, o una ventaja indebida en una transacción internacional.
- Asociación ilícita: Incluye a toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, contra las buenas costumbres, contra las personas o las propiedades.
- Secuestro: Penaliza a quienes buscan lavar las ganancias obtenidas de la comisión del acto por el que se priva de libertad de forma ilegal a una persona o grupo de personas.
- Sustracción de menores: Será castigada con presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo, si se ejecuta para obtener un rescate, imponer exigencias, arrancar decisiones, o si resulta un grave daño en la persona del menor, y con presidio mayor en su grado medio a máximo en los demás casos.
- Producción de material pornográfico: Quien participe en la producción de material pornográfico, cualquiera sea su soporte, en cuya elaboración hayan sido utilizados menores de 18 años, será sancionado con presidio menor en su grado máximo.
- Promover la prostitución infantil: Sanciona a quienes buscan lucrar con el comercio sexual de menores de edad, con o sin su consentimiento, delito fuertemente penado por la legislación chilena.
- Comercialización de material pornográfico: El que comercialice, importe, exporte, distribuya, difunda, exhiba, maliciosamente adquiera o almacene material pornográfico, cualquiera sea su soporte, en cuya elaboración hayan sido utilizados menores de 18 años.
- Trata de personas y tráfico de migrantes: Sanciona a quienes buscan lucrar con el ingreso ilegal al país de personas que no son nacionales ni residentes (tráfico de migrantes); faciliten el ingreso de personas a Chile para que ejerzan la prostitución, o posibiliten su salida para que realicen tal actividad en el extranjero (promoción de la prostitución); a quienes mediante violencia, intimidación, engaño, abuso de poder u otras formas indebidas capten, trasladen, acojan o reciban a personas para que sean explotadas sexualmente, forzadas a la servidumbre, esclavitud o extracción de órganos, entre otros abusos (trata de personas); y a quienes se organicen con el propósito de cometer alguno de los delitos antes descritos (asociación ilícita).
- Estafas: Incluye el delito de estafa en su tipo penal más grave; es decir, defraudar a otro usando de nombre fingido, atribuyéndose poder, influencia o crédito supuestos, aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación imaginarios, o valiéndose de cualquier otro engaño semejante, siendo el valor de la cosa defraudada superior a 400 UTM.
- Defraudaciones: los que fraudulentamente obtuvieren del Fisco, de las municipalidades, de las cajas de previsión y de las instituciones centralizadas o descentralizadas del Estado, prestaciones improcedentes, tales como remuneraciones, bonificaciones, subsidios, pensiones, jubilaciones, asignaciones, devoluciones o imputaciones indebidas, cuyo monto defraudado sea superior a 400 UTM.

- Defraudar a otro usando de nombre fingido, atribuyéndose poder, influencia o crédito supuestos, aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación imaginarios, o valiéndose de cualquier otro engaño semejante, cuyo monto defraudado sea superior a 400 UTM.

ESTRATEGIA NACIONAL Y MESA INTERSECTORIAL SOBRE PREVENCIÓN Y COMBATE AL LA/FT

Desde el año 2013, Chile cuenta con una Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo que integra, organiza y coordina los esfuerzos nacionales en prevención, detección y persecución penal de dichos delitos. Desarrollada por el conjunto de instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional ALA/CFT, la Estrategia Nacional incorpora los planteamientos del sector privado para un combate más efectivo al crimen organizado.

La Estrategia incluye un Plan de Acción que contempla 5 líneas de trabajo y 50 objetivos específicos, que se han desarrollado entre los años 2014 y 2016 en dos grupos temáticos: Prevención y Detección-Persecución del LA/FT. Las cinco líneas de trabajo, que responden tanto a la realidad nacional como a las adecuaciones necesarias para el cumplimiento de los estándares GAFI, son:

- Comprensión del fenómeno del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo y coordinación interinstitucional ad hoc para combatirlo.
- Investigaciones patrimoniales y administración de activos incautados y/o decomisados.
- Medidas para controlar el movimiento de activos por frontera.
- Ajustes a la legislación nacional para la prevención y el combate del LA/FT.
- Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.

Este Plan de Acción se encuentra en la etapa final de su implementación.

Como parte del cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción y de la Estrategia Nacional, con fecha 19 de julio de 2016 se promulgó el Decreto Supremo N° 1724 que crea la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo, de carácter permanente, que tiene como misión asesorar a la Presidencia de la República en la coordinación de acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, detección y persecución del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Además, debe hacer seguimiento al avance de los objetivos planteados en la Estrategia Nacional.

EL SISTEMA NACIONAL ALA/CFT

La Ley N° 19.913 y sus posteriores reformas –en especial la Ley N° 20.818- configuran la estructura normativa del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo, compuesto por tres pilares fundamentales: Prevención, Detección y Persecución del LA/FT). La Unidad de Análisis Financiero ejerce la coordinación del Sistema Nacional ALA/CFT. En este sistema participan el Banco Central de Chile; los ministerios del Interior y Seguridad Pública, de Hacienda y de Relaciones Exteriores; las superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros, de Casinos de Juego, y de Pensiones y de Seguridad Social; el Servicio de Impuestos Internos; el Servicio Nacional de Aduanas; el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol; y todos los sujetos obligados a informar de operaciones sospechosas de LA/FT a la UAF.

PREVENCIÓN

En este ámbito se inscribe tanto la función de los organismos reguladores, como el cumplimiento de la normativa antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo por parte de los operadores de los sectores financiero y económico y del sector público. Responsables de la función reguladora son la Unidad de Análisis Financiero y las superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros, de Casinos de Juego, de Pensiones y de Seguridad Social, entre otros supervisores. Estos organismos son los encargados de fijar el marco preventivo que deben cumplir tanto las instituciones financieras, como las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas por la ley (APNFD) para desarrollar adecuadamente una Debida Diligencia con sus Clientes (DDC), mantener registros especiales y realizar controles específicos a determinados clientes, servicios o productos, como es el caso de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), entre otras medidas.

Las actividades de difusión y capacitación dirigidas a las instituciones financieras y a las APNFD complementan y reafirman el ámbito preventivo del Sistema Nacional ALA/CFT.

DETECCIÓN

Cuando alguna de las entidades o personas reguladas por la Ley N°19.913 detecta, en el ejercicio de sus actividades, algún acto, operación o transacción que de acuerdo a la normativa y a las prácticas antilavado cumpla con los criterios de “sospecha” de lavado de activos, tiene la obligación legal de remitir inmediatamente esos antecedentes a la Unidad de Análisis Financiero, a través de un Reporte de Operación Sospechosa (ROS). La UAF es el organismo responsable de desarrollar procesos de inteligencia financiera sobre tales antecedentes, a fin de detectar si existen indicios de operaciones de blanqueo de fondos o de financiamiento del terrorismo, en cuyo caso dispone su remisión inmediata al Ministerio Público.

En los procesos de inteligencia financiera que despliega la UAF, además de los ROS, realiza consultas a diversas bases de datos abiertas y cerradas, nacionales y extranjeras; y analiza Reportes de Operaciones en Efectivo por sobre 10.000 dólares de Estados Unidos o su equivalente en pesos chilenos, según el valor del dólar observado el día en que se realizó la operación; y Declaraciones de Porte y Transporte de Efectivo, o instrumentos negociables al portador, desde y hacia el país, por un monto que exceda los US\$ 10.000, o su equivalente en otras monedas, lo que le permite desarrollar análisis estratégicos para identificar tendencias y patrones asociados al LA/FT, que fortalezcan la detección de ambos delitos.

PERSECUCIÓN

La investigación y persecución penal de los delitos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo está dirigida, en forma exclusiva, por el Ministerio Público. Este cuenta con una unidad especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO), que asesora en aspectos técnicos a los fiscales que llevan las causas. En el marco de una investigación penal, el Ministerio Público puede solicitar a la UAF antecedentes que estime necesarios para las pesquisas que lleva adelante.

También colaboran con el Ministerio Público, las unidades especializadas de las policías, cuyos efectivos participan, bajo dirección del fiscal de la causa, en las investigaciones penales de ambos delitos.

LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relaciona con el (la) Presidente (a) de la República de Chile, a través del Ministerio de Hacienda. La UAF se creó mediante la Ley N° 19.913, del 18 de diciembre de 2003. Su objetivo es prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la actividad económica chilena, para la comisión de los delitos de lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT). Para ello realiza inteligencia financiera, emite normativa y señales de alerta, fiscaliza su cumplimiento, impone sanciones administrativas, capacita y difunde información de carácter público. Lo anterior, siguiendo las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), los resultados de las evaluaciones a Chile de Gafilat, y las directrices del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera.

Como representante de Chile ante Gafilat, la UAF coordina el Sistema Nacional ALA/CFT, cuyos pilares fundamentales son la prevención, detección y persecución de ambos delitos. El desarrollo de estos pilares se encuentra contenido en el Plan de Acción 2014-2017 de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo, documento suscrito en el año 2013 por 20 organismos públicos, bajo la coordinación de la UAF y la asesoría del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, también denominado Fiscalía de Chile, es el organismo autónomo encargado de realizar las investigaciones penales de los delitos y de llevar a los imputados a los tribunales cuando corresponde. Junto con recibir los informes de inteligencia de la UAF que recogen los ROS con indicios de LA/FT, la Fiscalía de Chile puede solicitar a la UAF, mediante oficio reservado, información relativa a sospechas de actividades de LA/FT durante las investigaciones que efectúa de los delitos base de LA.

El Ministerio Público se organiza en una Fiscalía Nacional, encabezada por el fiscal nacional, y 18 Fiscalías Regionales, cada una de las cuales está dirigida por un fiscal regional y un equipo directivo. Existe una en cada región del país y cuatro en la Región Metropolitana, debido a su extensión territorial y cantidad de habitantes.

En cada región hay Fiscalías Locales, que son las unidades operativas de las Fiscalías Regionales, y están compuestas por fiscales adjuntos, ayudantes de fiscal, y otros profesionales, como psicólogos y asistentes sociales, técnicos y administrativos.

La Fiscalía Nacional se encuentra organizada en Unidades especializadas, que entregan apoyo tanto a la Fiscalía Nacional como a los fiscales locales y especializados. Dentro de estas, la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO), asesora a la Fiscalía Nacional, a las Fiscalías Regionales y a los fiscales especializados en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La Fiscalía de Chile trabaja en colaboración con Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones (PDI) y los organismos auxiliares como el Servicio Médico Legal, el Servicio de Registro Civil e Identificación, y el Instituto de Salud Pública.

En el sistema procesal penal, son los fiscales los que dirigen a las policías en la investigación de los delitos. Los fiscales y sus equipos deben, además, proteger a las víctimas y testigos, y ejercer la acción penal pública. Esto significa llevar ante los tribunales a los imputados, y buscar que los jueces apliquen las sanciones cuando corresponde.

En materia de facultades de investigación, además de las facultades generales establecidas en el Código Procesal Penal, el artículo 33 de la Ley N° 19.913 hace aplicable las técnicas especiales de investigación de la Ley N° 20.000 sobre tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas a la investigación de los delitos de LA/FT.

POLICÍAS

Las policías son órganos auxiliares del Ministerio Público en las tareas de investigación penal, y ejecutan sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales, y de acuerdo a las instrucciones que estos les imparten para los efectos de la investigación, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades de la institución a la que pertenecen.

En Chile existen dos cuerpos de policías: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI), ambas subordinadas funcionalmente a la Fiscalía de Chile en la investigación de los delitos, y administrativamente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Ambas policías cuentan con unidades y departamentos especializados en LA/FT. En el caso de la Policía de Investigaciones, la Brigada Investigadora de Lavado de Activos (BRILAC) opera nacionalmente. En el caso de Carabineros de Chile, cuenta con el Departamento de Investigación de Organizaciones Criminales (O.S. 9) y el Departamento de Drogas (O.S. 7).

ADUANAS

El Servicio Nacional de Aduanas es un servicio público, de administración autónoma, que se relaciona con el (la) Presidente (a) de la República a través del Ministerio de Hacienda, y cuya función es vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las fronteras de la República de Chile, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.

Conforme lo establece el artículo 4° de la Ley N° 19.913, al Servicio Nacional de Aduanas le corresponde el control y fiscalización de la obligación de informar el porte o transporte de moneda en efectivo o instrumentos negociables al portador, desde y hacia el país, que exceda los diez mil dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras monedas. Frente a una infracción de esta obligación, el Servicio puede aplicar a la persona que porte o transporte moneda en efectivo, o instrumentos negociables al portador, y que no los declare, una multa a beneficio fiscal de hasta el 30% de la moneda en efectivo o del valor de dichas monedas o instrumentos no declarados, tomando en especial consideración el monto de los valores no declarados. Para ello, el Servicio Nacional de Aduanas podrá retener el 30% de la moneda en efectivo, o el 100% de los instrumentos negociables al portador no declarados. En caso de oposición a la retención, los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas pueden requerir directamente el auxilio de la fuerza pública.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ALA/CFT

ENTIDADES REPORTANTES⁵

Al 31 de diciembre de 2015, un total de 6.387 personas naturales y jurídicas se encuentran inscritas en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF: 6.028 pertenecen a los 38 sectores económicos privados que supervisa la UAF, y 359 son instituciones públicas.

Las entidades con mayor representación en el Registro de la UAF son los usuarios de zonas francas (39,0%), corredores de propiedades (16,9%), empresas dedicadas a la gestión inmobiliaria (9,6%), instituciones públicas (5,6%), notarios (5,5%) y agentes de aduanas (4,4%).

Las regiones Metropolitana y de Tarapacá presentan la mayor concentración de entidades privadas obligadas a reportar, con un 39,6% y un 31,4% cada una, por la gran cantidad de personas naturales y jurídicas pertenecientes a los sectores de corredores de propiedades y usuarios de zonas francas, respectivamente. En tanto, las regiones de Atacama y de Los Ríos presentan el menor número de entidades inscritas, con el 0,3% y 0,6% del total nacional, respectivamente.

El Registro de la UAF da cuenta que, de las 346 comunas del país, 205 tienen al menos una entidad supervisada registrada en este Servicio, siendo la de Iquique la que concentra una mayor cantidad de personas naturales y jurídicas inscritas (con un 30,8%), seguida por Las Condes (11,7%) y Santiago (9,9%).

Cabe resaltar que el 8,8% de las entidades supervisadas inscritas al 31 de diciembre de 2015 posee un ente regulador especializado, siendo el 91,2% restante solo supervisado por la UAF.

REPORTES DE OPERACIONES SOSPECHOSAS (ROS)

La Ley N° 19.913 define como operación sospechosa *“todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente, o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8° de la Ley N° 18.314 (de conductas terroristas), o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada”*.

En 2015, la UAF recibió 3.150 ROS. Desde el año 2013, se ha observado una tendencia alcista en la recepción de estos reportes, con el mayor incremento porcentual de ROS el año 2015 (44,8% anual). Si bien el sector bancario es el que registra la mayor cantidad de reportes emitidos, ha sido el sector no bancario el que ha registrado el mayor incremento en relación a los últimos años, destacando las administradoras de fondos de pensiones, los corredores de bolsas de valores y los casinos de juego. Asimismo, el año 2015 se observó un cambio sustancial en el incremento de actividad de parte de los usuarios de zonas francas, conservadores de bienes raíces, operadores de tarjetas de crédito, empresas de factoring y empresas dedicadas a la gestión inmobiliaria⁶.

En cuanto a los ROS detectados con indicios de LA/FT, la mayoría proviene del sector bancario. Más atrás se encuentran las empresas de transferencia de dinero, las emisoras de tarjetas de crédito, los corredores de bolsas de valores y las casas de cambio. Los ROS con indicios de LA/FT son informados oportunamente a la Fiscalía de Chile, a través de informes de Inteligencia Financiera y complementos de informes⁷.

REPORTES DE OPERACIONES EN EFECTIVO (ROE)

A raíz de la dictación de la Ley N° 20.818, que redujo el umbral de los ROE que las entidades privadas supervisadas deben informar a la UAF, desde UF⁸ 450 a USD 10.000, o su equivalente en pesos chilenos, según el valor del dólar observado el día en que se realizó la operación, se ha registrado un incremento sustancial transversal de estos reportes, en sectores que usualmente presentan una alta participación, como son los bancos, las empresas de transporte de valores y los notarios. En 2015, las entidades supervisadas privadas enviaron a la UAF 3.080.954 (ROE) lo que significa un alza de un 64,8% con respecto a 2014. Este aumento se sustenta, en gran medida, por la baja del umbral de reporte desde las UF 450 a USD 10.000, establecida en la Ley N° 20.818, situación que produjo un incremento transversal en la cantidad de ROE remitidos por las entidades privadas obligadas a informar.

⁵ Información procesada por la Unidad de Análisis Financiero.

⁶ Unidad de Análisis Financiero (UAF). Informe Estadístico 2015. Disponible en <http://www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx>

⁷ Unidad de Análisis Financiero (UAF). Informe Estadístico 2015. Disponible en <http://www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx>.

⁸ UF: La Unidad de Fomento (UF) es una medida reajutable basada en la inflación y su valor se modifica en forma diaria.

DECLARACIÓN DE PORTE Y TRANSPORTE DE EFECTIVO (DPTE)

En 2015, las DPTE ingresadas a la UAF sumaron 20.801 (20.122 por concepto de Entrada al país y 679 por Salida del país), lo que significó un incremento de 1,2% anual⁹.

Respecto del uso de los montos declarados en las DPTE, las actividades de comercio representan el 32%; los negocios, el 30%; y las remesas bancarias, el 25%. El 13% restante se debe a inversiones y herencias, entre otros motivos. Estos resultados reflejan un cambio en los destinos declarados de los fondos respecto del año anterior, ocasión en que la proporción de las remesas bancarias resultó superior al resto de los motivos¹⁰.

COOPERACIÓN

La cooperación, tanto nacional como internacional, entre agencias, servicios e instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo es crucial para una prevención y combate exitoso de ambos delitos. La Ley N° 19.913 entrega atribuciones y competencias a la UAF, y a su director, para suscribir los actos y convenios necesarios para el cumplimiento de sus fines (artículo 8°). Asimismo, se faculta a la UAF para intercambiar información con sus similares del extranjero (artículo 2° letra g).

COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

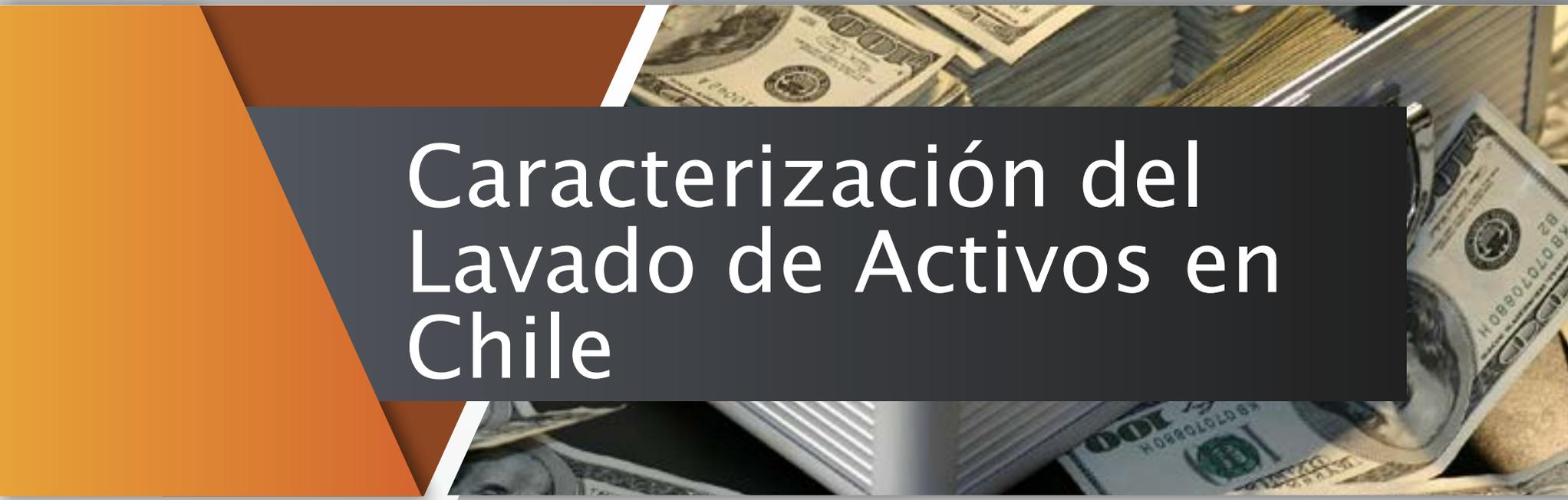
En su rol preventivo, y con el objetivo de detectar oportunamente señales indiciarias de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo, la Unidad de Análisis Financiero ha suscrito diversos convenios de cooperación, de trabajo conjunto e intercambio de información, con una serie de instituciones públicas y privadas nacionales. La mayoría de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional ALA/CFT ha suscrito convenios con la UAF.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Unidad de Análisis Financiero es miembro del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, entidad internacional creada en 1995 en Bruselas, Bélgica, con el objetivo de estimular la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, especialmente en las áreas de intercambio de información, capacitación y conocimiento.

Junto con lo anterior, la UAF ha suscrito con sus pares y otras entidades financieras, una serie de acuerdos y/o Memorándum de Entendimiento (MoU, por su sigla en inglés), tanto bilaterales como multilaterales, para el intercambio de información de inteligencia financiera.

⁹ Unidad de Análisis Financiero (UAF). Informe Estadístico 2015. Disponible en <http://www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx>
¹⁰ Idem.



Caracterización del Lavado de Activos en Chile

Según el *III Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile*, elaborado por la UAF, durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2015, los tribunales de Justicia chilenos han dictado 81 sentencias condenatorias por lavado de activos, que involucran a 155 personas naturales. Esto transforma a Chile en uno de los países con la mayor cantidad de condenas en la región por este delito, según la Fiscalía de Chile¹¹.

Al desagregar estas sentencias, se observa que el 77,8% tuvo como delito base el tráfico de drogas (63 sentencias), mientras que el porcentaje restante se distribuye en delitos precedentes tales como la corrupción (14,8%, 12 sentencias) - categoría en las que están incluidos los delitos de cohecho, negociación incompatible, fraude al fisco y malversación de caudales públicos -, delitos económicos (6,1%, 5 sentencias) - entre los que se incluyen la obtención fraudulenta de créditos, entrega de información falsa al mercado y uso de información privilegiada -, y trata de personas (1,2%, 1 sentencia).

Cabe destacar que entre los años 2014 y 2015 se produjo un cambio sustancial en la composición de los delitos base. Por primera vez las sentencias condenatorias por LA asociadas al delito de tráfico de drogas no superaron el 50% del total, representando en los años mencionados solo el 42% de las sentencias condenatorias.

El cambio de tendencia se relaciona principalmente con dos factores: la dictación de sentencias condenatorias por LA asociadas a delitos base hasta entonces inéditos; y una mayor proporción de sentencias condenatorias asociadas a delitos de corrupción.

Respecto del primer punto, en los años 2014-2015 se han dictado cuatro sentencias condenatorias por LA vinculadas al delito de obtención fraudulenta de créditos; y una sentencia condenatoria que incluye los delitos de entrega de información falsa al mercado y uso de información privilegiada.

En tanto, el segundo aspecto se relaciona con la mayor cantidad de sentencias condenatorias por corrupción ejecutoriadas entre 2014 y 2015. Entre ellas, tres sentencias por LA derivadas de la malversación de caudales públicos, y tres sentencias que incluyen los delitos de cohecho y fraude al fisco (este último en solo dos de ellas).

Esta situación refleja de que si bien el narcotráfico continúa siendo el principal motor de ingresos ilícitos que los delincuentes buscan blanquear, han cobrado especial relevancia otros ilícitos bases o precedentes, como la corrupción y los delitos de índole económica¹².

SECTORES ECONÓMICOS VULNERADOS POR EL LAVADO DE ACTIVOS EN CHILE

A partir de la evidencia proporcionada por las 81 sentencias condenatorias dictadas en el país, se han identificado los sectores económicos más utilizados por los lavadores para blanquear sus fondos ilícitos.

Entre los años 2007 y 2015, los sectores económicos más vulnerados por los lavadores de activos fueron las notarías y las automotoras, las cuales fueron vulneradas en el 84,9% y 83,0% de los casos, respectivamente. Le siguen los conservadores de bienes raíces, los cuales fueron vulnerados en un 64,2% de los casos, los bancos (54,7%), los corredores de propiedades y empresas de gestión inmobiliaria (45,3%) y las casas de cambio (15,1%)¹³.

TIPOLOGÍAS UTILIZADAS PARA EL LAVADO DE DINERO EN CHILE

El uso de testaferros para la comisión de delitos de LA es el mecanismo más frecuentemente utilizado para el ocultamiento y la disimulación de los recursos obtenidos de forma ilícita. Esta tipología está presente en el 75,5% de los casos. Luego se ubica la creación de sociedades ficticias, cuyo propósito es disimular los movimientos ilícitos mediante la estructuración del dinero mal habido. Así, las sociedades de fachada, de pantalla y de papel se encuentran presentes en el 37,7%, 17,0% y 9,4% de los casos, respectivamente¹⁴.

Si bien la figura del testaferro es el mecanismo más utilizado por los blanqueadores, entre los años 2014 y 2015, y de la mano con la diversidad de delitos base, se ha registrado un mayor empleo de sociedades comer-

¹¹ Fiscalía de Chile. 2015. *Memoria Institucional 2007-2015*. Disponible en <https://goo.gl/YFNdDZ>

¹² La cantidad de delitos base es mayor al número de sentencias condenatorias del periodo. Este hecho se debe a que algunas sentencias están asociadas a más de un delito precedente de lavado de activos.

¹³ Unidad de Análisis Financiero. 2016. *III Informe de tipologías y señales de alerta de Lavado de Activos en Chile. Análisis de las sentencias definitivas condenatorias 2007-2015*. pp. 22.

¹⁴ *Idem*. pp. 24.

ciales, creadas por los lavadores para la canalización y estructuración de fondos. Las sociedades creadas para estos fines se encuentran presentes en el 64,3% de los casos entre 2014 y 2015.

Cabe destacar el reciente incremento de la tipología del fraccionamiento o “pitufeo” para ocultar el dinero obtenido de manera ilícita. En efecto, el 66,7% de los casos que involucran actividades de fraccionamiento se presentaron entre 2014 y 2015, y se encuentran asociados principalmente a los delitos de fraude tributario y malversación de fondos.

PENAS DE COMISO POR SENTENCIAS CONDENATORIAS POR LAVADO DE DINERO EN CHILE

El valor del comiso en casos con sentencia condenatoria por lavado de activos en nuestro país, entre los años 2007 y 2015, ascendió a CLP 6.614 millones (cifra equivalente a USD 9,4 millones)¹⁵.

Los activos provenientes del tráfico de drogas son los que muestran una mayor cantidad de comiso por lavado de activos en el periodo, con más de CLP 4.765 millones, equivalente al 72,0% del total decomisado; los valores requisados provenientes de delitos base de corrupción y delitos económicos ascendieron a más de CLP 969 millones y CLP 859 millones, respectivamente, representando ambos el 27,7% del total de comisos.

Tabla 1. Total monto decomisado por lavado de activos desglosado por delito base

Delito Base	Total Decomisado	% Total
Tráfico de drogas	\$ 4.765.845.634	72,0%
Corrupción	\$ 969.039.665	14,7%
Delitos económicos	\$ 859.551.374	13,0%
Trata de Personas	\$ 19.782.442	0,3%
Total	\$ 6.614.219.115	100,0%

Fuente: UAF.

La mayor parte de los comisos registrados entre 2007 y 2015 corresponde a conceptos asociados a dinero y bienes inmuebles. Ambos consignan el 78,2% del monto total decomisados en el periodo, equivalente a CLP 5.173 millones. En tercer lugar, se encuentra el decomiso de vehículos con un valor equivalente a CLP 1.424 millones; es decir, el 21,5% del total decomisado en el periodo.

¹⁵ Cifra ajustada a pesos chilenos del año 2015 (CLP). Dólar Observado de 704,2 promedio diciembre de 2015.

Identificación de los Riesgos de LA/FT

AMENAZAS

Las organizaciones criminales lavan o blanquean activos con el propósito de asegurar su capacidad económica. De igual forma, buscan corromper los mecanismos de detección, persecución y sanción para dificultar el accionar de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional ALA/CFT.

En este sentido los países se enfrentan a distintas amenazas que buscan permear las economías para lavar activos o financiar el terrorismo.

En este documento se han dividido las amenazas en dos categorías;

- Amenazas actuales: Son los delitos precedentes de lavado de activos con mayor preponderancia en el país, según el número de investigaciones formalizadas por delitos bases de lavado de activos. Esto, entendiendo que los delitos precedentes de lavado de dinero generan patrimonio ilícito que puede ser lavado y, por tanto, representan una amenaza existente en el país.
- Amenazas emergentes: Se refieren a situaciones, tendencias delictivas potenciales o amenazas regionales que pueden apremiar al Sistema Nacional ALA/CFT y que, sin presentar aún una ocurrencia significativa en términos de números de casos criminales, han irrumpido en el último tiempo en el país.

AMENAZAS ACTUALES

En el periodo 2010-2015 se llevaron a cabo un total de 95.353 investigaciones formalizadas¹⁶ por diferentes delitos precedentes de LA, según la información provista por el Poder Judicial de Chile.

Del total de formalizaciones, el 84,81% corresponde a infracciones a la Ley de Drogas, principalmente relacionadas con el narcotráfico. Le siguen el contrabando (con un 4,04%), los delitos de corrupción (3,65%), los delitos de propiedad intelectual (2,33%) y los delitos económicos (1,39%), entre otros delitos base de LA.

Tabla 2. Investigaciones formalizadas por delito base de LA, 2010 a 2015

Delito Base	Nº Investigaciones formalizadas	% Total
Tráfico de drogas	80.866	84,81%
Contrabando	3.848	4,04%
Delitos de corrupción	3.843	3,65%
Delitos de propiedad intelectual	2.221	2,33%
Delitos económicos	1.326	1,39%
Otros	3.964	4,16%
Total	95.353	100,0%

Fuente: UAF.

De esta forma se identifican las 5 principales amenazas actuales que generan activos de origen ilícito y amenazan al Sistema Nacional ALA/CFT. Esto toda vez que los delitos base de lavado de activos son la principal fuente de recursos ilícitos que los lavadores de activos buscan ingresar al sistema económico nacional. A continuación se detalla cada una de ellas.

¹⁶ Según el Poder Judicial de la República de Chile en su glosario de términos legales, la formalización de una investigación es la comunicación que el fiscal del Ministerio Público hace al imputado, en presencia del Juez de Garantía, en relación a la existencia de una investigación en su contra por su posible participación en hechos que poseen características de delito.

NARCOTRÁFICO

Entre los delitos base de LA, el tráfico de drogas posee el mayor número de investigaciones formalizadas, situación que se ha sostenido en el periodo 2010-2015. Se evidencia una tendencia al alza en los dos últimos años, donde alcanza el máximo en el año 2015 con el 71,14% del total de las investigaciones formalizadas por delitos precedentes de LA.

En relación al tipo de organizaciones que trafican drogas en Chile, según el Informe 2015 del Observatorio del Narcotráfico en Chile del Ministerio Público, el mercado interno de drogas está compuesto básicamente por tres tipos de organizaciones. En primer lugar, las importadoras, que mantienen nexos con países productores de droga, y se caracterizan por tener con un reducido número de integrantes, junto a una amplia red de terceros involucrados que participan de la internación de droga. En segundo lugar se encuentran las organizaciones revendedoras de drogas, y en último lugar, un número considerable de organizaciones denominadas “barriales” (producto de su ámbito de acción), las cuales venden la droga a los consumidores¹⁷.

En consecuencia, las organizaciones criminales en Chile dedicadas al narcotráfico se caracterizan por presentar un perfil de pequeña y mediana empresa, motivados únicamente por el ánimo de lucro, compuesta por un núcleo (generalmente formado por lazos familiares) encargado de la toma de decisiones, que se reserva el trato con proveedores y asigna roles en función de los riesgos para la empresa criminal¹⁸.

En relación a lo anterior, el tráfico de drogas conlleva la instalación de laboratorios clandestinos para su procesamiento. En este sentido, en el Informe Mundial sobre las Drogas del año 2015, Chile es identificado dentro de los países donde se han desmantelado laboratorios (junto con Argentina, Ecuador y Venezuela)¹⁹. Más aún, según datos proporcionados por la Policía de Investigaciones de Chile, mientras que en el 2010 se desmantelaron 2 laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas, en el 2015 se desmantelaron 18 laboratorios.

Según el III Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, elaborado por la UAF, durante el periodo 2007-2015 se dictaron 63 sentencias condenatorias por lavado de activos con delito base el tráfico de drogas, en las cuales se sentenciaron a 131 personas, equivalente al 84,5% de las personas condenadas por el delito de lavado de activos. De la misma forma, las penas de comiso asociadas representan el 72% del total de las penas de comiso del país por lavado de dinero entre los años 2010 y 2015, según expresa el mismo informe²⁰.

En el 87,5% de los casos se han utilizado las automotoras para blanquear los fondos ilícitos. Las notarías también fueron uno de los sectores más vulnerados para el blanqueo, el cual fue usado en el 85% de los casos analizados. Similar situación acontece con los conservadores de bienes raíces, sector que fue vulnerado en el 62,5% de los casos.

Se aprecia que la tipología más usada para disimular u ocultar el origen ilícito del dinero proveniente del tráfico de drogas es la del testaferro, siguiéndole las sociedades de fachada o de papel.

CONTRABANDO

El contrabando se encuentra presente en gran parte de las economías del mundo. Este ilícito generalmente es dirigido por redes delictivas complejas que generan pérdidas económicas y sociales para el país. En Chile, el contrabando es el segundo delito precedente de lavado de activos con el mayor número de investigaciones formalizadas entre los años 2010 y 2015.

La Oficina Fiscalía contra el Comercio Clandestino perteneciente al Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) indica que uno de los mercados afectados por el contrabando es el de los cigarrillos.²¹ Según el Observatorio de Comercio Ilícito de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, en el año 2015 se incautaron más de 5 millones de cajetillas de cigarro en nuestro país, lo que implicó una evasión de USD 18.162.551²².

¹⁷ Observatorio del Narcotráfico del Ministerio Público. Informe 2015

¹⁸ Observatorio del Narcotráfico del Ministerio Público. Informe 2015.

¹⁹ UNODC. Informe Mundial sobre las Drogas 2015. pp. 52.

²⁰ Unidad de Análisis Financiero (UAF). III Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile 2007-2015. Disponible en http://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx

²¹ Exposición de la Oficina Fiscalía contra el Comercio Clandestino del Servicio de Impuestos Internos, en el Seminario “La piratería un desafío para Chile”, organizado por la Cámara Nacional de Comercio en noviembre de 2015. Disponible en <https://goo.gl/GtRmTf>

²² Observatorio de Comercio Ilícito de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo. Disponible en <https://goo.gl/Ba-b5Q5>

El contrabando fue recientemente incorporado como delito precedente de lavado de dinero mediante la Ley N°20.818 de febrero de 2015. Por tal razón, no existen aún sentencias condenatorias por lavado de dinero asociadas a este delito precedente. Sin embargo, la magnitud de los activos que genera, según se desprende de las cifras citadas, unido a su frecuencia de comisión en el país como delito base, lo perfilan como una amenaza para el Sistema Nacional ALA/CFT.

CORRUPCIÓN

Los delitos funcionarios se encuentran inmersos en el fenómeno de la corrupción, el cual se ha posicionado actualmente como uno de los principales delitos base de lavado de activos. En relación esto, según la medición global de la percepción de corrupción en el sector público del año 2015, elaborada por Transparencia Internacional, Chile se encuentra en el segundo lugar, a nivel regional (detrás de Uruguay), con la menor percepción de corrupción, y en la posición número 23, entre un total de 168 países analizados.²³

De igual manera, el Banco Mundial en el año 2014 analizó la percepción sobre medidas implementadas por el sector público para controlar la corrupción. Allí Chile se ubica en el percentil 91. Los valores más altos corresponden a mejores resultados de gobernabilidad, en comparación con la región que se ubica en el percentil 52, y el promedio de los miembros de la OCDE que están en el percentil 85²⁴.

Los indicadores anteriores demuestran que Chile está en un escenario positivo frente al combate de la corrupción, posicionado sobre la media regional y mundial. No obstante, en el plano interno, las investigaciones formalizadas por delitos funcionarios han tenido un ascenso en proporción a otros delitos base, tendencia que se ha mantenido constante desde el año 2011.

En este sentido, las investigaciones formalizadas por corrupción agrupan los delitos de cohecho, fraude al fisco, soborno, negociación incompatible, tráfico de influencias y malversación de caudales públicos, entre otros ilícitos contenidos en el Código Penal.

En Chile, entre 2007 y 2015, se han dictado 12 sentencias condenatorias por lavado de activos cuyo delito base corresponde a aquellos asociados a corrupción, agrupados en 9 casos, en las cuales se sentenciaron a 16 personas, equivalente al 10,3% de las personas condenadas por lavado de activos²⁵. De la misma forma, las penas de comiso asociadas representan el 14,7% del total de los montos con pena de comiso del país por lavado de dinero entre los años 2010 y 2015.

En el 88,9% de los casos en los cuales está presente el delito base de corrupción, se ha utilizado a entidades bancarias y a notarías para blanquear los fondos obtenidos ilícitamente. Las automotoras y los conservadores de bienes raíces también figuran como parte de los sectores más vulnerados para el blanqueo, los cuales fueron utilizados en el 77,8% y 66,7% de los casos, respectivamente.

Se aprecia que los mecanismos más usados para disimular u ocultar el origen ilícito del dinero proveniente de la corrupción son las sociedades de fachada o papel y los testaferros, detectados en el 100% y en el 55,6% de los casos, respectivamente.

DELITOS EN CONTRA DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Este delito se encuentra penalizado en la Ley N° 17.336 de Propiedad Intelectual, que lo tipifica como la fabricación, importe, internación, tenencia o adquisición comercial de instrumentos copiados con el ánimo de lucro.

Según el informe del Observatorio del Comercio Ilícito de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC), elaborado sobre la base de cifras del Servicio Nacional de Aduanas, la Policía de Investigaciones de Chile y la Fiscalía Nacional, en el año 2015 fueron confiscadas 2.864.976 unidades de productos falsificados, lo que equivale a un 34% más que el año 2014. Dichos materiales falsificados poseen un valor comercial de USD 45.420.881, precio que obtendrían estas mercancías en caso de que hubieran sido originales²⁶.

Según el Reporte Especial 301 sobre violaciones de los derechos de propiedad intelectual y patentes, elaborado por la Oficina Comercial de Estados Unidos en el año 2016, Chile se mantiene en la lista de vigilancia prioritaria (en relación a los reportes anteriores), junto a diez países del mundo, donde también se encuentran Argentina

²³ *Transparencia Internacional 2015. Disponible en <https://goo.gl/H5cvOD>*

²⁴ *Banco Mundial. Indicador de gobernanza asociado a la corrupción. Disponible en <https://goo.gl/X5OHDa>*

²⁵ *Unidad de Análisis Financiero (UAF). 2016. III Informe de Tipologías y Señales de Alerta de LA en Chile, 2007- 2015. Disponible en http://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx*

²⁶ *Informe del Observatorio del Comercio Ilícito de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC). Disponible en <https://goo.gl/Bab5Q5>*

y Venezuela²⁷.

En este sentido, el documento reconoce que en Chile se han instruido medidas para reducir las violaciones a la propiedad intelectual. No obstante, sugiere la implementación de mejoras en los procedimientos administrativos y judiciales orientados a la protección de patentes y señales de satélite portadoras de programas cifrados, reducción de la tasa de uso de software sin licencia, entre otros aspectos.

Los delitos de la Ley de Propiedad Intelectual fueron incorporados como delito precedente de lavado de activos mediante la Ley N° 20.818 de febrero de 2015. Al igual que en el caso de contrabando, su reciente incorporación implica que aún no existen sentencias condenatorias por lavado de dinero asociadas a este delito base. Sin embargo, junto con el delito de contrabando, la magnitud de los activos generados, su alta lucratividad y la frecuencia en su comisión, lo perfilan como una amenaza de lavado de activos en Chile y el mundo^{28,29,30}.

DELITOS DE LA LEY DE BANCOS Y MERCADO DE VALORES

El sistema financiero puede ser utilizado para blanquear activos de origen ilícito, o para cometer delitos base de lavado de dinero. Ya sea que el dinero ilícito sea generado dentro o fuera del sistema, el mercado ofrece una doble ventaja a la hora de blanquear los activos: lavar el dinero generado de manera ilícita y, además, obtener ganancias adicionales operando en el mercado.

En Chile se han dictado 5 sentencias condenatorias por lavado de activos cuyo delito base corresponde a acciones asociadas con delitos económicos contemplados en la Ley de Bancos y en la Ley de Mercado de Valores, tales como la entrega de información falsa al mercado, el uso de información privilegiada y la obtención fraudulenta de créditos. Las penas de comiso asociadas a estas condenas representan el 13% del total de los montos con pena de comiso del país por lavado de dinero entre los años 2010 y 2015³¹.

Se aprecia que los mecanismos más usados para disimular u ocultar el origen ilícito del dinero proveniente de la comisión de delitos económicos son las sociedades de fachada o papel y los testaferros, detectados en el 100% y 66,7% de los casos, respectivamente. En más de la mitad de los casos se ha utilizado a las entidades bancarias para blanquear los recursos ilícitos. Otros sectores vulnerados son los conservadores de bienes raíces, los corredores de propiedades, las empresas de gestión inmobiliaria y las notarías.

La estafa en su tipo penal más alto fue recientemente incorporado como delito precedente de lavado de dinero mediante la Ley N°20.818 de febrero de 2015. Por tal razón no existen aún sentencias condenatorias por lavado de dinero asociadas a este delito precedente.

La evidencia internacional^{32 33} apunta a que este tipo de delitos representa un riesgo para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Lo anterior, unido al aumento en la frecuencia de casos en Chile, la cantidad de sentencias por LA que los contemplan como delitos base, y las ventajas asociadas a su comisión por parte de lavadores, lo perfilan como una amenaza para el Sistema Nacional ALA/CFT.

AMENAZAS EMERGENTES

CONTRABANDO DE METALES EXPLOTADOS ILEGALMENTE EN OTRAS JURISDICCIONES

El estudio "Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos", publicado por Gafilat en diciembre de 2015³⁴, incluye a Chile dentro de la subregión andina junto con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En el estudio se advierte el creciente número de casos de delitos precedentes cometidos en un país, pero donde se utiliza otro para lavar el dinero asociado. Particularmente, Gafilat concede especial importancia a la explotación ilegal de recursos naturales (catalogada como delito medio ambiental), debido a la presencia de yacimientos minerales y amplias zonas de recursos naturales, cuya comercialización suele utilizar rutas transnacionales para llevar su producto al destino final, y así obtener beneficios producto del lavado de estos activos.

27 Oficina Comercial de Estados Unidos. 2016. Reporte Especial 301. Disponible en <https://goo.gl/vutnON>

28 Magnitude of Counterfeiting and Piracy of Tangible Products: An update. OCDE. 2009.

29 The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. UNODC. 2010.

30 Transnational Crime In the Developing World, Global financial integrity, Jeremy Haken. 2011.

31 Unidad de Análisis Financiero (UAF). 2016. III Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile 2007-2015. Disponible en http://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx

32 Gafi. 2009. Money Laundering and terrorist financing in the securities sector.

33 Financial Crime Report, Federal Bureau of Investigation, U.S. Department of Justice, 2011.

34 Gafilat. 2015. Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos. Documento disponible en <https://goo.gl/OGxKnz>

GAFI, en su informe respecto de las *Vulnerabilidades del Oro*, indica que la minería artesanal, o en pequeña escala, representa cerca del 12% del abastecimiento de las minas de oro a nivel global. Debido a los desafíos de regular esta forma esporádica de minería ha surgido el fenómeno de la minería ilegal, que ha sido utilizado por el crimen organizado y grupos terroristas como un vehículo muy atractivo para el lavado de activos, ya que ofrece un mecanismo para convertir dinero ilícito en un activo estable, anónimo, transformable y fácilmente intercambiable para obtener o reinvertir las ganancias de las actividades delictivas³⁵.

Más aún, GAFI menciona que el oro que se extrae ilegalmente, a menudo tendrá que entrar de contrabando en otra jurisdicción para ser refinado. Esto es porque las refinerías de oro no se encuentran necesariamente en la misma jurisdicción en que se extrae el mineral.

En este sentido, Chile se encuentra expuesto a este fenómeno debido a su condición de país minero. El país genera aproximadamente el 30% del cobre de mina a nivel mundial, según información provista por la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco). Con respecto a la minería de metales preciosos, específicamente del oro, la pequeña minería nacional representa el 4,5% de la producción total, mientras que la mediana minería, un 14,5%, siendo el 81% producido por la gran minería. En Chile, desde el año 1960, existe la Empresa Nacional de Minería (Enami) que tiene como función fomentar el desarrollo de los pequeños y medianos productores mineros, brindando los servicios necesarios para que puedan acceder al mercado con mejores condiciones de competitividad e incrementar su formalidad³⁶.

Si bien la institucionalidad en materia de industria minera entrega protección frente al fenómeno de la minería ilegal, la propia condición de país minero expone a Chile a que pueda ser utilizado para que el producto de la comisión del delito medioambiental producido en el extranjero ingrese vía contrabando al sistema económico local, utilizando el mercado minero nacional de amplio tamaño. Esto permitiría camuflar el mineral de origen ilícito (contrabando o reexportación), y así generar activos de origen ilícito que sean lavados en el sistema económico.

TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

En el periodo 2010-2015 se llevaron a cabo 143 investigaciones formalizadas por diferentes delitos asociados a trata de personas y tráfico de migrantes, representando un 0,15% del total de investigaciones formalizadas en el periodo. Si bien los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas representan un porcentaje menor del total de las investigaciones formalizadas por delitos base de LA/FT, se observa una tendencia creciente en la comisión de estos ilícitos en los últimos años.

Chile se encuentra en el TIER 1 de la clasificación del Trafficking in Persons Report 2016 del Departamento de Estado de Estados Unidos³⁷. Esto significa que el Gobierno de Chile reconoció la existencia de la trata de personas, ha hecho esfuerzos para abordar el problema, y cumple satisfactoriamente con los estándares mínimos del Acta de Protección a las Víctimas de Trata (TVPA).

En el informe se señala que *“Chile es país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual (trata sexual) y laboral. Tanto mujeres y menores chilenos, como mujeres y niñas de otros países latinoamericanos, y probablemente de Asia, son víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual en el país. Hombres, mujeres y niños, en su mayoría de otros países latinoamericanos y asiáticos, realizan trabajos forzados en los sectores de la minería, la agricultura, la construcción, las ventas ambulantes, la hotelería y restauración, la indumentaria y el servicio doméstico”*. El mismo informe indica que las autoridades chilenas reportan que migrantes de China pueden ser vulnerables para la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, y que mujeres coreanas son vulnerables para la trata de personas con fines de explotación sexual. Asimismo, el informe indica que el gobierno ha notado un cambio en la forma de operar de los traficantes de personas para evitar ser involucrados en actividades ilegales, estableciendo contratos de trabajo para las víctimas con terceros, y compañías de fachada para justificar los dineros de origen ilícito.

El estudio *“Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos”*, publicado por Gafilat en diciembre de 2015, establece como unas de las amenazas regionales el tráfico de migrantes y la trata de personas. Respecto del tráfico de migrantes el informe indica que los rendimientos que se obtienen de su comisión se suelen lavar en la propia región cuando las personas transportadas son originarias de la misma (normalmente

³⁵ FATF 2015. *Money laundering and terrorist financing and vulnerabilities associated with gold*. Disponible en <https://goo.gl/11WMyg>

³⁶ Comisión Chilena del Cobre COCHILCO. *Estadísticas año 2012*. Disponible en <https://goo.gl/AfBFGGr>

³⁷ United State. *Trafficking in Persons Report 2016*. U.S. Department of State. Reporte disponible en <https://goo.gl/ovKLH2>

de Centroamérica), siendo su destino final los países del Norte³⁸.

En cuanto a la trata de personas, el informe indica que se suele cometer por grupos organizados, y tiene una especial incidencia en la región, tanto por incluirse en ella países generadores de población que es víctima de este delito, como por coexistir otros por los que transitan rutas que se utilizan para ello. Habitualmente se utilizan redes de tránsito y apoyo similares a las usadas para el narcotráfico y el contrabando (dos amenazas actuales en nuestro país), existiendo connivencia entre los autores de dichos delitos.

Existe una sentencia condenatoria por lavado de activos asociada al delito precedente de trata de personas para fines de prostitución en Chile. La magnitud del fenómeno criminal en la región, como se observa de los estudios internacionales, convierten al tráfico de migrantes y la trata de personas en amenazas emergentes para el lavado de activos en Chile.

VULNERABILIDADES Y MITIGANTES FRENTE AL LA/FT

Existen factores y conceptos claves que entrelazados definen en gran medida la fisonomía y la estructura económica, social y legal de un país. La contextualización de estos factores representa un insumo de vital relevancia, toda vez que permiten comprender y analizar los riesgos del país frente a la materialización de los delitos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo (LA/FT).

Algunas características inherentes a la estructura económica y social de un país pueden ser explotadas por delincuentes que buscan blanquear sus activos introduciendo recursos de origen ilícito en el sistema económico formal.

Todo esto sobre la base de que no existe país libre del LA/FT, y que si bien en general el avance económico y social de un país favorece enormemente al bienestar de la población, siempre existirá el riesgo de que bandas delictuales ingresen sus recursos ilícitos al sistema formal, atendiendo a los espacios de vulnerabilidad que detecten en su accionar delictivo.

En este capítulo identificaremos los factores de vulnerabilidad de Chile para el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, mediante el análisis de la fisonomía y la estructura económica, social y legal del país.

VULNERABILIDADES

EXTENSA FRONTERA CON PAÍSES PRODUCTORES DE DROGA

Los factores geográficos suelen ser relevantes en el contexto del riesgo de LA/FT, producto de que ambos delitos suelen requerir la creación de redes transnacionales para la ejecución exitosa de sus fines.

En este contexto, Chile está situado en la parte occidental y meridional de Sudamérica, prolongándose hasta el continente Antártico y alcanzando a la Isla de Pascua en la Polinesia. La longitud de sus fronteras terrestres totaliza 6.339 kilómetros, de los cuales 171 Km corresponden a la frontera terrestre Chile y Perú, 860 Km al límite entre Chile y Bolivia, ambas al norte del país, y 5.308 Km entre Chile y Argentina.

La situación geográfica es importante para el LA/FT debido a que en la región se encuentran los principales productores de cocaína del mundo, los cuales, según el Informe Mundial sobre las Drogas 2016 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), son Colombia (52%), Perú (32%) y Bolivia (15%)³⁹. Esta situación expone al país, dada su cercanía, a formar parte de las rutas de tránsito de estupefacientes utilizadas por las bandas criminales para comercializar sus productos ilícitos, con el consecuente flujo de dinero ilícito que conlleva esta actividad.

En este sentido, el referido Informe posiciona a Chile dentro de las rutas mundiales de tráfico ilícito de estupefacientes, ya que es el cuarto país (9%) más mencionado como origen o salida de cocaína con destino a Europa (58%), África (28%), Norteamérica (12%) y Asia (2%). La lista de países que anteceden a Chile como puente para

³⁸ Gafilat 2015. *Análisis de Amenazas Regionales en Materia de Lavado de Activos. Op. Cit.*

³⁹ UNODC. *World Drug Report 2016.*

el envío de la droga es liderada por Brasil (51%), Colombia (18%) y Perú (13%)⁴⁰.

Si bien existe evidencia de que el país puede ser utilizado para el tránsito de droga, el factor geográfico también es un factor determinante en la producción y comercialización interna de droga, debido a la cercanía de centros urbanos del país con centros productores de droga.

En esta línea, el Informe 2015 del Observatorio del Narcotráfico del Ministerio Público, señala que la provisión de droga, principalmente cocaína, a las organizaciones criminales nacionales, tiene como origen la zona altiplánica boliviana⁴¹.

Las cifras del Ministerio Público indican que el 52% de los imputados en el extremo norte del país (Arica y Parinacota) son personas de nacionalidad peruana, dominicanos, bolivianos y colombianos, lo que es esperable en un delito esencialmente transnacional. Entre los ilícitos que se imputan destacan los delitos transnacionales de tráfico de drogas y de migrantes. Específicamente en el caso del tráfico de drogas, figuran 118 imputados de nacionalidad peruana, 77 colombianos y 31 bolivianos, según cifras del 2015.

En consecuencia, la situación geográfica expone al país, dada su cercanía, a formar parte de las rutas de tránsito de estupefacientes utilizadas por las bandas criminales para comercializar sus productos ilícitos, con el consecuente flujo de dinero ilícito que conlleva esta actividad, y es un factor determinante en la producción y comercialización interna de droga, debido a la cercanía de centros urbanos del país con centros productores de droga.

ZONA DE LIBRE DE COMERCIO CON USO INTENSIVO DE EFECTIVO

Las zonas extremas -XV Región de Arica y Parinacota y XII Región de Magallanes- del país se caracterizan por la existencia de Zonas Francas, o áreas con presunción de extraterritorialidad aduanera, las que tienen por objeto considerar como si estuvieran en el exterior las mercancías ingresadas a las Zonas o depósitos francos, con el propósito de eximir las del pago de derechos, impuestos y demás gravámenes que se perciban por las Aduanas⁴².

Las Zonas Francas fueron creadas para promover el comercio, apoyar la creación de nuevos negocios y fomentar la inversión extranjera. A pesar de los múltiples beneficios sociales y oportunidades económicas que generan, GAFI precisa que estos incentivos pueden provocar una reducción de los controles financieros y comerciales, lo que origina vulnerabilidades en relación al lavado de activos y financiamiento del terrorismo⁴³.

Adicionalmente, el comercio realizado en estas zonas requiere, en muchas ocasiones, del traslado de mercancías a través de una serie de zonas francas y/o territorios, situación que incrementa el riesgo de LA/FT, al dificultar el rastro de las mercancías transadas.

Cabe destacar que el extremo norte del país se encuentra próximo a dos grandes zonas francas extranjeras: la Zona Franca de Oruro en Bolivia, y la Zona Franca de Tacna en Perú. Esta situación genera un macro entorno relacionado al comercio franco en la región andina.

Asimismo, en la Zona Norte existe la particularidad del uso de los puertos locales de Arica, Antofagasta e Iquique para el comercio internacional de Bolivia. Según el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, a diciembre de 2014, el 38% del valor de su comercio exterior circuló por puertos chilenos, movilizándose más de 4,5 millones de toneladas entre productos importados y exportados⁴⁴.

Estas zonas exhiben un comercio minorista con una fuerte utilización de dinero en efectivo como medio de pago.

Según las estadísticas de Declaraciones de Porte y Transporte de Efectivo (DPTE) en frontera de la UAF, el mayor flujo de DPTE de Entrada al país provino de Bolivia con un 83% de los registros. Le siguen Perú con el 5%, Paraguay con un 3%, y Estados Unidos de América y China, ambos con un 2%. Por otro lado, en las DPTE de Salida del país, los ciudadanos de Estados Unidos representan el 25,3%, los colombianos el 11,3%, bolivianos el 8,0% y uruguayos el 7,5%.

En relación al volumen de dinero declarado, las 20.801 DPTE registradas en 2015 involucran USD 3.118 millo-

40 UNODC. *World Drug Report 2016. Op. Cit.*

41 *Fiscalía de Chile. Observatorio del Narcotráfico en Chile. Unidad especializada de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Disponible en <https://goo.gl/4y5owW>*

42 *Artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 341 de 1977.*

43 *FATF. 2010. Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones. Disponible en <https://goo.gl/YVZCQu>*

44 *Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. 2014. Cifras del Comercio Exterior Boliviano. Estado Plurinacional de Bolivia.*

nes (USD 2.094 millones por DPTE de Entrada y USD 1.024 millones por DPTE de Salida). Al separar los montos, se observa que en 2015 un total de USD 1.809 millones fueron DPTE asociadas a personas jurídicas (58,0% del total), mientras que USD 1.309 millones, a personas naturales (42,0%).

Cabe señalar que en la zona norte del país se presenta la mayor concentración de DPTE asociadas a personas naturales, principalmente en las avanzadas de Colchane (Iquique), Chacalluta y Chungará (Arica y Parinacota).

Esta situación refleja el elevado uso de efectivo presente en la zona norte del país, región concurrente con las zonas francas mencionadas y con un elevado intercambio comercial con visitantes extranjeros.

En este sentido, dentro de la comunas con mayor afluencia de visitantes extranjeros del país se encuentran Arica, a través del paso Chacalluta colindante con la ciudad de Tacna en Perú; la comuna de Iquique, especialmente a través del ingreso de ciudadanos bolivianos por el paso fronterizo de Colchane, y Punta Arenas a través del tránsito de ciudadanos argentinos por los pasos de Dorotea y Monte Aymond⁴⁵.

Esta situación se ha visto reforzada por las elevadas tasas de crecimiento de visitantes extranjeros en las zonas extremas, cifras que se han incrementado en los últimos años. En 2015, en la región de Magallanes alcanzó un crecimiento de 20,6% anual, en Tarapacá un 12% y en Arica y Parinacota un 7%⁴⁶.

ELEVADA APERTURA COMERCIAL CON UN MERCADO FINANCIERO PROFUNDO

Si bien la atracción de capitales y el desarrollo del comercio internacional representan importantes beneficios económicos y sociales para un país, también pueden representar un atractivo para que bandas criminales intenten beneficiarse del soporte logístico, institucional y de la accesibilidad comercial que se ofrece para inmiscuirse en ella y, de esta forma, blanquear activos de origen ilícito y/o financiar actividades de índole terrorista.

Esta situación es especialmente sensible en países que registran elevados volúmenes transaccionales e integración económica, que en variadas ocasiones pueden dificultar el rastro del origen y destino de los fondos, como es la situación de Chile.

Chile, por su condición geográfica, estabilidad macroeconómica, estructura productiva y vocación exportadora, se ha transformado en un país denominado “puente” o “plataforma” de negocios, especialmente en ámbitos relacionados con el comercio internacional (materias primas) y el desarrollo de la actividad financiera para la región.

La condición geográfica del país permite cruzar el territorio de este a oeste en breve tiempo, favoreciendo la logística, el acceso a zonas portuarias, disminuyendo los costos de transacción, todas condiciones que permiten una excelente conexión entre distintas zonas productivas del orbe, facilitando el intercambio de mercancías, especialmente desde y hacia el continente asiático, preferentemente por medio de la actividad portuaria⁴⁷.

La explotación de estas ventajas es posible gracias al desarrollo de una infraestructura física y legal que posibilita su aprovechamiento. En este contexto, el país presenta el segundo mayor índice de desempeño logístico de la región, tras Panamá, y el menor tiempo promedio de importación entre los países de Sudamérica. Conjuntamente se encuentra entre los primeros lugares de América Latina respecto del costo relacionado a la logística para el comercio internacional, solo superado por Panamá, Guyana, Barbados y Perú⁴⁸, todos mecanismos que favorecen un fluido intercambio comercial.

Simultáneamente, el volumen del comercio internacional realizado por el país representa una proporción relevante respecto de su producción total. Según cifras de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el tamaño del comercio internacional de mercancías contrastado con el Producto Interno Bruto (apertura comercial) entre los años 2012-2014 ascendió a un 66,3%, uno de los registros más elevados de la región.

En la misma línea, el país tiene un total de 24 acuerdos comerciales vigentes con 63 economías, las que representan en conjunto aproximadamente el 63% de la población global, y el 85% del Producto Interno Bruto mundial, evidenciando la gran accesibilidad que posee Chile a diferentes mercados y en condiciones favorables⁴⁹.

A esto se suma la posibilidad de crear una empresa o sociedad jurídica en un solo día. Este programa del Minis-

⁴⁵ Servicio Nacional de Turismo SERNATUR. Estadísticas de Visitantes Extranjeros. primer trimestre 2016. Gobierno de Chile

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ministerio de Obras Públicas MOP. 2016. Concesiones de Obras Públicas de Chile, 20 años. Gobierno de Chile. Disponible en <https://goo.gl/4jTROv>

⁴⁸ Información extraída de los Indicadores del Banco Mundial. Disponible en <https://goo.gl/NMB6YX>

⁴⁹ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales DIRECON. 2015. Informe Anual de Comercio Exterior de Chile 2015. Gobierno de Chile.

terio de Economía, Fomento y Turismo, vigente desde mayo de 2013, ha logrado agilizar el proceso de creación de empresas en el país, registrando, entre su inicio y el cierre de 2015, un promedio de 140 empresas creadas por día. Entre los efectos más relevantes de este programa está la disminución del tiempo promedio necesario para levantar una estructura jurídica en el país que, según cifras divulgadas en el Informe Doing Business del Banco Mundial, promediaría los 6 días al 2015⁵⁰.

Conjuntamente, y según el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁵¹, Brasil y Chile presentan el mayor desarrollo de su mercado financiero entre sus pares de la región, seguidos por los mercados de Perú, Colombia y México. Así lo señala un nuevo índice de desarrollo financiero elaborado por el FMI, el cual otorga a Chile un valor superior a 0,4 punto (de un máximo de 1).

Asimismo, en mediciones tradicionalmente empleadas, el país ostenta los mayores grados de desarrollo financiero de la región. Es así como el tamaño de la capitalización bursátil de la Bolsa de Comercio de Santiago en el año 2015 ascendió a USD 190.352 millones⁵², lo que representa un 79% del Producto Interno Bruto, y la razón del crédito privado sobre PIB llegó a 105,9%, ambas cifras las más elevadas de la región.

Además, Chile sostiene un flujo frecuente e importante de inversión extranjera directa (IED), convirtiéndose en uno de los países con mayor recepción neta de IED de la región, tras Brasil y México, con un registro de USD 20.457 millones al cierre de 2015. Del mismo modo, el país es un fuerte exportador de inversiones, totalizando salidas por un total de USD 15.794 millones en igual periodo, siendo el país sudamericano con el mayor tamaño de inversión en el exterior⁵³.

Con todo, el país presenta una elevada apertura comercial de bienes y servicios, importantes volúmenes de flujos de inversión asociados a la cuenta financiera de la balanza de pagos, amplias facilidades y un ordenamiento legal apto para crear estructuras jurídicas y comerciales en un corto periodo, capacidad logística competitiva, elevada accesibilidad a mercados y un mercado financiero relativamente profundo en el contexto regional. Si bien estas características son muy positivas y relevantes para una economía moderna, al mismo tiempo constituyen características usualmente atractivas para que criminales realicen acciones de ocultamiento y disimulación de activos obtenidos ilícitamente y utilizarlos para financiar el terrorismo.

ELEVADO INGRESO PER CÁPITA Y MAYOR PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGA INCIDEN EN UNA MAYOR RENTABILIDAD DEL NARCOTRÁFICO

Respecto del consumo de drogas, el Informe Mundial sobre las Drogas de 2016, señala que en América del Sur, entre 2009 y 2014 se incrementó el consumo de cocaína. En relación a Chile, el informe evidencia el incremento en el consumo de cocaína, y en la versión 2016, reporta por vez primera el consumo de otras drogas tales como cannabinoides (0,56% principalmente entre 15 y 64 años), alucinógenos (0,55%) y opioides (0,58%). Cabe señalar que la prevalencia del consumo dependerá de una serie de factores, entre ellos el género, tramo de edad, nivel de ingreso, situación socioeconómica y acceso a cobertura social, entre otras variables⁵⁴.

El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda)⁵⁵ señala que el incremento en la prevalencia del consumo de marihuana ha sido significativo y transversal a distintos segmentos económicos en los últimos años, mientras que el incremento en la prevalencia a la cocaína está enmarcada principalmente en los segmentos de ingreso medio de la población.

Conjuntamente, en las últimas décadas el país ha visto un aumento sostenido en el ingreso *per cápita* promedio, lo que es consecuente con una mayor cobertura educacional, que ha incidido en un incremento sistemático en los años de escolaridad, mejoras en las cifras relacionadas con la pobreza de la población, y una serie de variables que han incidido en el incremento del poder adquisitivo promedio de los ciudadanos del país. Según información del Banco Mundial, al cierre del año 2015, el ingreso *per cápita* de Chile ascendió a USD 22.316, siendo el promedio más alto de la región.

Estos resultados reflejan un alto poder de compra de la población chilena frente al contexto latinoamericano, parte de lo cual podría ser dedicado a la adquisición de sustancias ilícitas, lo que potencia el desarrollo de un

50 Banco Mundial. *Doing Business 2015*. Disponible en <https://goo.gl/vyxBjf>

51 International Monetary Fund, "Perspectivas económicas. Las Américas". octubre 2015- Washington D.C.

52 World Development Indicators, World Bank, series 2015.

53 Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2016. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016*. Disponible en <https://goo.gl/FC2qFK>

54 UNODC. *World Drug Report 2015*. Disponible en <https://goo.gl/lEJzc>

55 Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de Drogas y Alcohol (Senda). 2015. *Décimo primer estudio nacional de drogas en población general, julio 2015*. Gobierno de Chile. Disponible en <https://goo.gl/jPEOUI>

mercado ilegal para la comercialización de drogas. Cabe señalar que los principales destinos de sustancias ilícitas se ubican generalmente en zonas de alto poder adquisitivo⁵⁶. Esta situación refleja, entre otras cosas, el elevado precio que estas sustancias logran alcanzar en esos mercados, elevando la rentabilidad asociada al tráfico ilícito de estupefacientes.

Según la base de datos de Havocscope LLC, cuya información es basada en los Informes sobre Drogas emitidos por la UNODC, señala que un gramo de cocaína en Chile costaría alrededor de 8,8 dólares en promedio, lo que prácticamente dobla el costo de adquisición de la misma cantidad de cocaína en los principales países productores. Comparativamente, el valor de un gramo de cocaína en Perú ascendería a 4,5 dólares, mientras que en Colombia y Bolivia la misma unidad alcanzaría los 3,5 dólares. En Argentina, en tanto, su costo ascendería a 5,9 dólares por gramo⁵⁷.

A través de la misma fuente se observa que países con un mayor ingreso por habitante ostentarían generalmente precios relativamente más elevados para el comercio de sustancias ilícitas. Si bien esta es sólo una descripción y no intenta confirmar causalidad, la información disponible hace prever una directa relación entre nivel de ingreso y países de gran consumo y/o destino de sustancias ilícitas.

En la misma dirección, el Observatorio Chileno de Drogas del SENDA en su boletín N° 8 de marzo 2015, indica que si bien el precio de las sustancias ilícitas *“ha presentado una tendencia irregular en el mercado interno entre los años 2004-2010”*, destaca el incremento en el precio de la cocaína y pasta base ha tenido en el país. En el mismo sentido, señala que *“los consumidores de una canasta de estupefacientes gastan en promedio el 21,3% del ingreso autónomo per cápita del hogar”*, con un gasto relativo y absoluto más elevado en el nivel socioeconómico bajo⁵⁸.

De esta forma, el vínculo entre el incremento en la prevalencia del consumo de algunas sustancias ilícitas en la población, junto al elevado precio que estas sustancias han alcanzado, incidirían en un mayor “retorno esperado” de su comercio ilícito. La posibilidad de obtener una “rentabilidad” relevante en Chile en desmedro de otras jurisdicciones, eleva el riesgo de migrar desde un país relacionado con el tránsito de droga a un país de uso mixto (tránsito y destino).

Esta situación representa una vulnerabilidad que puede ser explotada por el crimen organizado para obtener e ingresar recursos ilícitos al sistema económico formal.

EFFECTIVO COMO MEDIO TRANSACCIONAL

Existen sectores económicos que por su propia naturaleza son intensivos en el uso de efectivo, como es el caso del sector cambiario. Este sector forma parte del Sistema Nacional ALA/CFT como entidades reportante de la Unidad de Análisis Financiero. No obstante, de acuerdo a la regulación nacional del mercado cambiario, no pueden operar dentro del mercado de cambios internacional, necesitando, por tanto, utilizar el mercado cambiario regulado (bancos, corredores de bolsas, entre otras) o una remesadora de fondos para acceder al mercado externo.

En la actualidad, el sector presenta dificultades para operar con instrumentos financieros, debido a una serie de restricciones impuestas por el sector financiero. Esta situación ha abierto un flanco de vulnerabilidad frente al LA/FT, debido al incremento en la utilización de efectivo en el sector, y a la presencia de esquemas de triangulación de recursos para satisfacer sus necesidades de liquidez, asociadas al negocio cambiario que desempeñan.

Junto a ello, y a pesar del mayor desarrollo del mercado financiero del país frente a otros sistemas financieros de la región, el efectivo continúa siendo el medio de pago más utilizado por los hogares chilenos, con una tasa de utilización del 99% de los hogares encuestados, según la Encuesta Financiera de Hogares 2014 del Banco Central de Chile⁵⁹.

Por lo tanto, el país presenta sectores económicos intensivos en el uso de efectivo junto a una elevada masa monetaria en circulación como mecanismo complementario de pago. Este contexto puede ser atractivo para las bandas criminales que intentan realizar actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

⁵⁶ UNODC. *World Drug Report 2015. Op. Cit.*

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Precios y gastos de drogas ilícitas en Chile, Observatorio Chileno de Drogas, SENDA, marzo 2015.*

⁵⁹ *Banco Central de Chile. Encuesta Financiera de Hogares. Disponible en <https://goo.gl/3zElun>*

MITIGANTES

Los mitigantes son factores económicos o demográficos que representan una barrera o defensa estructural y natural ante la presencia de una amenaza, ya sea latente o emergente. Estos factores inherentes dentro del contexto país, permiten disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos dañinos o indeseados en el contexto de la prevención, detección y persecución de los delitos de LA/FT. A continuación se identifican los principales mitigantes de LA/FT con los que cuenta Chile.

ELEVADA INCLUSIÓN Y UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS FINANCIEROS

Según la Financial Access Survey (FAS) del Fondo Monetario Internacional, Chile posee la mayor cantidad de cuentas de depósito y la segunda mayor cantidad de cuentas de crédito por cada mil adultos de la región. En este último índice solo es superado por Brasil.

A lo anterior se suma que en la última década el país logró avances importantes en materia de inclusión financiera. Según datos del Informe de Inclusión Financiera publicado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en agosto de 2016, un 98% de la población chilena de edad igual o mayor a 15 años tiene algún tipo de producto financiero, principalmente cuentas vistas y/o cuentas corrientes (con el 76%). Adicionalmente, las más de nueve millones de cuentas RUT (una cuenta vista ligada al Rol Único Tributario) otorgadas por BancoEstado, han contribuido a aumentar el acceso a instrumentos de pago electrónico, y a elevar el grado de bancarización de la población nacional⁶⁰. La encuesta Financiera de Hogares 2014 del Banco Central de Chile señala que un 65% de hogares indica que también utiliza tarjetas de débito bancarias, y un 53% que utiliza tarjetas de crédito no bancarias⁶¹.

La elevada inclusión financiera es un mitigante del LA/FT en sí mismo, debido a las exigencias de información y trazabilidad en el uso de estos instrumentos, a diferencia del uso del efectivo.

Asimismo, el riesgo asociado al uso de tarjetas de crédito no bancarias es mitigado debido a que las empresas emisoras y operadoras de estas tarjetas, utilizadas frecuentemente en el retail, forman parte del Sistema Nacional ALA/CFT y se encuentran reguladas por la UAF, situación que disminuye el riesgo de mal utilización de estos instrumentos financieros para ocultar y/o disimular actividades ilícitas asociadas al LA/FT.

Por otro parte, se encuentra recientemente aprobada la Ley que permite a entidades e instituciones no bancarias emitir tarjetas de prepago, con la finalidad de aumentar la inclusión financiera y competencia en el mercado de medios de pago electrónico. Existe conciencia y evidencia internacional que las tarjetas de prepago son vulnerables y presentan importantes riesgos en su utilización para el LA/FT, por lo que Chile ha determinado establecer controles según las recomendaciones de GAFI, a objeto de mitigar el riesgo de que este nuevo medio de pago sea utilizado para el LA/FT.

ECONOMÍA CON BAJA TASA DE INFORMALIDAD

Chile presenta elevados grados de formalidad en su economía. Según estimaciones publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el tamaño de la economía informal en el país ascendería a alrededor del 18,5% del PIB oficial, la tasa más baja de Latinoamérica⁶². No obstante, la informalidad de la economía nacional sería superior al promedio OCDE que alcanzaría un 17,1% del PIB, para el periodo de análisis (1997-2007).

Si bien se han documentado mejoras recientes en las tasas de informalidad de las economías, fenómeno extendido a nivel mundial y vinculado al rápido crecimiento económico de las últimas décadas, las tasas de informalidad registradas en la región continúan siendo elevadas en el contexto internacional.

Los factores asociados a la economía informal suelen estar ligados a la escasa calidad del empleo y, en general, a factores sociales y regulatorios existentes en la economía. En suma, economías más informales suelen presentar indicadores modestos de calidad de vida, regulaciones estrictas en el mercado laboral, baja tasa de empleabilidad y elevada criminalidad, entre otros factores lesivos para el correcto funcionamiento de un Sistema Nacional ALA/CFT.

⁶⁰ Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras SBIF. Informe de Inclusión Financiera. Disponible en <https://goo.gl/ndqfVQ>

⁶¹ Banco Central de Chile. Encuesta Financiera de Hogares. Disponible en <https://goo.gl/3zElun>

⁶² Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2012. Informalidad y tributación en América Latina, Explorando los nexos para mejorar la equidad.

En el caso de Chile, este factor es un mitigante para el desarrollo de flancos delictivos asociados al LA/FT. El país ha generado instituciones y políticas públicas que han fortalecido la formalidad de la actividad económica, lo que contribuye a disminuir los riesgos asociados a actividades delictuales. Esta situación también facilita la trazabilidad y control de los flujos monetarios a través de las distintas capas transaccionales, información de vital relevancia para el efectivo funcionamiento de todo Sistema Nacional ALA/CFT.

INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad de un país es un factor relevante para la mitigación y prevención del desarrollo del fenómeno de LA/ FT. Según el Foro Económico Mundial, el comportamiento institucional está determinado por el “marco legal y administrativo con el cual los individuos, empresas y gobierno interactúan para generar riquezas”⁶³.

Por otro lado, la ausencia de “autoridad” y/o institucionalidad que persiga y limite la criminalidad, suelen ser un factor recurrente en ambientes con amplio desarrollo de actividades criminales⁶⁴. Asimismo, existe evidencia de que la criminalidad afectaría el desarrollo económico de los países y su institucionalidad, y que a su vez, un shock económico reflejado en crisis económicas impactaría en el nivel de criminalidad de los países⁶⁵.

En este sentido, una medición que busca objetivar el grado de desarrollo de la institucionalidad de un país, es el Índice de Competitividad Global de 2015-2016 del Foro Económico Mundial. Según este indicador, Chile se ubica en el lugar 32° de 140 países en análisis. Esta ubicación refleja un elevado avance institucional relativo a países que se encuentran en condiciones similares de desarrollo y nivel de ingreso. Cabe destacar que la dimensión mejor evaluada fue la confianza en los servicios policiales, ubicado en el 4° lugar del ranking⁶⁶. Respecto del índice asociado a corrupción y ética, el país⁶⁷ se encuentra en el lugar 33°, mientras que en el indicador asociado a derechos de propiedad, en el lugar 37°.

Estos indicadores reflejan una tendencia similar a los indicadores de buen gobierno que emite el Banco Mundial⁶⁸, en los cuales Chile presenta elevados índices relativo a sus pares de control de la corrupción, estabilidad política y marco regulatorio.

En cuanto al marco regulatorio, Chile presenta una institucionalidad legal compuesta por una estricta separación de poderes, y una asignación concreta y funcional de las distintas competencias relativas a la prevención, detección, persecución y sanción del LA y FT.

Así, el país presenta un mitigante asociado al desarrollo institucional lo que, entre otras cosas, dificulta la existencia de zonas territoriales sin resguardo de autoridad y/o instituciones que brinden bienes públicos⁶⁹, que velen entre otras cosas; por el estado de derecho y la asistencia de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la economía y de la sociedad en su conjunto.

63 World Economic Forum. 2015. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. pp. 35.

64 *Por qué Chile tiene problemas de delincuencia mucho menores que los demás países latinoamericanos?*, Fundación Paz Ciudadana, Patricio Tudela, 2013.

65 Malby, S. y Davis, P. (2011). *Monitoring the Impact of Economic on Crime*. Vienna: UNODC.

66 World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Información disponible en <https://goo.gl/OFKHFI>

67 World Economic Forum. *Op. Cit.* pp. 138.

68 World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Información disponible en <https://goo.gl/OFKHFI>

69 Bienes públicos son aquellos bienes nacionales cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas. (inciso segundo, artículo 589 del Código Civil)



Determinación y Evaluación de los Riesgos de LA/FT en Chile

DETERMINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA EN CHILE

El riesgo es entendido como la probabilidad de la materialización de un evento negativo asociado al fenómeno de LA y su impacto. Esto, en la práctica, se denota por la manifestación de una amenaza a través del aprovechamiento de vulnerabilidades presentes en el ecosistema económico, social y legal del país. Por tanto, la interrelación entre las amenazas y vulnerabilidades ajustadas por la presencia de mitigantes y su nivel de impacto, permiten identificar los riesgos de LA presentes en Chile.

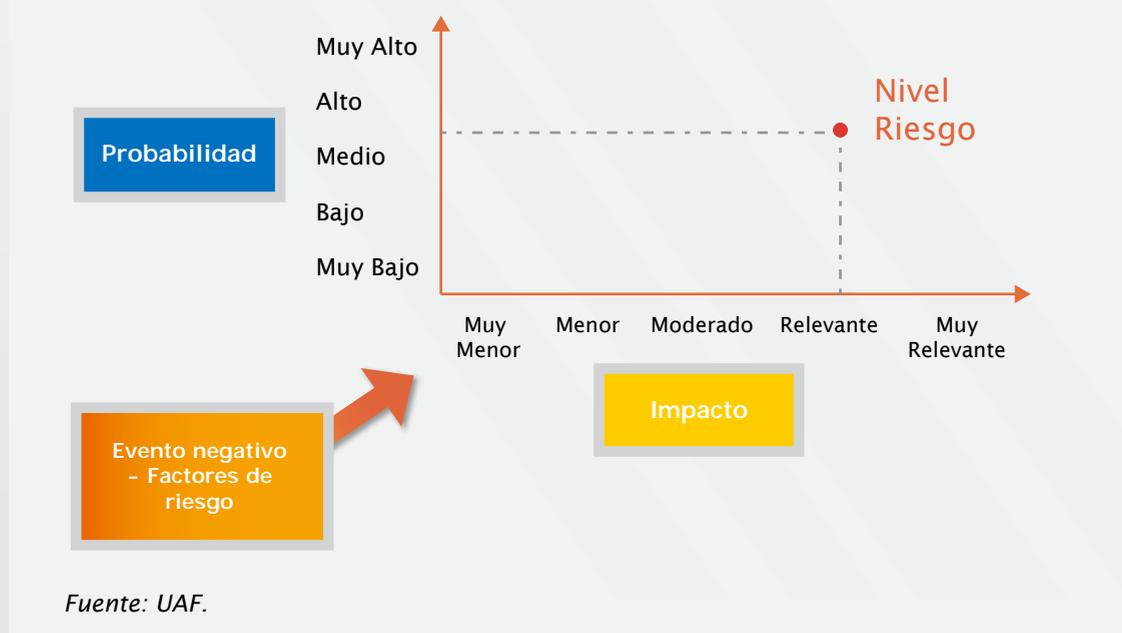
Los riesgos son, desde un punto de vista conceptual y etimológico, una representación conjugada de las amenazas, vulnerabilidades y mitigantes detectados. Deben entenderse como delitos conducentes al desarrollo del fenómeno de LA y cuya presencia es producto de la existencia de factores estructurales (vulnerabilidades y mitigantes) que permiten o limitan su avance en el país.

Dada esta definición, los riesgos se presentarán en mayor o menor medida dependiendo de la existencia o no de elementos mitigadores de su ocurrencia.

El grado de certeza o la probabilidad de ocurrencia de estos eventos de índole negativo, y su impacto representan el nivel o escala de riesgo, métrica que permite discriminar aquellos eventos más probables de otros menos frecuentes, y cuyos efectos negativos también suelen ser más sensibles o de mayor impacto. En esta evaluación, la métrica utilizada para el nivel o escala de riesgo considera variables de carácter cuantitativo y cualitativo.

Para determinar los riesgos y su métrica se aplicó una metodología que consideró la interrelación de cuatro elementos (dimensiones): amenazas identificadas tanto actuales como emergentes; vulnerabilidades y mitigantes presentes en el ecosistema económico y social del país, y el impacto potencial de la materialización de los mismos.

Ilustración 3. Determinación y valoración del riesgo de LA

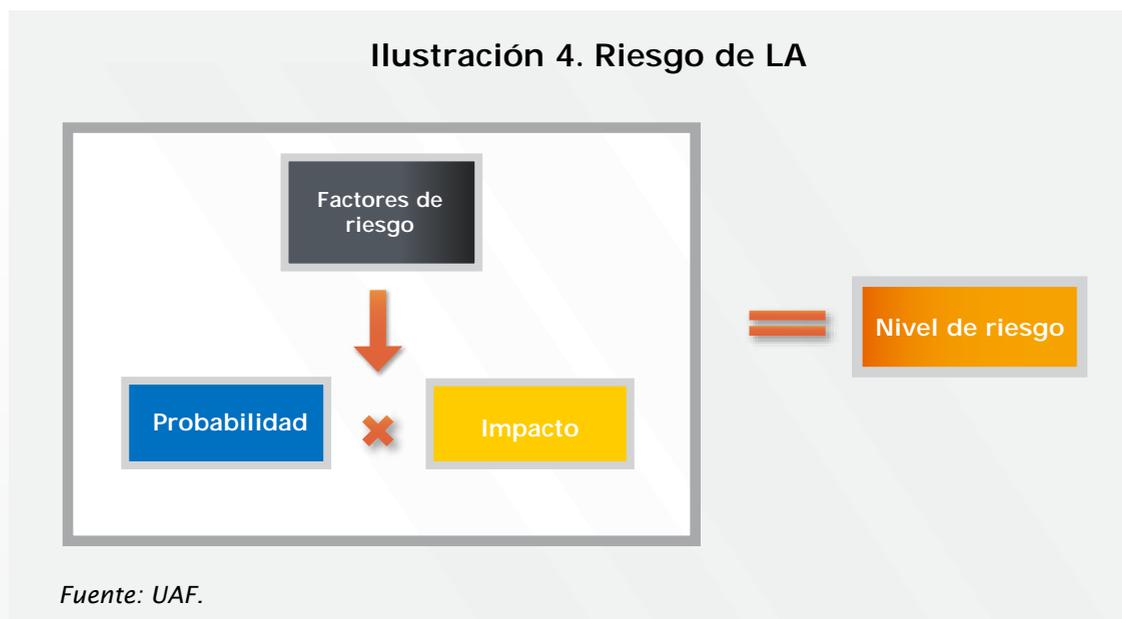


Los elementos incluidos en estas dimensiones fueron levantados a través de un riguroso análisis, que consideró la recopilación de información de diversas fuentes externas relacionadas con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como fuentes internas pertenecientes al Sistema Nacional ALA/CFT.

Es importante mencionar que los tres primeros elementos (amenazas, vulnerabilidades y mitigantes) están relacionados con la determinación de las probabilidades de ocurrencia de los riesgos de LA, mientras que el último se asocia con el impacto potencial o el grado de consecuencias negativas de la materialización de los mismos.

En efecto, en esta evaluación, la interrelación entre probabilidad e impacto es la que finalmente determina el nivel o escala de los riesgos de LA en estudio.

Ilustración 4. Riesgo de LA



Fuente: UAF.

La lógica de análisis empleada consideró, en primer lugar, la evaluación de las amenazas a partir de la frecuencia o probabilidad de manifestación de las mismas en el país, a base de un conjunto de información existente e información extraída desde fuentes vinculadas al Sistema Nacional ALA/CFT. El análisis se realizó a través de ocho criterios o pilares de evaluación, todos de carácter cuantitativo y asociados a una ponderación que definió el orden de relevancia de cada criterio.

Con el propósito de hacer comparables los criterios entre sí, algunos de los cuales presentan distintas métricas y orígenes, fue necesario emplear una escala de notas única que permitiera transformar la valoración de los criterios a una escala de comparación común.

La escala de notas utilizadas comprende un rango de valores que van entre 1 y 5, siendo el valor 1 el de menor incidencia y 5 el valor que representa la mayor incidencia en el nivel de riesgo de LA de cada factor. Las notas están distribuidas en una escala de cinco niveles, las que van desde “muy baja” a “muy alta” probabilidad de ocurrencia, y representan quintiles dentro del rango de valoración.

La transformación consideró el ajuste de notas según la distribución de cada criterio de evaluación. Por medio de la conjugación de los distintos criterios se obtuvo una nota ponderada que reflejó la probabilidad de ocurrencia de las amenazas, métrica que va en directa relación con el nivel de riesgo asignado a cada factor.

Luego de valorar las amenazas y su incidencia en los riesgos de LA, se procedió a valorar las vulnerabilidades. Para esta dimensión se utilizó un solo criterio de evaluación de carácter cualitativo, asociado al juicio experto que se fundamenta en los análisis descritos en el capítulo anterior, de acuerdo al levantamiento de información estructural del país, perfeccionado con la información extraída de una serie de estudios complementarios realizados por instituciones afines a cada materia.

El juicio experto valoró las cinco vulnerabilidades detectadas empleando un proceso de jerarquía analítica (AHP por sus siglas en inglés, *Analytic Hierarchy Process*)⁷⁰. La aplicación de esta metodología permitió minimizar los problemas de transitividad que usualmente acompañan a los análisis cualitativos, disminuyendo la posibilidad de que las decisiones de jerarquización sean contradictorias entre sí. Estos puntajes fueron transformados a la misma escala de notas utilizada en la valoración previa utilizada para las amenazas.

Una vez concluida la valoración de amenazas y vulnerabilidades detectadas, se realizó una matriz de cruce que interrelacionó ambas dimensiones y, de esta forma, se determinaron los riesgos y se asignó una escala de valoración asociada a la probabilidad de ocurrencia de cada uno.

⁷⁰ Método AHP (*Analytic Hierarchy Process*). Saaty, Tomas. “How to make a decision: the analytic hierarchy process. University of Pittsburgh. 1994.

Ilustración 5. Matriz de Amenazas-Vulnerabilidades

VULNERABILIDAD	Muy Alto	Medio	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	Alto	Bajo	Medio	Alto	Alto	Muy Alto
	Medio	Bajo	Medio	Medio	Alto	Alto
	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto
	Muy Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	
	AMENAZA					

Fuente: UAF.

En resumen, a través de la matriz de cruce de Amenazas- Vulnerabilidades se determinaron nueve riesgos de LA.

Tabla 3. Riesgos de LA

Amenaza	Riesgos
Narcotráfico	Lavado de dinero producto del narcotráfico proveniente de países productores de droga.
Narcotráfico	Lavado de dinero proveniente del narcotráfico mediante el uso de efectivo.
Narcotráfico	Lavado de dinero producto del narcotráfico interno debido a su elevada rentabilidad.
Corrupción	Lavado de dinero producto de la corrupción utilizando el mercado financiero o real
Trata de personas y tráfico de migrantes	Lavado de dinero producto de la trata de personas o tráfico de migrantes.
Contrabando	Lavado de dinero producto del contrabando en zonas de libre comercio con uso intensivo de efectivo.
Ley de Bancos y de Mercado de Valores	Lavado de dinero producto de la vulneración de Ley de Bancos y de Mercado de Valores.
Propiedad intelectual	Lavado de dinero producto de infracción a los derechos de propiedad intelectual.
Contrabando de metales explotados ilegalmente en otras jurisdicciones	Lavado de dinero producto del contrabando de metales explotados ilegalmente en otras jurisdicciones.

Fuente: UAF.

Para culminar la estimación de la probabilidad o posibilidad de ocurrencia de cada factor de riesgo de LA, fue necesario identificar aquellos riesgos que se encuentran estrechamente relacionados con los mitigantes identificados. En esta evaluación fueron detectados tres grandes mitigantes: elevada utilización de productos financieros que permite la trazabilidad de los flujos de activos (inclusión financiera), economía con baja tasa de informalidad, e institucionalidad elevada según el grado de desarrollo del país.

La existencia de mitigantes exige necesariamente realizar un ajuste del nivel de riesgo asociado. Esta situación se relaciona con la capacidad real del ecosistema económico, legal y social del país de disminuir la frecuencia de eventos negativos de LA.

En la evaluación, este ajuste se traduce en la disminución en un grado de la escala de riesgos asignada producto del cruce matricial de amenazas y vulnerabilidades. Estos factores, a juicio de los expertos que participaron en la elaboración de este documento, se ven directamente mitigados, ya sea por la presencia de bajas tasas relativas de informalidad, elevada inclusión financiera o por la presencia de una institucionalidad robusta de acuerdo al grado de desarrollo del país. Esto, entre otras cosas, reduce la posibilidad de desarrollar zonas “grises” o ausentes de autoridad o de acceso a bienes de uso público, lo que limita el desarrollo de algunos delitos precedentes (amenazas), y por tanto, de ocurrencia de eventos negativos asociados al fenómeno de LA en el país.

De esta forma, la interrelación entre amenazas, vulnerabilidades y mitigantes presenta una lógica de análisis que se respalda con conceptos concretos, trazables, objetivables y que permiten valorar la probabilidad de ocurrencia contemplando métricas asociadas a estas tres dimensiones.

Es así como, paralelo a la comprensión y medición de la probabilidad o frecuencia de las amenazas, fue necesario estimar el impacto potencial o relevancia de los efectos nocivos acaecidos por estos eventos. La razón de este ajuste permite distinguir entre amenazas frecuentes de bajo impacto de aquellas poco frecuentes, en que su presencia gatilla efectos nocivos y significativos para la sociedad.

La estructura lógica aplicada fue esencialmente la misma que la empleada en la valoración de las amenazas. Sin embargo, en esta dimensión se consideraron cuatro criterios, tres de orden cuantitativo y uno asociado a una valoración cualitativa de juicio experto. Los criterios cuantitativos se asocian tanto al tamaño potencial de las amenazas en una métrica monetaria, como también al alcance y cobertura de sectores económicos que pueden verse afectados o vulnerados por la presencia de estos eventos. El juicio experto también fue incluido en esta evaluación, pues el impacto requiere de la aplicación de una visión más global que no siempre se logra rescatar en métricas de carácter cuantitativo.

El resultado de esta metodología permitió identificar el nivel de riesgo (escala o grado de valoración) de los nueve riesgos identificados como los principales conductores de LA en el país. Este resultado se originó a través de una representación matricial que relacionó (a través de un producto matricial) la probabilidad de ocurrencia de los riesgos identificados y su nivel de impacto. Los resultados de este cruce determinan las escalas o niveles de riesgos de cada uno, tal como se aprecia en la siguiente figura:

Ilustración 6. Matriz de Probabilidad- Impacto

PROBABILIDAD	Muy Probable	Medio	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	Probable	Bajo	Medio	Alto	Alto	Muy Alto
	Moderado	Bajo	Medio	Medio	Alto	Alto
	Menor Probabilidad	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto
	Poco Probable	Muy Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
		Leve	Menor	Moderado	Relevante	Muy Relevante
		IMPACTO				

Fuente: UAF.

El cruce realizado permitió la determinación y evaluación de los nueve riesgos, cinco de los cuales son valorados en las dos escalas superiores (primeros dos quintiles). Las amenazas (delitos base subyacentes a estos factores) se relacionan con el narcotráfico, la corrupción, la trata de personas y tráfico de migrantes, siendo estos los delitos que representan un mayor grado de riesgo en términos de LA para el país. Más atrás se ubican el contrabando y los delitos de orden económico, principalmente asociados a las infracciones a la Ley de Bancos y a la Ley sobre Mercado de Valores.

En síntesis, los principales riesgos de LA identificados para Chile son:

Tabla 3. Riesgos de LA

Amenaza	Riesgos	Nivel de Riesgos
Narcotráfico	Lavado de dinero producto del narcotráfico procedente de países productores de droga.	Muy Alto
Narcotráfico	Lavado de dinero proveniente del narcotráfico mediante el uso de efectivo.	Alto
Narcotráfico	Lavado de dinero producto del narcotráfico interno debido a su elevada rentabilidad.	Alto
Corrupción	Lavado de dinero producto de la corrupción utilizando el mercado financiero o real	Alto
Trata de personas y tráfico de migrantes	Lavado de dinero producto de la trata de personas o tráfico de migrantes.	Alto
Contrabando	Lavado de dinero producto del contrabando en zonas de libre comercio con uso intensivo de efectivo.	Medio
Ley de Bancos y de Mercado de Valores	Lavado de dinero producto de la vulneración de Ley de Bancos y de Mercado de Valores.	Medio
Propiedad intelectual	Lavado de dinero producto de infracción a los derechos de propiedad intelectual.	Bajo
Contrabando de metales explotados ilegalmente en otras jurisdicciones	Lavado de dinero producto del contrabando de metales explotados ilegalmente en otras jurisdicciones.	Muy Bajo

Fuente: UAF.

DESCRIPCIÓN INDIVIDUALIZADA DE LOS RIESGOS DE LA PARA CHILE

A continuación se describen brevemente los principales argumentos y evaluaciones conceptuales que respaldan los cruces matriciales realizados, y que dan sustento a cada factor de riesgo de LA identificado:

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DEL NARCOTRÁFICO PROCEDENTE DE ZONAS INTENSIVAS EN PRODUCCIÓN DE DROGA.

Conceptos:

Ingreso al país de activos de origen ilícito provenientes de actividades relacionadas con el narcotráfico, procedente usualmente de zonas geográficas cercanas y caracterizadas por la producción intensiva de cocaína y/u otras sustancias ilícitas, todo aquello con el propósito de utilizar las estructuras legales y económicas que ofrece el país para disimular y/u ocultar el origen ilícito de los activos.

Categorización:

Amenaza : Narcotráfico.
Probabilidad : Muy probable.
Impacto : Muy relevante.
Nivel de riesgo LA : Muy alto.

Antecedentes:

- En Chile, entre 2007-2015, se han dictado 63 condenas por lavado de activos cuyo delito base es el tráfico de drogas, equivalente al 77,8% del total de sentencias condenatorias de LA en el país.
- Colindante al país se encuentran los principales centros productores de cocaína del mundo.
- Se aprecia que la tipología más usada para disimular u ocultar el origen ilícito del dinero proveniente del tráfico de drogas es la del testaferro, siguiéndole las sociedades de fachada/pantalla/papel.
- Esta situación expone al país a formar parte de las rutas de tránsito de estupefacientes utilizadas por las bandas criminales para comercializar sus productos ilícitos, con el consecuente flujo de dinero ilícito y los costos asociados al incremento de la criminalidad en las zonas utilizadas.
- Esta situación representa un factor determinante en la producción y comercialización interna de droga, debido a la cercanía de centros urbanos del país con centros productores de droga, y a los pagos realizados por estas organizaciones a quienes facilitan su traslado, comercialización e integración de dineros ilícitos en el país y/o en el exterior legitimando el producto de este delito.
- Este delito conlleva un volumen importante de activos que requiere ser blanqueado e integrado en la economía formal, vulnerando de paso una serie de sectores económicos e integrando distorsiones al sistema económico.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PROVENIENTE DEL NARCOTRÁFICO MEDIANTE EL USO DE EFECTIVO.

Conceptos:

Personas u organizaciones criminales pueden ocultar y/o disimular las ganancias obtenidas del narcotráfico atraído por determinadas zonas que, dado su estructura productiva o comercial, mantienen una elevada rotación de dinero en efectivo, lo que permite diluir rápidamente el rastro del origen ilícito de los fondos. Así también utilizan actividades económicas intensivas en efectivo que les permiten realizar la primera etapa de colocación de dineros de origen ilícito.

Categorización:

Amenaza : Narcotráfico.
Probabilidad : Moderado.
Impacto : Muy relevante.
Nivel de riesgo LA : Alto.

Antecedentes:

- El efectivo suele ser el medio de transacción más empleado en la cadena transaccional del narcotráfico, y es usado como mecanismo de colocación de dineros de origen ilícito en las etapas iniciales del lavado de activos.

- El país presenta sectores económicos intensivos en el uso de efectivo, lo que unido a una elevada masa monetaria en circulación como mecanismo complementario de pago, genera un ambiente atractivo para que las bandas criminales integren el efectivo procedente del narcotráfico con el transado por actividades legales, dificultando la detección del dinero ilícito.
- Existen zonas del país con un mayor grado de exposición a este mecanismo, dada la confluencia de zonas francas internacionales y el intensivo intercambio comercial entre agentes internos y externos cuyo medio de pago usual es el efectivo.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DEL NARCOTRÁFICO INTERNO DEBIDO A SU ELEVADA RENTABILIDAD.

Conceptos:

Las elevadas tasas de prevalencia en el consumo de sustancias ilícitas y el elevado precio al que estas sustancias pueden ser transadas en el mercado nacional, crean un contexto propicio para el desarrollo del narcotráfico interno. Así, las redes criminales usualmente emplean testaferros y crean sociedades ficticias para blanquear los activos originados del narcotráfico, elevando el riesgo de transformarse en un país de uso mixto (destino y tránsito de droga) introduciendo graves desequilibrios con el consiguiente daño a la integridad económica y social del país.

Categorización:

Amenaza : Narcotráfico.
 Probabilidad : Moderado.
 Impacto : Muy relevante.
 Nivel de riesgo LA : Alto.

Antecedentes:

- El incremento en la prevalencia del consumo de algunas sustancias ilícitas en la población y el elevado precio que estas sustancias ha alcanzado en el país, incidirían en un mayor “retorno esperado” de su comercio ilícito. La posibilidad de obtener una “rentabilidad” importante en Chile, en desmedro de otras jurisdicciones lejanas, eleva el riesgo de migrar desde un país relacionado con el tránsito de droga a uno de uso mixto (tránsito y destino).
- Esta situación puede ser explotada por el crimen organizado para obtener e ingresar recursos ilícitos al sistema económico formal.
- No obstante, la existencia de una institucionalidad y escasas “zonas grises” o alejadas de la autoridad limitan la velocidad de propagación de regiones geográficas asociadas a producción intensiva de droga.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DE LA CORRUPCIÓN UTILIZANDO EL MERCADO FINANCIERO O EL SECTOR REAL.

Conceptos:

El incremento de sentencias condenatorias por LA asociadas a delitos de corrupción en los últimos años y el alza en el número de formalizaciones, dan cuenta de un mayor riesgo de materialización del fenómeno de LA conducido por actividades de corrupción. La evidencia muestra la creación de múltiples estructuras jurídicas y la utilización preferente del sector financiero para canalizar los activos obtenidos ilícitamente, lo que puede mezclarse en el intenso tránsito de activos del mercado financiero del país.

Categorización:

Amenaza : Corrupción.
 Probabilidad : Moderado.
 Impacto : Muy relevante.
 Nivel de riesgo LA : Alto.

Antecedentes:

- En Chile, entre 2007-2015, se han dictado 12 condenas por lavado de activos cuyo delito base corresponde a delitos asociados a la corrupción, agrupados en 9 casos, en los cuales se sentenciaron a 16 personas, equivalente al 10,3% de las personas condenadas por lavado de activos en el país⁷¹.
- La corrupción es un fenómeno de difícil detección y en donde el uso de estructuras jurídicas y testaferros

⁷¹ III Informe Tipologías y Señales de Alerta UAF 2015. Disponible en http://www.uaf.cl/intituciones_publicas/informe.aspx

juega un rol relevante en la introducción de activos ilícitos al sistema formal. No obstante, la elevada utilización de productos financieros en el país permite una mayor trazabilidad de los flujos ilícitos.

- Este fenómeno de carácter transnacional se ha transformado en un riesgo con un impacto relevante en la estabilidad política y económica de los países.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DE LA TRATA DE PERSONAS O TRÁFICO DE MIGRANTES.

Conceptos:

El rastreo y seguimiento de este flagelo es dificultoso debido a la existencia de grupos organizados que habitualmente utilizan redes de tránsito y apoyo similares a las empleadas para el narcotráfico y el contrabando. Las organizaciones y redes que promueven el tráfico de migrantes y la trata de personas, se favorecen por un contexto regional propenso al desarrollo de estas actividades, por lo que Chile, por su estabilidad económica, política, social y su condición geográfica, se vuelve un país atractivo para la comisión de estos delitos y el blanqueo de los fondos ilícitos generados.

Categorización:

Amenaza : Trata de personas y tráfico de migrantes.
 Probabilidad : Probable.
 Impacto : Moderado.
 Nivel de riesgo LA : Alto.

Antecedentes:

- A pesar de la baja cantidad de formalizaciones asociadas a este delito, en contraste con el resto de delitos precedentes, la existencia de una sentencia condenatoria por lavado de activos da cuenta de una vulnerabilidad real en el país.
- El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica establece como unas de las amenazas regionales el tráfico de migrantes y la trata de personas.
- Zonas geográficas extensas y de complejo acceso dificultan las labores de vigilancia y detección del tráfico de migrantes.
- Chile se encuentra en el TIER 1 de la clasificación del Trafficking in Persons Report 2016 del Departamento de Estado de Estados Unidos y ha establecido la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, *“comisión asesora de carácter permanente con composición interministerial e intersectorial, encargada de coordinar las acciones, planes y programas en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños”*⁷².

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DEL CONTRABANDO EN ZONAS DE LIBRE COMERCIO CON USO INTENSIVO DE EFECTIVO.

Conceptos:

El contrabando representa uno de los principales mecanismos de integración de activos ilícitos que utilizan el sector real de la economía, potenciado por las dificultades que presenta este sector para la detección de flujos ilícitos.

Países como Chile con amplios acuerdos comerciales y zonas francas con elevada utilización de efectivo como medio transaccional, presentan mayor propensión a ser utilizados para el lavado de dinero a través de este mecanismo.

Categorización:

Amenaza : Contrabando.
 Probabilidad : Moderado.
 Impacto : Menor.
 Nivel de riesgo LA : Medio.

⁷² Información obtenida desde el sitio web oficial de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/mesa-intersectorial/>.

Antecedentes:

- El contrabando es el segundo delito base de LA de mayor presencia en el país entre los años 2010 y 2014.
- A pesar de los múltiples beneficios que generan las zonas francas, como también las mejores oportunidades económicas, el Grupo de Acción Financiera Internacional precisa que estos incentivos pueden provocar una reducción de los controles financieros y comerciales, lo que origina vulnerabilidades en relación con el lavado de dinero y el fraude FT.
- La Zona Norte del país presenta una concurrencia con las zonas francas internacionales (Tacna, Colombia, por su cercanía logística con Zonas Francas de Paraguay) además de un elevado intercambio comercial con varios países extranjeros.
- La baja tasa de informalidad presenta una limitante para el desarrollo efectivo de esta actividad de lavado de dinero y blanqueo de los fondos, debido a que el comercio tiende a realizarse en el sector formal de la economía.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DE LA VULNERACIÓN DE LA LEY DE BANCOS Y DE MERCADO DE VALORES.

Conceptos:

Los elevados flujos de inversión transados en el país, asociados tanto al sector real como al financiero, representan un canal atractivo para inmiscuir activos de origen ilícito y blanquearlos, empleando las estructuras jurídicas y redes comerciales que ofrece el país. Los cuantiosos flujos de inversión extranjera, la profundidad del mercado financiero y elevada accesibilidad a los mercados de capitales, facilitan la diseminación expedita de activos ilícitos y una veloz transformación de estos.

Categorización:

Amenaza : Delitos de la Ley de Bancos y de Mercado de Valores.
 Probabilidad : Menor Probabilidad.
 Impacto : Muy relevante.
 Nivel de riesgo LA : Medio.

Antecedentes:

- Se ha visto un incremento moderado de causas delictuales asociadas a estos fenómenos, lo que incrementa la probabilidad de ocurrencia de eventos de LA relacionados con delitos de índole económica.
- El país ostenta elevados grados de desarrollo financiero en el contexto regional, según las métricas financieras. Indicadores como el tamaño de la capitalización bursátil y la razón del crédito privado sobre el PIB reflejan este hecho.
- Los elevados montos transados y el número de operaciones que se realizan en el país incrementa la posibilidad de ocultar o disimular activos ilícitos, lo que va en directa relación con el impacto o consecuencias negativas que las distorsiones en el mercado financiero pueden causar al país. No obstante, el alto grado de inclusión financiera permite el acceso a mayor información, rastro y trazabilidad de los flujos financieros incrementando las probabilidades de detección.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DE LA INFRACCIÓN A LA PROPIEDAD INTELECTUAL.

Conceptos:

El país se encuentra expuesto al blanqueo de activos procedente de delitos asociados a la propiedad intelectual. En ocasiones, la comercialización de mercancías que afectan la propiedad intelectual se mezcla con actividades delictuales confluyendo en un mismo mercado. No obstante, la elevada tasa de formalidad en la economía limita el desarrollo e impacto de esta actividad y de sus flujos ilícitos.

Categorización:

Amenaza : Propiedad Intelectual.
 Probabilidad : Menor Probabilidad.
 Impacto : Menor.
 Nivel de riesgo LA : Bajo.

Antecedentes:

- Los delitos que afectan la propiedad intelectual se encuentran en el cuarto lugar de los delitos precedentes de LA con mayor cantidad de causas judiciales en el país.
- El Reporte Especial 301 sobre violaciones de los derechos de propiedad intelectual y patentes, elaborado por la Oficina Comercial de Estados Unidos en el año 2016, indica que Chile se mantiene en la lista de vigilancia prioritaria junto a otros diez países del mundo.
- La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC) en base a información del Servicio Nacional de Aduanas destaca el elevado número de unidades confiscadas, valoradas en más de USD 45 millones⁷³.
- No obstante, la elevada tasa de formalidad de la economía limita el desarrollo e impacto de esta actividad y de sus flujos ilícitos.

RIESGO DE LAVADO DE DINERO PRODUCTO DEL CONTRABANDO DE METALES EXPLORADOS ILEGALMENTE EN OTRAS JURISDICCIONES.

Conceptos:

Existe una amenaza emergente relacionada con el blanqueo de las ganancias obtenidas a través de la extracción ilegal de metales preciosos en zonas geográficas cercanas al país para su posterior contrabando. La estructura económica y logística de Chile, con claras características mineras y acceso a múltiples mercados, elevan el atractivo de nuestro país como un espacio con posibilidades de camuflar la actividad ilícita a través del contrabando o la reexportación de metales preciosos, y así beneficiarse de las ganancias económicas derivadas de estas acciones.

Categorización:

Amenaza : Contrabando de metales explotados ilegalmente en otras jurisdicciones.
 Probabilidad : Poco probable.
 Impacto : Muy menor.
 Nivel de riesgo LA : Muy bajo.

Antecedentes:

- Chile puede ser utilizado para que el producto de la comisión del delito medioambiental ingrese como contrabando al sistema económico local, utilizando el mercado minero nacional de amplio tamaño, para camuflar el mineral de origen.
- El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica incluye a Chile dentro de la subregión andina, junto con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, donde se refleja la creciente importancia de este delito, lo que representa un riesgo de LA dada la frecuente utilización de rutas transnacionales para canalizar su producto al destino final.
- La ausencia de zonas alejadas de autoridad y una institucionalidad que vela por la estabilidad y formalidad de pequeñas, medianas y grandes mineras limita la presencia masiva de esta actividad ilícita.

⁷³ Resultados en la aplicación de medidas en fronteras por fiscalización a la Propiedad Intelectual, Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Santiago, 2016.

DETERMINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DE FT EN CHILE

La valoración del financiamiento del terrorismo tiene un origen muy disímil al de LA, dado que como fundamento no requiere la exclusiva utilización de activos de origen ilícito, ya que parte importante de los fondos empleados son de origen lícito dificultando su rastro y seguimiento.

Aunque el objetivo principal de los grupos terroristas no es financiero, estos requieren fondos para llevar a cabo sus actividades.

La necesidad de identificar y seguir los fondos o recursos que obtienen los terroristas, así como seguir y perseguir el origen financiero de los activos que utilizan en sus actividades, es el objetivo central de todas las medidas que apuntan a prevenir el financiamiento del terrorismo.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL ALA/CFT

En conformidad con los compromisos internacionales asumidos por Chile, la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, define en su artículo 8° el delito de financiamiento del terrorismo de la siguiente forma: *“El que por cualquier medio, directa o indirectamente, solicite, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de cualquiera de los delitos terroristas señalados en el artículo 2°, será castigado con la pena de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo”*.

La normativa chilena faculta de manera expresa al sector privado a entregar información a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) en materia de FT sin arriesgar medidas en su contra a posteriori, impulsando su envío rápido y sin demora (Ley N° 19.913). Es así como la Circular UAF N° 54 informó a las personas naturales y jurídicas señaladas en el artículo 3° de la Ley N° 19.913, respecto de la necesidad de prevenir el delito de financiamiento del terrorismo en el país. En consecuencia, se instruyó sobre el deber de informar a la UAF acerca de las operaciones sospechosas de FT que se detecten en el ejercicio de las actividades y/o funciones.

Así también se dictó la Circular UAF N° 55 que modifica el título VIII de la Circular UAF N° 49, de 2012, relativa a las Resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de prevención del financiamiento del terrorismo. De esta forma la UAF periódicamente pone a disposición de sus sujetos obligados, los listados confeccionados por el Comité de Seguridad de la ONU.

La misma Circular establece que en el evento que alguna de las entidades reportantes a la UAF detecten a alguna persona, empresa o entidad que esté mencionada en cualquiera de los listados antifinanciamiento del terrorismo publicados por la Unidad de Análisis Financiero, los sujetos obligados deberán reportar dicha operación sospechosa de inmediato, a efectos de que la UAF pueda proceder a tomar la medida de congelamiento de activos establecida en el artículo 38 de la Ley N°19.913.

Es así como, dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de antecedentes que acreditan que las personas naturales o jurídicas individualizadas en las listas confeccionadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, pretenden realizar un acto, transacción u operación financiera, la Unidad de Análisis Financiero deberá solicitar a un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, las medidas necesarias para evitar el uso, aprovechamiento, beneficio o destino de cualquier clase de bienes, valores o dinero materia de acto, transacción u operación, sin previo aviso al afectado y por un plazo determinado. La vigencia de las medidas decretadas por el ministro de la Corte no podrá exceder de treinta días, prorrogables.

Entre las medidas que se podrán ordenar se entenderán incluidas la prohibición de transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes durante el plazo de vigencia de la medida.

En tanto, el Decreto Supremo N°227 del Ministerio de Relaciones Exteriores establece medidas “que implementan las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas que indica, en materias relativas a la prevención y represión del terrorismo y la financiación del terrorismo” que entre otras establece:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores es el punto de contacto para recibir actualizaciones periódicas a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.
- La UAF recopilará y solicitará la información pertinente con la finalidad de identificar personas, grupos, empresas o entidades que, sobre la base de motivos razonables satisfacen los criterios para ser incluidos o excluidos en las listas de personas, grupos, empresas o entidades designadas por el Comité del Consejo de

Seguridad, en virtud de las Resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 1988 (2011), remitiendo esta información al Ministerio de Relaciones Exteriores para que este pueda proponer al Comité la inclusión o exclusión de sujetos.

- La UAF recopilará y solicitará la información pertinente con la finalidad de identificar personas, grupos, empresas o entidades que hayan cometido, cometan o intenten cometer actos de terrorismo o participar en ellos, o facilitar su comisión en el marco de la Resolución N°1373. Esta información será remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores y la UAF podrá intercambiar información con sus similares en el extranjero.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores es el punto de contacto para el intercambio de información con otros estados en el marco de la Resolución N°1373.

CARACTERIZACIÓN DEL FT

Según GAFI, las organizaciones terroristas recolectan fondos a través de fuentes legítimas, incluyendo entidades de caridad o negocios legítimos, el autofinanciamiento, actividades criminales y auspiciadores estatales, entre otros. Así, parte importante de los fondos que se utilizan para el FT son de origen lícito, aun cuando es relevante y cada vez más importante el nexo entre crimen organizado y células terroristas (ejemplo: Venta de droga y FT, contrabando de petróleo y FT, etcétera.)⁷⁴.

Para financiar el terrorismo no se requiere, necesariamente, grandes fondos transados, por lo que otros indicadores tales como origen/destino de dineros, uso de Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) son altamente relevantes.

Las OSFL tienen características que las hacen particularmente atractivas a los terroristas, o vulnerables para el financiamiento del terrorismo. Según GAFI, son sujetas a una regulación más laxa que las instituciones financieras. En general, hay tres formas de vulnerar a estas organizaciones: 1. Desvío de fondos de los donantes. 2. Uso de organizaciones falsas que se instalan como entidades legítimas. 3. La entidad cumple con su misión, pero lo hace a través del uso de organizaciones terroristas⁷⁵.

De la misma forma, los productos y servicios financieros disponibles a través del sector financiero formal sirven como medios para mover fondos que apoyan a organizaciones terroristas y financian actos de terrorismo, según GAFI. La velocidad y facilidad con la que esos fondos fluyen dentro del sistema financiero internacional, permite a los terroristas mover los fondos de manera eficiente y, a menudo, sin ser detectados.

Para los grupos terroristas lo importante radica en recibir dichos recursos, ocultando su fuente y destino, con tal que la actividad terrorista que se financia pase inadvertida.

En este sentido, el Informe sobre Terrorismo que elabora anualmente el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América en su versión 2015, indica que Latinoamérica ha servido como soporte financiero de la ideología del Estado Islámico así como de otros grupos terroristas. Más aún el informe señala que más de 100 personas de Sudamérica y el Caribe han dejado la región para integrarse al Estado Islámico⁷⁶. Asimismo, indica que Hezbolá continúa manteniendo presencia en la región con miembros, facilitadores y sostenedores, incluyendo los medios para la recaudación de fondos tanto legales como ilegales⁷⁷.

CARACTERIZACIÓN DEL FT EN CHILE

En términos del funcionamiento del Sistema Nacional ALA/CFT se ha logrado apreciar que los posibles grupos terroristas utilizan zonas de baja regulación financiera, elevada transaccionabilidad en efectivo, y conexión expedita con puertos y/o medios logísticos de comunicación con zonas de alta presencia de terrorismo. En general, estos grupos buscan la posibilidad de conducir dineros a través de sociedades de fachada y/u organizaciones sin fines de lucro, mecanismos de contrabando y/o sub o sobre facturación de mercancías.

No obstante, si bien en Chile no se han detectado actividades de FT relacionadas con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, esto no implica que en el país no se puedan realizar actividades de financiamiento del terrorismo, más aun considerando que las personas que realizan los actos de este tipo, en general, son distintas a las personas que financian los mismos.

⁷⁴ FATF. 2015. *Emerging Terrorist Financing Risks Report*. Página 13.

⁷⁵ FATF. 2015. *Emerging terrorist financing risks. Report*. Página 14.

⁷⁶ United States. 2016. *Country Reports on Terrorism. Department of State*. Página 270.

⁷⁷ United States. 2016. *Country Reports on Terrorism. Department of State*. Página 270.

DETERMINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS DE FT PARA CHILE

Debido a que el fenómeno del financiamiento del terrorismo es diferente al de lavado de activos, se utilizará una metodología distinta para la determinación y evaluación del riesgo de FT a nivel país, tal como fue definido en el capítulo metodológico de trabajo de este documento.

Es así como se consideró el financiamiento del terrorismo como una amenaza al Sistema Nacional ALA/CFT.

En este contexto, esta amenaza podría ser explotada por características propias de nuestro país que podrían facilitar el financiamiento del terrorismo. De esta manera se identifican las siguientes vulnerabilidades y mitigantes para el financiamiento del terrorismo en Chile:

VULNERABILIDADES:

- Zona de libre de comercio con uso intensivo de efectivo: Elevado uso de efectivo presente en la Zona Norte del país, región concurrente con las zonas francas internacionales y con un elevado intercambio comercial con visitantes extranjeros, lo que permite una conexión expedita con puertos y/o medios logísticos de comunicación con zonas de alta presencia de terrorismo. Esto representa una vulnerabilidad en relación al FT, ya que la zona libre de comercio podría utilizarse para la realización de actividades comerciales lícitas que justifiquen movimientos de fondos para el financiamiento del terrorismo.
- Elevada apertura comercial con un mercado financiero profundo y gran interconexión con otros países y centros financieros: Chile tiene una economía abierta comercialmente y un amplio intercambio comercial y financiero con la mayoría de los países del mundo, a lo que se suma un mercado financiero y de valores que ofrecen una amplia variedad de productos de ahorro e inversión, características que si bien son ampliamente positivas para el país, conllevan el riesgo inherente de que personas que deseen ocupar estos instrumentos, inversiones o vehículos financieros para llevar a cabo transferencias a células terroristas, puedan hacerlo tratando de ampararse en la masividad de transacciones y negocios de este sector.
- Efectivo como medio transaccional: El país presenta sectores económicos intensivos en el uso de efectivo junto a una elevada masa monetaria en circulación como mecanismo complementario de pago. Este contexto puede ser atractivo para las bandas criminales que intentan realizar actividades de financiamiento del terrorismo.

MITIGANTES:

- Elevada inclusión y utilización de productos financieros: La elevada inclusión financiera es un mitigante en sí misma debido a las exigencias de información y trazabilidad en el uso de estos instrumentos.
- Economía con baja tasa de informalidad: El país ha generado instituciones y políticas públicas que han fortalecido la formalidad de la actividad económica, lo que facilita el seguimiento y control de los flujos monetarios a través de las distintas capas transaccionales, información de vital relevancia para el efectivo funcionamiento de todo Sistema Nacional ALA/CFT.
- Sistema de Registro Público de organizaciones sin fines de lucro: El Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile tiene la obligación legal de mantener un registro actualizado de todas las personas jurídicas sin fines de lucro, entidades que a su vez se encuentran fiscalizadas por el Ministerio de Justicia. Tanto el Registro Civil como el Ministerio de Justicia están autorizados legalmente para informar cualquier actividad sospechosa de FT a la Unidad de Análisis Financiero.

Tal como se indicó anteriormente, si bien en Chile no se han detectado actividades de FT relacionadas con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, por el tipo de economía abierta que tiene el país, con altos flujos de transacciones financieras, multiplicidad de productos de inversión y un alto nivel de interconexión con terceros países, el riesgo de financiamiento del terrorismo es medio.

Más aún, este nivel de riesgo representa un desafío mayor para Chile en cuanto a generar conciencia permanente del riesgo de FT en el sector financiero, y la implementación e innovación constante en medidas de control necesarias para detectar el origen y el beneficiario final de estas operaciones.



Conclusiones

Chile comparte una serie de amenazas y vulnerabilidades con otros países de la región, lo que significa que la coordinación internacional en el combate de LA/FT se ha vuelto un factor crítico, a objeto de lograr disminuir con éxito la comisión de estos delitos.

Asimismo, el hecho de que existan variadas fuentes de amenazas delictuales, las que a su vez representan desafíos que requieren enfoques diversos tanto en la prevención y combate del LA/FT, hace que la cooperación y la coordinación entre instituciones nacionales, tanto a nivel público como privado, y a su vez entre estas, se trasformen en elementos que no pueden ser obviados si se pretende tener grados importantes de disuasión y condenas por LA/FT.

Si bien los delitos relacionados con el narcotráfico siguen marcando los niveles más relevantes de riesgo de LA, es particularmente relevante observar dinámicas como la corrupción pública, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el contrabando, delitos cuyas ganancias ilícitas deben ser combatidas con la mayor decisión.

Finalmente, el país debe seguir en la senda de colaborar internacionalmente y lograr que todos los estratos comprendan la importancia de la prevención y el combate del FT, recordando siempre que se trata de un delito diferente a la acción terrorista propiamente tal, y que muchas veces el financiamiento será para actividades terroristas que se llevarán a cabo en otros países.



UNIDAD DE
ANÁLISIS FINANCIERO
GOBIERNO DE CHILE

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Marzo, 2017.

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) autoriza la utilización o reproducción total o parcial de este informe, bajo condición de que se mencione la fuente, y no se afecte la imagen institucional o la del Estado.