

Programa de Fortalecimiento
de la Unidad Anticorrupción
del Ministerio Público



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Decreto N° 4779/2016

Por el cual se tiene presentado el informe final de la EVALUACION NACIONAL de RIESGO PAIS en materia de LD/FT elaborado con el apoyo del BID, y se incorporan los resultados de dicha evaluación al PLAN ESTRATEGICO del ESTADO PARAGUAYO.

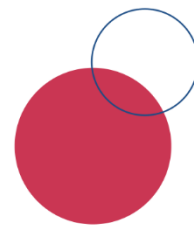
Marco **Normativo**

para la investigación y persecución penal de delitos vinculados a la Criminalidad Organizada, Corrupción y Criminalidad Económica en la República del Paraguay





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



“Sistematización del marco normativo para la investigación y persecución penal de delitos vinculados a la Criminalidad Organizada, Corrupción y Criminalidad Económica en la República del Paraguay”.

Este material fue elaborado en el marco del *“Programa de Fortalecimiento de la Unidad Anticorrupción del Ministerio Público”*, una iniciativa del **Centro de Estudios Judiciales (CEJ)** y con el apoyo de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay)**.

El contenido del presente material es exclusiva responsabilidad de sus autores y no representa necesariamente, el pensamiento u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Fuente de consulta: Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD).

Web: www.seprelad.gov.py

Junio, 2022.



www.cej.org.py

Contacto: cej@cej.org.py



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO N° 4779 -

POR EL CUAL SE TIENE POR PRESENTADO EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO ELABORADO CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Y SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE DICHA EVALUACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO.

Asunción, 19 de enero de 2016

VISTO: La presentación del Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) y el Presidente del Banco Central del Paraguay (BCP) del Informe Final de la Evaluación Nacional de Riesgos en Materia de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo de la República del Paraguay, desarrollado y elaborado en el marco del proyecto IBDDOCS# 37744156, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en concordancia con lo dispuesto en el Objetivo 3, del Plan Estratégico del Estado Paraguayo de lucha contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, aprobado por Decreto N° 11.200, de fecha 11 de junio de 2013; y

N° 1824

CONSIDERANDO: Que la Constitución, en el Artículo 238, Numeral 1), dispone que son deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República representar al Estado y dirigir la administración general del país.

Que ante la necesidad de que el Estado Paraguayo cumpla con los nuevos estándares internacionales para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (2012), así como con la nueva Metodología de Evaluación (2013), emanados del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), se ha desarrollado la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) de la República del Paraguay, en el marco del proyecto IBDDOCS# 37744156, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Que en el año 2013, la República del Paraguay lanzó su primer Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, el cual constituye

1.0.W.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO N° 4779 -

POR EL CUAL SE TIENE POR PRESENTADO EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO ELABORADO CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Y SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE DICHA EVALUACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO.

-2-

un instrumento clave en el fortalecimiento técnico-político del Sistema ALA/CFT/CFP nacional.

Que en dicho documento, aprobado por Decreto N° 11.200, de fecha 11 de junio de 2013, se establece - en el Objetivo 3 - la necesidad de "...desarrollar una ENR que permita identificar las amenazas y vulnerabilidades que enfrenta el sistema preventivo en materia de PLD/FT de la República del Paraguay y consecuentemente ajustar el PEEP de acuerdo a los resultados alcanzados..."

Que el informe final de la Evaluación Nacional de Riesgos permitirá al gobierno paraguayo adoptar medidas acordes y proporcionales a las conclusiones y recomendaciones plasmadas en dicho informe, a fin de que las mismas puedan ser incorporadas a los objetivos del Plan Estratégico del Estado Paraguayo, de manera a obtener una asignación más eficiente de los recursos disponibles, así como de suministrar información sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos detectados a los sujetos obligados por la Ley.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Art. 1°.- Téngase por presentado el Informe Final de la Evaluación Nacional de Riesgo en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo elaborado en el marco del Proyecto IBDDOCS# 37744156, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de los Coordinadores del Plan Estratégico del Estado Paraguayo, designados por Decreto N° 11.200/2013 (SEPRELAD y BCP).

i.w.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO N° 4779.-

POR EL CUAL SE TIENE POR PRESENTADO EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO ELABORADO CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Y SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE DICHA EVALUACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO.

-3-

Art. 2°.- *Incorpóranse las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Evaluación Nacional de Riesgo en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, referido precedentemente, a los objetivos del Plan Estratégico del Estado Paraguayo de Lucha contra el Lavado de Dinero, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, aprobado por Decreto N° 11.200/2013.*

Art. 3°.- *Facúltase a los Coordinadores del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (SEPRELAD y BCP), a arbitrar todos los medios necesarios para implementar las conclusiones y recomendaciones señaladas en el referido informe.*

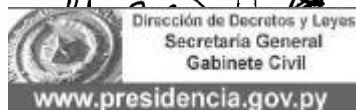
Art. 4°.- *Dispónese que todas las Entidades y Organismos del sector público dependientes del Poder Ejecutivo cooperen y apoyen permanentemente, la implementación de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Final de Evaluación de Riesgos en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo.*

Art. 5°.- *Comuníquese a ambas Cámaras del Honorable Congreso Nacional, al Poder Judicial y al Ministerio Público, las principales conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, para su consideración, en el marco de sus deberes y atribuciones constitucionales.*

Art. 6°.- *El presente Decreto será refrendado por el Ministro del Interior.*

Art. 7°.- *Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.*

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]



RESUMEN EJECUTIVO EVALUACION NACIONAL DE RIEGOS DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

REPUBLICA DEL PARAGUAY



PRESENTACION

LOS COORDINADORES NACIONALES DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP), PONEN A CONOCIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS EL PRESENTE RESUMEN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIEGOS DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, LLEVADA A CABO POR EL CONSULTOR EXPERTO JUAN FELIX MARTEAU - PRESIDENTE DE LA FUNDACION DE INVESTIGACION EN INTELIGENCIA FINANCIERA (FININT), EN EL MARCO DEL PROYECTO IDB-DOCS#: 37744156, FINANCIADO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).

LOS ANALISIS, OPINIONES Y COMENTARIOS OBRANTES EN EL PRESENTE RESUMEN, CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE AL CONSULTOR EXPERTO CONTRATADO, Y DE NINGUNA MANERA PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO OPINIONES O COMENTARIOS PERSONALES O INSTITUCIONALES DE LOS COORDINADORES DEL PEEP.

ANTECEDENTES

En el año 2013, el Paraguay desarrolló su primer Plan Estrategico del Estado Paraguayo (PEEP), el cual fue aprobado por Decreto N° 11200 de fecha 11 de junio de 2013 *“POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO DE LUCHA CONTRA EL LAVADO DEL DINERO, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA.*

El mismo establece entre sus objetivos el de *“DESARROLLAR UNA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE LA/FT/FP INCLUYENDO EL ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS DE LA/FT/FP DEL PAIS Y LAS VULNERABILIDADES DEL SISTEMA”.*

En ese contexto, se llevó a cabo la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de la República del Paraguay, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Proyecto Inter-American Development Bank IDBDOCS#: 37744156, coordinado por el Dr. Francisco Demichelis (IFD/CMF), especialista en Mercado de Capitales e Instituciones Financieras del BID.

El informe fue elaborado por el Dr. Juan Félix Marteau, Presidente de la Fundación de Investigaciones en Inteligencia Financiera / Finint Consultant , el cual fue presentado al Presidente de la República del Paraguay y generó posteriormente la emisión del Decreto N° 4779/2016 *“POR EL CUAL SE TIENE POR PRESENTADO EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO ELABORADO CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Y SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE DICHA EVALUACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO”.*

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objetivo presentar los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) de la República de Paraguay, llevada a cabo por el consultor experto Juan Felix Marteau - presidente de la Fundación de Investigación en Inteligencia Financiera (FININT) - en el marco del Proyecto IDBDOCS#: 37744156 (Proyecto), cuyos términos de referencia contemplaban el desarrollo de una ENR “a nivel nacional tendiente a identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA/FT del país como insumo clave para el diseño de políticas públicas enfocadas en su prevención, detección y represión penal.”

La presente Evaluación Nacional de Riesgo (ENR), se realizó en concordancia con:

- El Objetivo N° 3 del Plan Estratégico del Estado Paraguayo de Combate al Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (2013) (en adelante, PEEP) que exigía desarrollar una ENR, incluyendo un análisis de las amenazas y vulnerabilidades del sistema ALA/CFT del país y, consecuentemente, ajustar el plan de acción de acuerdo a los resultados alcanzados.
- La necesidad de República de Paraguay de cumplir con los nuevos Estándares Internacionales para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (2012), así como con la nueva Metodología de Evaluación (2013), emanados del Grupo de Acción Financiera (GAFI).
- El presupuesto de que tanto el LA como el FT aumentan el poderío de las organizaciones criminales y terroristas, permitiéndoles la creación de estructuras financieras complejas y altamente corrosivas de los controles públicos.
- La necesidad de que los gobiernos adopten medidas acordes con los riesgos que existen en su jurisdicción, de modo que sea posible:
 - Definir potenciales cambios en el Régimen ALA/CFT.
 - Contribuir a una asignación más eficiente de los recursos.
 - Informar a los sujetos obligados de los riesgos existentes.

En el primer capítulo, se presenta el marco conceptual de aquello que debe entenderse por ENR, de acuerdo a lo establecido por la Recomendación 1 (R1) de los Estándares. Se plantean, asimismo, las herramientas metodológicas con las que se trabaja para la identificación de los riesgos de LA/FT, y la hoja de ruta recorrida seguida para el desarrollo de este trabajo.

En el segundo capítulo, se describen brevemente las características generales de la República del Paraguay, que han permitido contextualizar el desarrollo de esta investigación. Además, se identifican los organismos con mayor responsabilidad de aquello que puede denominarse el sistema ALA/CFT de Paraguay.

En el capítulo tercero se presentan las bases del sistema ALA/CFT de Paraguay. Se identifican las instituciones, normativas y estrategias con las que cuenta el país, a fin de identificar las herramientas que ha desarrollado para combatir los mencionados delitos complejos y sobre las cuales impactan las amenazas detectadas.

En los capítulos cuartos, quinto, sexto, séptimo y octavo se analizan las amenazas más graves identificadas en este trabajo. Por un lado, se estudian las amenazas vinculadas al LA qua delito financiero de referencia, en particular, el tráfico ilícito de estupefacientes, la corrupción CRP, el contrabando - piratería. También se sugiere la necesidad de afrontar el estudio de otros delitos graves como los tráficos ilícitos de armas, personas y flora/fauna.

Por otro lado, se describen los actos de terrorismo que tienen repercusión en el otro delito financiero de referencia, como es la financiación del terrorismo (FT).

En los capítulos noveno y octavo se plantea que las amenazas que enfrenta el sistema ALA/CFT de Paraguay no están presentes únicamente en dicho país, sino que muchas son compartidas con países vecinos o se manifiestan endémicamente en los mismos, con características propias, haciéndose necesaria una visión estratégica regional para hacer frente a dichas amenazas.

En el capítulo décimo se exponen las principales vulnerabilidades detectadas junto con las fortalezas más significativas del sistema ALA/CFT, muchas de ellas ya observadas en el proceso de elaboración del PEEP, que han sido validadas con mayor profundidad durante el desarrollo de esta ENR.

Por último, se realizan una serie de recomendaciones orientadas directamente a reforzar el PEEP, de modo que esta ENR resulte un primer insumo orientado de manera consistente a incrementar los niveles de efectividad de cada una de las decisiones que se toman contra el LA/FT y los delitos graves vinculados. En la conclusión, se descubre la vinculación entre las amenazas, vulnerabilidades, fortalezas y el LA en Paraguay.



CAPÍTULO 1.

ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ENR

EL RIESGO COMO CONCEPTO CENTRAL DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE DE LA/FT

EL MANDATO DE BASAR EL PEEP EN UN ANÁLISIS DE RIESGO

En el Capítulo A sobre **Políticas y Coordinación ALA/CFT** de los Estándares GAFI, la Recomendación 1 establece lo siguiente:

Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo

Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiación del terrorismo, y deben tomar medidas, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y la financiación del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados.

Esta nueva recomendación señala un cambio de paradigma en las políticas globales de combate a los ilícitos financieros que propone GAFI. Se trata del pasaje del Paradigma de Cumplimiento Normativo al Paradigma de la Gestión de Riesgos.



EL RIESGO EN LA METODOLOGÍA: LA ENR Y EFECTIVIDAD

En la nueva Metodología, se establece un vínculo entre la ENR y la efectividad, y se convierte en un objeto de análisis específico en la medida que deviene un eje central de la evaluación de los sistemas nacionales ALA-CFT.

En el presente informe, la efectividad es definida como “el grado en que [los sistemas nacionales ALA/CFT] logran los resultados definidos”.

La Metodología, realiza una enumeración de factores que se deben ponderar en el proceso de evaluación de la efectividad de los sistemas ALA/CFT. En este sentido, además de considerar la propia naturaleza de los riesgos de LA/FT, debe tenerse en cuenta el ambiente socio-institucional en el que actúa este sistema, partiendo de la consideración de que existe una serie de circunstancias que influyen en la materialización de los objetivos que se procura alcanzar. Existen circunstancias económico-financieras que se deben comprender, el grado de informalidad de la economía nacional, la importancia del sistema financiero, las particularidades del

sector no financiero designado (APNFDs), el tipo de servicios y productos financieros disponibles, así como el volumen de dinero en efectivo que se utiliza en las transacciones. Existen también circunstancias adicionales a considerar, que juegan un papel mediano, pero significativo sobre el éxito del sistema ALA/CFT: la madurez y sofisticación del sistema regulatorio del país, la cultura de observancia y respeto a las leyes, el nivel de CRP y, finalmente, el grado de pobreza e inclusión social y económica que existe en el país.

MARCO METODOLÓGICO

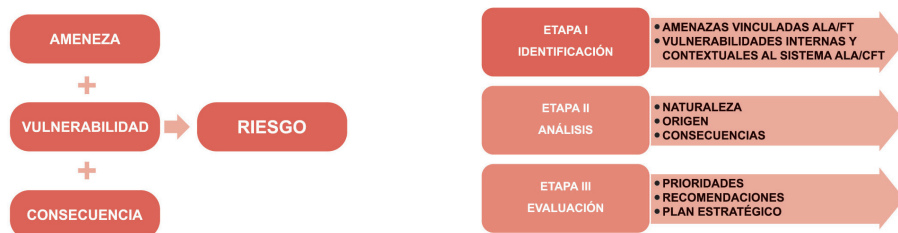
La metodología utilizada en la elaboración de la presente ENR, se encuentra contenida en la guía de buenas prácticas de GAFI titulada “National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment” de febrero de 2013. A seguir, se toman los lineamientos allí planteados para ordenar la investigación.

La guía del GAFI define riesgo como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia.

Una amenaza es definida como una persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de ocasionar un daño. Para otorgar un sentido definido al concepto, por amenaza de LA/FT deben entenderse, a los efectos de este Informe Final, los ilícitos que preceden al LA (por ejemplo, TIE, CRP, CTB, etc.) y los que son consecuencia de la FT (por ejemplo, actos de terrorismo cometidos por individuos u organizaciones terroristas).

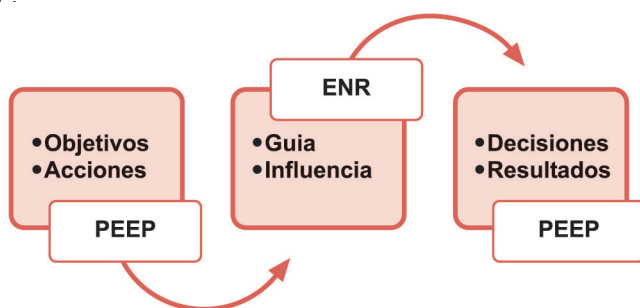
Una vulnerabilidad, en cambio, es un aspecto que puede ser explotado por la amenaza, ya sea por que apoya o facilita sus actividades ilícitas. A los efectos de esta ENR, entendemos las vulnerabilidades en un doble sentido: por un lado, aquellas debilidades que son contextuales (por ejemplo, informalidad de la economía, pobreza, etc.) al sistema ALA/CFT analizado y aquellas que resultan específicas (como la ausencia de estadística criminal, insuficiente cooperación interagencial, pobre debida diligencia en APNFDs., carencias de recursos humanos y materiales en agencias de control fronterizo, etc.).

Por último, las consecuencias hacen referencia al impacto o daño que el LA/FT puede ocasionar, incluyendo la actividad criminal subyacente y las actividades terroristas en los sistemas e instituciones financieras, así como en la economía y en la sociedad. Con sus posibles consecuencias a corto, mediano o largo plazo, pueden estar relacionadas a poblaciones o comunidades específicas, al entorno de los negocios, a intereses tanto nacionales como internacionales así como a la reputación y nivel de atracción de un sector financiero nacional. Igualmente, a los efectos de esta ENR, las consecuencias se refieren esencialmente a factores que limitan la efectividad del sistema ALA/CFT de acuerdo con los objetivos fijados por el PEEP y, por tanto, producirán una necesaria repercusión negativa en la futura Evaluación Mutua del país.



La presente ENR se estructuró en tres etapas. La primera etapa, la identificación, consistente en realizar una lista de las potenciales amenazas y vulnerabilidades que se vinculan al LA/FT y al sistema ALA/CFT. La segunda etapa, el análisis, siendo el corazón de la presente ENR y que involucra la consideración de la naturaleza, el origen, la probabilidad de ocurrencia y las consecuencias de los riesgos identificados. La tercera última etapa, la evaluación, se orienta a generar un entendimiento sistémico de cada uno de los riesgos a fin de asignarle un valor relativo o importancia, dejando en claro cuales deben ser los pasos a dar en relación a la represión, prevención, mitigación o, incluso, la aceptación de los riesgos enumerados.

La clave del éxito de la presente ENR está en que la misma pueda llamar la atención de, guiar y, en última instancia, influenciar en las principales autoridades públicas involucradas en el combate contra el LA/FT sobre la relevancia de tomar decisiones no solamente estratégicas, sino también efectivas en este campo. A los efectos de este IF, y como ya se ha señalado con anterioridad, la utilidad de esta ENR se encuentra en fortalecer el PEEP que se encuentra bajo la responsabilidad de la UIF-SEPRELAD-BCP.



TAREAS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN SOBRE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES EN PARAGUAY

LA ESTANDARIZACIÓN DE LA RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La presente ENR se ha elaborado sobre la base de información cualitativa y cuantitativa colectada de acuerdo a una serie de elementos que vienen a conformar un estándar de recolección y análisis. Este estándar se conforma con los siguientes elementos:

PEEP

El PEEP es una política de Estado que tiene por objetivo organizar la acción de las instituciones competentes a efectos de prevenir, detectar y reprimir eficazmente el LA/FT buscando proteger la integridad del sistema económico y preservar el orden y la seguridad pública nacional.

EVALUACION MUTUA DE GAFISUD/FMI 2008 SOBRE PARAGUAY

Como referencia documental significativa se han considerado las observaciones sobre Paraguay vertidas en el apartado “Situación general del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo de la EM 2008” realizada por GAFISUD/FMI que ofrece un interesante punto de partida para identificar no sólo los problemas más graves que enfrentaba el sistema ALA/CFT de Paraguay en ese momento, sino también para comprender la evolución de los mismos.

COLECTA DE DATOS ESTADÍSTICOS E INFORMACIÓN OFICIAL

Otra actividad relevante desarrollada a los efectos de la elaboración de este IF fue recabar la información significativa que se encontraba disponible en los organismos estatales vinculados al sistema ALA/CFT (por ejemplo, estadística criminal, programas de reforma de áreas estatales, informes de gestión, etc.).

OTROS DOCUMENTOS DE INFORMACIÓN RELEVANTE SOBRE EL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY.

Fueron consultados también una serie de informes, documentos, evaluaciones, índices, artículos periodísticos, de carácter nacional e internacional.

ENCUESTA A ACTORES CLAVES

Partiendo del presupuesto y la posterior constatación de que los datos duros relevantes sobre el funcionamiento del sistema ALA/CFT resultarían insuficientes para la construcción de un diagnóstico consistente, se confeccionó una encuesta a actores claves basada en el modelo presentado por el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) en el IMF Singapore Regional Training Institute, (STI) de agosto del 2013. El objetivo fundamental de estas encuestas fue relevar las amenazas, vulnerabilidades consecuencias más graves en materia de LA/FT según la percepción de los funcionarios de los organismos que componen el sistema ALA/CFT.

VISITAS IN SITU

Para la elaboración de esta ENR se realizaron 4 (cuatro) misiones a Paraguay. Se sostuvieron reuniones de alto nivel, con las principales autoridades del país. Se realizaron visitas a Asunción, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, donde se realizaron reuniones con actores tanto del sector privado como público con el objetivo de alcanzar una visión más sistémica de las principales amenazas y vulnerabilidades percibidas por ellos.

CASOS TESTIGO

Para la elaboración de esta ENR se analizaron también una serie de investigaciones administrativas y judiciales que tuvieron por objeto ilícitos vinculados al LA/FT. El objetivo de esta tarea fue identificar las tipologías de las actividades criminales con consecuencias financieras y las respuestas ofrecidas por los organismos competentes.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES VECINOS PARA LOGRAR UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Se estudiaron las últimas EM de GAFI/GAFISUD de los países que limitan con Paraguay (Argentina, Bolivia y Brasil), así como también otras fuentes públicas sobre los mismos. El objetivo de esta tarea fue obtener una perspectiva regional de los riesgos identificados procurando constatar su carácter transnacional.

PEEP
EM de GAFISUD/FMI de PARAGUAY
DATOS ESTADÍSTICOS / INFORMACIÓN OFICIAL
DOCUMENTOS CON INFORMACIÓN RELEVANTE
ENCUESTAS A ACTORES CLAVES
VISITAS IN SITU
CASOS TESTIGOS
FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LA REGIÓN

CAPÍTULO 2.

REFERENCIAS CONTEXTUALES SOBRE EL PAÍS

INTRODUCCIÓN

Paraguay ocupa una posición estratégica en América Latina, especialmente en el área denominada Conosur. Es un país mediterráneo. Limita con Brasil y Bolivia al Norte, con Argentina y Brasil al Este, con Argentina al Sur y con Argentina y Bolivia al Oeste. Tiene 3.988 km. de frontera, que encierran 406.752 km² de superficie. Su ciudad capital es Asunción y su moneda, desde 1943, el Guaraní.



Fuente: Anuario Estadístico DGEEC

La Constitución Paraguaya de 1992 establece que la República “se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.” “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”.

El Estado está dividido en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto por una Cámara de 45 Senadores y otra de 80 Diputados.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República. El Vicepresidente podrá sustituirlo en caso de impedimento, ausencia temporal o vacancia definitiva. El Presidente es elegido a través del sufragio popular, siendo el voto directo y obligatorio para todos los ciudadanos mayores de 18 años inscritos en el padrón electoral.

El Poder Judicial está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, reconocida por la Constitución como el más alto Tribunal de la República.

ECONOMÍA

La estructura económica del país tiene una base esencialmente agraria. Por un lado, la agricultura y la agroindustria representan cerca del 40% del empleo y explican casi el total de las exportaciones, convirtiéndose en estos últimos años en uno de los mayores exportadores de soja y carne vacuna del mundo

El sector informal constituye tradicionalmente un importante factor de la economía paraguaya. Los trabajadores y proveedores no registrados constituyen una parte significativa de la fuerza laboral paraguaya, en particular en el comercio de productos electrónicos, cigarrillos y licores, entre otros productos. Siendo difícil mensurar el aporte que la actividad comercial informal, incluso ilícita, representa para la economía paraguaya, lo que constituye uno de los principales desafíos en términos de diagnóstico y proyección de políticas públicas.

SECTOR FINANCIERO

El sistema financiero paraguayo en el 2013 estaba integrado por 16 bancos, de los cuales 15 son bancos con capital privado y 1 es banco estatal y 11 empresas financieras. En diciembre de 2013, los activos de los bancos representaban el 59% del PIB y las financieras el 2.9%.

La EM 2008 señala que en Paraguay “el sistema financiero está compuesto por las instituciones financieras que están bajo responsabilidad y supervisión de la Superintendencia de Bancos (SIB), la Superintendencia de Seguros (SIS), la Comisión Nacional de Valores (CNV) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).”

Desde el año 2013, la República del Paraguay, principalmente a través del Banco Central del Paraguay, implementó numerosas medidas tendientes a una mayor inclusión financiera, lo que permitiría el ingreso de personas de menores recursos al sistema formal. INTEGRACIÓN REGIONAL

Paraguay es miembro fundador del Mercosur junto con Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela mediante la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. Los países miembros de este mercado, principalmente, Argentina y Brasil, históricamente han sido sus principales socios comerciales con una participación superior al 40% de su comercio y con los cuales ha desarrollado proyectos hidroeléctricos (Yacyreta con la Argentina e Itaipú con el Brasil).

Además, Paraguay es miembro de UNASUR, luego de la aprobación del protocolo de adhesión por parte de la Cámara de Diputados, el 11 de agosto del año 2011. También forma parte de ALADI, la Asociación Latinoamericana de Integración, en la que Paraguay goza de un régimen especial por formar parte de la lista de países con menor desarrollo, junto con Ecuador y Bolivia.

Por último, Paraguay es miembro fundador de GAFISUD, hoy GAFILAT, en el año 2000. Presidió esta organización internacional en el año 2011.

SEGURIDAD CIUDADANA

La última Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante, ENSC), aprobada por Resolución 211/2013 dictada por el Ministerio del Interior, toma tres indicadores para analizar la situación de seguridad ciudadana en Paraguay: Los registros estadísticos sobre crímenes y delitos –que define como dimensión objetiva de la seguridad-, el índice de victimización, y el índice de confianza en la Policía Nacional –ambos son considerados la dimensión subjetiva de la seguridad.

CAPÍTULO 3.

LAS BASES DEL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

Paraguay es miembro pleno del GAFISUD, desde su fundación en el año 2000 y en tal carácter, ha adoptado una serie de normas orientadas a dar cumplimiento a los estándares internacionales, siendo evaluado en tres rondas sucesivas.

En el proceso de estandarización normativa e institucional, Paraguay ha ratificado los principales instrumentos internacionales aprobados en esta materia por la Asamblea General de Naciones Unidas, a saber:

- Convención TIE en el año 1990, a través de la Ley 16/90.
- Convención COT en el año 2003, a través de la Ley 2.298/03.
- Convenio RFT en el año 2004, a través de la Ley 2.381/04.
- CC en el año 2005, a través de la Ley 2.535/05.

Además, Paraguay ha dictado diferentes normas para incorporar a su sistema jurídico los mandatos emergentes de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1.267/99, 1.373/01 y 1.540/04.

EL ORDEN NACIONAL

El sistema ALA/CFT del Paraguay se encuentra establecido por diferentes normas regulaciones, sancionadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo y organismos de Administración desde 1997 a la fecha. Los pilares normativos están constituidos por las siguientes leyes: la Ley 1.015, sancionada en 1997, que “Previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, la Ley 3.440, sancionada en 2008 y vigente a partir de 2009, que modificó el tipo penal de LA, la Ley 3.783, sancionada en 2009, que modifica sustancialmente el Régimen de la Ley 1.015; la Ley 3.440, sancionada en 2010, que “Castiga los Hechos Punibles de Terrorismo, Asociación Ilícita Terrorista y Financiamiento de Terrorismo” y, por último, la Ley 4503, sancionada en 2011, sobre “Inmovilización de Fondos y Activos Financieros”. A estas normas, debe sumarse el Decreto reglamentario de las leyes 1.015 (1997) y 3.783 (2009), que aprueba la estructura orgánica de la SEPRELAD, dependiente de la Presidencia de la República. Por último, deben considerarse el conjunto de resoluciones emitidas por la SEPRELAD en estos últimos años, constituyendo una verdadera red regulatoria de tipo preventivo.

RÉGIMEN PENAL

Criminalización del LA: El artículo 196 del Código Penal (en adelante, CP), de acuerdo a la modificación introducida por la Ley 3.440 (2009) tipifica el delito de LA

Comiso: El CP, debido a las modificaciones introducidas por la Ley 3440 (2008), contiene una serie de medidas sobre los bienes vinculados al delito:

1. Artículo 57. Pena patrimonial.
2. Artículo 94.- Comiso especial extensivo
3. Artículo 90 CP

Criminalización del FT: Ley 4.024 (2010), tipifica la financiación del terrorismo a través de las siguientes normas:

Artículo 1°.- Terrorismo

Artículo 2°.- Asociación Terrorista

Artículo 3°.- Financiamiento del terrorismo

Congelamiento de fondos: El CF está normado por la Ley 4.503 (2011), que dispone lo siguiente:

Artículo 1°.- ámbito de aplicación.

Artículo 2°.- operaciones sospechosas.

MEDIDAS PREVENTIVAS: Con la sanción de la Ley 3.783 (2009) se actualizaron una serie importantes de medidas preventivas, como la ampliación de los sujetos obligados y la obligación de reportar operaciones sospechosas.

“ Artículo 1º.- Ámbito de aplicación.

“Artículo 13. Sujetos obligados. Quedan sujetos a las obligaciones establecidas en el presente capítulo, los siguientes sectores:

1. los bancos;
2. las financieras;
3. las compañías de seguro;
4. las casas de cambio;
5. las sociedades y agencias de valores (bolsas de valores);
6. las sociedades de inversión;
7. las sociedades de mandato;
8. las administradoras de fondos mutuos de inversión y de jubilación;
9. las cooperativas;
10. las que explotan juegos de azar;
11. las inmobiliarias;
12. las organizaciones sin fines de lucro (OSL)
13. las casas de empeño;
14. las entidades gubernamentales;
15. las actividades y profesiones no financieras,
16. la/s persona/s física/s o jurídica/s que se dedique de manera habitual a la intermediación financiera,
17. el comercio de joyas, piedras y metales preciosos,
18. objetos de arte y antigüedades, a la inversión filatélica o numismática; y,
19. las que realicen actos de comercio en general, que impliquen transferencias de dineros o valores, sean éstas formales o informales, de conformidad a lo establecido en esta Ley.

Esta numeración no será taxativa.

“Artículo 19.- Obligación de informar operaciones sospechosas. Los sujetos obligados deberán comunicar a la SEPRELAD cualquier hecho u operación con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados al ámbito de aplicación de esta Ley. Se considerarán operaciones sospechosas, en especial, aquéllas que:

- sean complejas, insólitas, importantes o que no respondan a los patrones de transacciones habituales;

- aunque no sean importantes, se registren periódicamente y sin fundamento económico o legal razonable;
- por su naturaleza o volumen no correspondan a las operaciones activas o pasivas de los clientes según su actividad o antecedente operativo;
- sin causa que lo justifique sean abonadas mediante ingresos en efectivo, por un número elevado de personas: y,
- las señaladas en los reglamentos de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.”

AUTORIDADES COMPETENTES: Con la sanción de la Ley 3.783 (2009) se creó, como principal autoridad competente en esta materia, a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero de Bienes, estableciéndose sus funciones.

EL LA EN EL INFORME INCSR DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS

El informe publicado por el Departamento de Estado en el 2014, en su Volumen II, cataloga a Paraguay entre los países de preocupación primaria “Primary Concern”. El informe manifiesta que es muy difícil determinar qué porcentaje del total lavado corresponde a fondos generados con la venta de narcóticos y qué porcentaje a transacciones controladas por organizaciones narcotraficantes domésticas o internacionales, crimen organizado o grupos terroristas. Específicamente, destaca Ciudad del Este y la Triple Frontera, ya que representan el corazón de la economía informal paraguaya¹⁸.

ANTECEDENTES SOBRE EL CUMPLIMIENTO TÉCNICO DEL SISTEMA ALA/CFT EM 2008

El 03 de diciembre de 2008, el Pleno de GAFISUD aprobó el Informe de EM de Paraguay en materia de lucha contra el LA/FT, donde se analizó la capacidad, instrumentación y eficacia del sistema ALA/CFT del país. La EM fue realizada por un equipo de asesores compuesto por funcionarios del FMI y expertos bajo su supervisión, utilizando las 40+9 Recomendaciones de GAFI/GAFISUD (2001-2003) y la Metodología de Evaluación (2004-2008).

En cuanto a las Medidas Preventivas por parte de las Instituciones financieras, la EM 2008 realizó cinco observaciones fundamentales: primero, aunque el régimen ALA proporcione la base del marco jurídico y normativo para la prevención del LA, es necesario fortalecer dicho marco; segundo, la ley contra el lavado debe modificarse para ampliar la gama de sujetos obligados; tercero, el volumen de operaciones sospechosas es bajo, y ello podría vincularse a incoherencias en la interpretación de las resoluciones relativas a estos aspectos y a una supervisión ineficaz en todos los sectores; cuarto, se requieren recursos adicionales para todas las autoridades de supervisión; quinto, las zonas fronterizas por la actividad comercial, se caracterizan por la concurrencia de una inmensa cantidad de personas, situación que conlleva al traslado informal de dinero o valores. 21

La EM 2008 también analizó las medidas de prevención vinculadas con las APNFD, sobre las que afirmó que la Ley 1.015/97 debería ampliar esta categoría para incluir aquellas que el GAFI contiene en sus Recomendaciones, pero que por el momento, la ley deja afuera. Además, sostuvo que existen escasos indicios de que las APNFD que sí están cubiertas están aplicando efectivamente medidas preventivas, pues no existen sistemas de control para asegurar el cumplimiento. 22

Tras evaluar a las Personas e instrumentos jurídicos y organizaciones sin fines de lucro en el sistema ALA/CFT, los evaluadores concluyeron que “las personas jurídicas adquieren personería jurídica desde el momento de la inscripción en la Dirección Nacional de Registros Públicos, administrativamente dependiente de la Corte Suprema. Actualmente los registros son manuales, muchos han sido extravia-

dos (pues este método de registro se mantiene desde 1986). Además, no había leyes que exigieran la transparencia adecuada en relación a los beneficiarios y al control de las personas jurídicas sin fines de lucro.” Tampoco se han implementado medidas para garantizar que las acciones al portador no se utilicen indebidamente. En cuanto a los fideicomisos, la Dirección Nacional de Registros Públicos sólo registra aquellos que impliquen la transferencia de derechos de propiedad de bienes sujetos a registro, descuidando los que afecten cualquier otro tipo de bienes.

La dimensión de las deficiencias identificadas en esta evaluación tuvo como principales consecuencias la suspensión de la membrecía del país del grupo EGMONT y su ingreso a la llamada “lista gris” del Grupo Revisor de la Cooperación Internacional (ICRG por sus siglas en inglés) de GAFI.

La EM 2008 calificó el cumplimiento con las Recomendaciones de la siguiente manera:

RECOMENDACIÓN	CALIFICACIÓN	RECOMENDACIÓN	CALIFICACIÓN
1	PC	26	PC
2	PC	27	PC
3	PC	28	C
4	PC	29	NC
5	NC	30	NC
6	NC	31	NC
7	NC	32	NC
8	PC	33	NC
9	N/A	34	NC
10	PC	35	PC
11	NC	36	PC
12	NC	37	LC
13	PC	38	NC
14	C	39	PC
15	NC	40	PC
16	NC	RE.I	NC
17	NC	RE.II	NC
18	LC	RE.III	NC
19	NC	RE.IV	NC
20	NC	RE.V	NC
21	NC	RE.VI	NC
22	NC	RE.VII	PC
23	NC	RE.VIII	NC
24	NC	RE.IX	NC
25	NC		

CALIFICACIÓN	CANTIDADES RECOMENDACIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL
C	2	4.08%
PC	2	4.08%
LC	14	28.57%
NC	30	61.22%
N/A	1	2.04%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EM 2008

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES (2012)

El Informe sobre el Estado de las Recomendaciones formuladas por el equipo evaluador del FMI con ocasión de la Evaluación Mutua en materia de anti-lavado de activos y contra la financiación del terrorismo de diciembre del 2008, realizado por el Lic. Espinosa, con fecha 5 de julio de 2012, es un análisis de la evolución y estado de implementación de las recomendaciones efectuadas por el personal técnico del FMI durante el desarrollo de la EM 2008. El mismo fue encomendado por el Gobierno paraguayo con la meta de desarrollar el PEEP. El informe destaca el cambio de dirección que llevó a cabo el país, tras haber obtenido resultados negativos en la mencionada evaluación: “apoyado en un nuevo liderazgo en la SEPRELAD, que trajo como consecuencia el regreso a la participación activa del país en el seno de GAFISUD, organización de la que incluso ocupó la presidencia en 2011, a través del Sr. Benigno López, Director del BCP”²⁵. El informe subraya una serie de acciones y medidas legislativas que han mejorado el sistema ALA/CFT en Paraguay, en relación a la EM 2008, en un sentido normativo.

PEEP 2013

En la actualidad, el sistema ALA/CFT debe explicarse en el marco del PEEP, aprobado por el Decreto 11.200/13. Como punto de partida, el PEEP se define como una política de Estado que tiene por objetivo organizar la acción de las instituciones competentes para prevenir, detectar y reprimir eficazmente los delitos de LA/FT, a efectos de proteger la integridad del sistema económico y preservar el orden y la seguridad pública nacional.

En este sentido, el PEEP, impulsado desde la Presidencia, coordinado por el BCP y la UIF-SEPRELAD y auspiciado por el FMI, constituye el primer esfuerzo institucional sistemático del país por organizar de manera efectiva todos los factores, tanto del sector público como privado, con competencia en el control de los activos vinculados a los delitos financieros mencionados. De modo resumido, es posible señalar que el PEEP se estructura de la siguiente manera en su parte dispositiva.

CAPÍTULO	OBJETIVOS
ASPECTOS ESTRUCTURALES	ARMONIZAR EL MARCO GENERAL ALA/CFT
	INTENSIFICAR LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
	EVALUAR LOS RIESGOS DE LA/FT
	AJUSTAR EL PLAN DE ACCIÓN PARA SUPERAR VULNERABILIDADES PRODUCIDAS POR LA CORRUPCIÓN
	AJUSTAR EL PLAN DE ACCIÓN PARA SUPERAR VULNERABILIDAD PRODUCIDAS POR LA INFORMALIDAD DE LA ECONOMÍA
	FORTALECER LOS DISPOSITIVOS PARA COMBATIR LA FT Y LA PROLIFERACIÓN DE ADM
PREVENCIÓN	ADOPTAR EL EBR EN EL MARCO REGULATORIO
	ADOPTAR EL EBR PARA LA SUPERVISIÓN
	DESARROLLAR PROGRAMAS DE POLÍTICAS INTERNAS PARA LOS SO DE ACUERDO A UN EBR
	FORTALECER EL CONTROL DE PERSONAS FÍSICAS, ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y ACCIONES AL PORTADOR
DETECCIÓN	FORTALECER LAS CAPACIDADES ANALÍTICAS DE LA UIF-SEPRELAD
	MEJORAR LA RETROALIMENTACIÓN DE LA UIF-SEPRELAD A SUS FUENTES DE INFORMACIÓN
	FORTALECER EL CONTROL TRANSFRONTERIZO DEL TRANSPORTE FÍSICO DE DINERO EN EFECTIVO O DE INSTRUMENTOS NEGOCIABLES AL PORTADOR.
	OPTIMIZAR LA CAPACIDAD DE COLABORACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTROS PÚBLICOS Y SERVICIO NACIONAL DE CATASTRO CON EL SISTEMA
	REPRESIÓN
MODIFICAR LA LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE LA/FT.	
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS OPERATIVOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS ECONÓMICOS Y ANTICORRUPCIÓN	
CREAR UNA JURISDICCIÓN PENAL ESPECIALIZADA PARA EL JUGAMIENTOS DE HECHOS PUNIBLES ALA/CFT	
FORTALECER CUERPOS DE PERITOS ESPECIALIZADOS Y ASESORES TÉCNICOS DE LAS AGENCIAS ESPECIALIZADAS EN INVESTIGACIÓN DE LA/FT.	
CAPACITAR A LAS AGENCIAS ESPECIALIZADAS EN INVESTIGACIÓN DE LA/FT	
FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE BIENES INCAUTADOS DECOMISADOS E INMOVILIZADOS	

LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES MÁS RELEVANTES QUE CONFORMAN EL SISTEMA ALA/CFT EN LA ACTUALIDAD

El PEEP puntualiza que el sistema ALA/CFT paraguayo está conformado por tres subsistemas que interactúan permanentemente en una lógica de coordinación. A pesar de ser relativamente autónomos -funcionan con coordenadas institucionales propias- no son independientes los unos de los otros pues persiguen un fin último común que se sobrepone sobre los fines particulares de cada uno. Los tres subsistemas son: Subsistema de Prevención, Subsistema de Detección/Inteligencia y Subsistema de Represión

Subsistema de Prevención

El Subsistema de Prevención agrupa a las entidades responsables de identificar las operaciones sospechosas de LA y FT y de reportarlas a la autoridad competente. Estas entidades, tanto públicas como privadas, implementan diversos mecanismos de control instaurados por instituciones tanto del sector financiero como no financiero, y por organismos de supervisión y control. Las entidades que conforman este subsistema son:

- BANCO CENTRAL DE PARAGUAY (BCP):
- SUBSECRETARÍA DEL ESTADO DE TRIBUTACIÓN (SET):
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS (DNA):
- SECRETARÍA NACIONAL ANTIDROGAS (SENAD):
- COMISIÓN NACIONAL DE VALORES (CNV):
- ASOBAN: Los 14 Bancos más importantes de Paraguay están mancomunados en la Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN)
- INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO:

Subsistema de Detección/Inteligencia

El PEEP explica que el Subsistema de Detección/Inteligencia gira esencialmente en torno a la UIF-SEPRELAD, delineada esencialmente con el objetivo de analizar los ROS y, en caso de ser necesario, reportarlos al Ministerio Público para su persecución penal.

- UIF – SEPRELAD: En 1997 se sancionó la Ley 1.015/97 que creó la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (UIF-SEPRELAD), como secretaría adjunta a la Presidencia de la Nación, de la que depende jerárquicamente según el artículo 26 de la Ley mencionada. Tiene el objetivo de aplicar las disposiciones legales en materia de prevención y lucha contra el lavado de dinero y bienes. En 2009 se sancionó la Ley 3.783/09 que modifica varios artículos de la 1.015/07 Su misión es “Reducir el riesgo de exposición al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo del sector financiero y otros sectores de la economía nacional”³³. Su visión es “ser referente nacional e internacional por la aplicación efectiva y eficaz de los mecanismos establecidos para una prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo”³⁴. Para alcanzar los objetivos que le competen, se confeccionan legajos, se recolecta información financiera sobre los sujetos o personas jurídicas bajo análisis, se conecta con otros organismos del Estado y pares homólogos, realiza tareas de análisis táctico y estratégico, entiende las metodologías aplicadas para LA/FT y determina tipologías delictivas.

Subsistema de Represión

El subsistema de Represión agrupa a las autoridades policiales, fiscales y judiciales competentes con

el fin de investigar y probar los casos de LA/FT, los delitos precedentes que han concebido los activos que intentan ser lavados, confiscar y decomisar activos relacionados con el delito y sancionar a los responsables de los mismos. De acuerdo con el PEEP, hay una variedad de técnicas especiales de investigación que pueden ser utilizadas en el marco de la investigación penal, dada la complejidad que caracteriza a estos delitos, a saber: la entrega vigilada, la figura del arrepentido o la protección de testigos, sólo para mencionar algunas. Lo fundamental en este subsistema es comprender cómo funciona la empresa criminal. Así, se sabrán focalizar los esfuerzos para dismantelar su soporte económico – financiero.

Los pilares institucionales de este subsistema son:

- PODER JUDICIAL:
- MINISTERIO PÚBLICO:
- POLICÍA NACIONAL:
- EJÉRCITO NACIONAL:

CONCLUSIÓN

En conclusión, el Sistema ALA/CFT de Paraguay, en estos últimos años (2008- 2014), ha pasado por una evolución que se puede sintetizar en 3 etapas:

- **Primera etapa:** significativa dificultad para enfrentar el proceso de cumplimiento técnico de los estándares internacionales, traducido en una muy baja performance en la EM de FMI/GAFIDUD (2008-2009) y una negativa repercusión regional e internacional (GAFISUD, EGMONT).
- **Segunda etapa:** implementación de un programa de mejoras formales, traducido en nuevas leyes, regulaciones y reformas institucionales (2010- 2011).
- **Tercera etapa:** definición de una hoja de ruta basada en la asistencia técnica del FMI y el BID orientada a introducir reformas estructurales que permitan alcanzar mejores niveles de efectividad en el combate al LA/FT, traducido en la elaboración del PEEP y la presente ENR.

CAPÍTULO 3.

EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES COMO AMENAZA GRAVE AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

De los relevamientos realizados a la hora de identificar las amenazas más graves que enfrenta el sistema ALA/CFT de Paraguay, el tráfico ilícito de estupefacientes (en adelante, TIE), aparece en un lugar de relevancia. Utilizamos la expresión TIE para englobar, de forma genérica, toda la gama de hechos punibles listados en la Convención de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y otras Substancias Psicotrópicas sancionada en Viena en 1988. Esto incluye una serie de ilícitos diversos tales como la producción, el tráfico y la comercialización de las drogas ilícitas mencionadas en dicho instrumento internacional³⁶.

A seguir, se ofrecerán una serie de elementos que sustentan la hipótesis de que una parte de los activos ilícitos que circulan en el sistema económico financiero de Paraguay podrían provenir de esta amenaza.

EL TIE COMO DELITO PRECEDENTE EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

En el Derecho paraguayo es la Ley 1.340/88 “Que Reprime el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Peligrosas y otros Delitos Afines y establece medidas de prevención y recuperación de fármaco dependientes”, la que tipifica esta amplia gama de delitos. Esta Ley fue modificada por la Ley 1.881/02

El artículo 196 del CP de Paraguay, establece que son delitos precedentes del LA los delitos de esta Ley que se encuentran tipificados:

- Con penas superiores a 5 años, esto es, sean crímenes (Artículo 196 inc. 1 a)
- Sean realizados por un miembro de una asociación ilícita, prevista en el artículo 239 (Artículo 196 inc. 1 b)

Esto significa que son delitos precedentes al LA la mayoría de los hechos punibles contemplados en la Ley 1.340/88.

EL TIE EN LA EM DE 2008

La EM, realizada por el FMI y el GAFISUD en el año 2008, en el capítulo sobre la Situación General del LA/FT, afirmó que el TIE constituye una de las dos principales actividades delictivas que tienen lugar en el país, y que resultan generadoras de activos ilícitos susceptibles de ser lavados nacional o internacionalmente³⁷.

La EM destacó que la ubicación geográfica del país, situado en el centro de una zona de tránsito de drogas flanqueada, por un lado, por países productores de cocaína (Bolivia) y, por otro, países de tráfico y consumo (Brasil y Argentina), lo convierte en un punto de tránsito de las actividades del narcotráfico. En esa oportunidad, se destacó que el tráfico de cocaína representaría entre 30 y 40 toneladas por año, la mayor parte destinada a los países del Cono Sur, Europa, África y Medio Oriente³⁸.

Este documento usó como fuente el informe WDR del 2008 que afirmaba que Paraguay es también el productor líder de marihuana en América del Sur, con una producción considerada a 5.900 toneladas por año³⁹, lo que corresponde a 59 % de la producción total de esta sustancia en Sudamérica. Se consignó también, que la producción de marihuana se localizaba esencialmente cerca de la frontera brasilera, en el noreste del país y que la misma se destinaba sobre todo, para el consumo en los países vecinos⁴⁰.

Por último, reconoció que las ganancias generadas por este tipo delictivo son difíciles de estimar, ya que las actividades tienen carácter regional y son conducidas tanto por traficantes locales como regionales desde países fronterizos. A pesar de esta falencia, el documento manifestó que el tráfico de marihuana, con un costo de producción de USD 10 por kilogramo en el campo paraguayo y un precio de venta de USD 300 a USD 1,000 por kilogramo en países vecinos. Esto generaría ganancias estimadas de más de 2 mil millones de dólares al año⁴¹.

EL TIE EN FUENTES RELEVANTES

Los “International Narcotics Control Strategy Report” (en adelante, INCSR) publicados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América cada año, constituyen una de las fuentes de información más abundante en relación al TIE en Paraguay. Con el objetivo de construir una tendencia y analizar patrones, se estudiaron en detalle los INCSR desde el 2009 hasta el 2014. Cabe destacar, que en todos ellos se hizo mención a Paraguay como el país de producción de marihuana más importante de Sudamérica y el segundo en el hemisferio, precedido solamente por México.

Estos informes también indican que la producción de cannabis se concentra en la región noreste del país, en particular en los departamentos de Amambay, San Pedro, Canindeyú y Concepción. La superficie exacta cultivada es desconocida, por lo cual el INCSR 2012 llama la atención sobre la necesidad de evaluar científicamente dicha superficie. El país es también concebido como una ruta de tránsito de la cocaína proveniente de los países andinos y de precursores químicos, principalmente efedrina.

Los informes mencionados explican los métodos más comunes para traficar estupefacientes, destacándose el uso de camiones que transportan cocaína proveniente de Bolivia hacia Brasil, disimulada entre mercadería lícita. Estos informes también identifican a las ciudades fronterizas de Pedro Juan Caballero, Saltos del Guairá y Ciudad del Este, como principales centros de tránsito de drogas ilícitas – conjuntamente con armas y productos contrabandeados-, gracias a la porosidad de la llamada frontera seca con Brasil y a las pocas controladas vías hídricas que atraviesan el país.

En cuanto a los organizadores del tráfico, estos informes puntualizan que el país, en particular la frontera noreste, se encuentra penetrado por organizaciones criminales transnacionales.

En relación a los esfuerzos realizados para combatir el tráfico de cocaína, los informes analizados indicaron un aumento significativo de los decomisos de esta droga entre 2008 y 2012, pasando de 0,3 toneladas a 4 toneladas. En el 2013 se registró un leve descenso, a 3,8 toneladas. El acumulado en el período contemplado fue de 9.3 toneladas de cocaína.

En relación a la cantidad de hectáreas de plantaciones de cannabis destruidas por las autoridades paraguayas, estos informes dejan percibir resultados oscilantes a lo largo del período analizado. Entre el 2008 y el 2010, se registró un descenso de 1.725 a 869 hectáreas destruidas. En el año 2011 se alcanzó el pico de 2.489 hectáreas destruidas, para luego descender a 868 en 2012 y, finalmente, volver a un ascenso y alcanzar 2.295 hectáreas en 2013. En el período analizado, se registró un acumulado de 9.417 hectáreas destruidas.

De la lectura de los distintos informes se puede concluir que el decomiso de cannabis tuvo un fuerte incremento entre el 2008 y el 2011, pasando de 172 toneladas a 540. En conclusión, en todo el período 2008-2013, fueron decomisadas 1.520 toneladas de cannabis.

EL TIE EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

Al requerirse información oficial sobre el TIE, la respuesta de los distintos organismos competentes, incluida la SENAD, se concentró en la remisión de algunos datos estadísticos relativos al período 2011-2013. No pudo disponerse de fuentes de información cualitativa relevante, así como tampoco, de documentos que identificaran las tendencias y las tipologías concernientes a las distintas modalidades delictivas que conforman esta problemática.

De acuerdo con las estadísticas provistas por la SENAD, en el 2011 se decomisaron 1,35 toneladas de cocaína, en 2012 se decomisaron 3,1 toneladas, y en el 2013, 3,31 toneladas.

De acuerdo con los registros de la SENAD, en el año 2011 se incautaron 316 toneladas de marihuana, y en el año 2012, 175 toneladas. Por último, en 2013 se incautaron 461,89 toneladas, representando un incremento del 164%.

De acuerdo a la SENAD, se realizan grandes esfuerzos para identificar y destruir los cultivos de cannabis: en 2011, se destruyeron 749 toneladas, en 2012, 780 hectáreas y, en el año 2013, 1803 hectáreas.

De acuerdo a la SEPRELAD, surgieron 18 casos a partir de 49 ROS elaborados por los SO vinculados al TIE, y fueron remitidos a la justicia para su investigación. Además, la SEPRELAD informa que este organismo ha auxiliado a la justicia en 18 casos vinculados al TIE. Al respecto, la Unidad agrega que el formato de ROS de la UIF-SEPRELAD, no tiene para identificar con qué hecho punible estaría relacionada la Operación Sospechosa, razón por la cual no se puede estimar el TOTAL de ROS RELACIONADOS AL TIE.

De acuerdo con las estadísticas de la SENAD, el 75% de los activos blanqueados en Paraguay tienen como delito precedente al TIE, aunque no se ofrecieron estimaciones sobre el valor que este porcentaje implica.

Por último, la SENAD afirma que Paraguay es un país de tránsito de precursores químicos originados en Brasil y Argentina y destinados a Bolivia

EL TIE EN LA ENCUESTA A ACTORES CLAVE

Del universo de actores clave encuestados, ante la pregunta de cuál era la amenaza más grave al sistema ALA/CFT de Paraguay, el 50% priorizó al TIE. Los encuestados opinan que el 45% de los activos provenientes de este tipo delictivo se lavan utilizando dinero en efectivo, el 15% se lava a través de activos financieros, el 14% a través de otros bienes físicos y lo restante reingresa al sistema ilegal para seguir financiando las actividades de la delincuencia organizada tanto local como transnacional.

VISITAS IN SITU

De todas las misiones realizadas a Paraguay, y teniendo particularmente en cuenta las entrevistas realizadas por el Evaluador a funcionarios del Estado paraguayo, en todos sus niveles, y a actores del sector privado y la sociedad civil, resulta inequívoca la conclusión de que el TIE es una de las principales amenazas que enfrenta el sistema ALA/CFT del país.

La primera referencia más significativa, concierne a la ubicación geográfica del país en el Conosur, con fronteras lindantes, por un lado, con un país productor de cocaína, como Bolivia, y por el otro, dos países con alto consumo de cocaína y marihuana y con puertos hábiles para el tráfico de cocaína hacia Europa y África, como son Argentina y Brasil. De acuerdo con el testimonio de varios funcionarios entrevistados, la amenaza relativa al TIE se entiende por la proximidad y la gigante demanda por la mencionada droga en Brasil: el 80 por ciento de la droga producida en Paraguay tiene a ese país como destino, mientras que el resto se dirige, dentro de la región, a los mercados de Argentina, Uruguay y Chile, también a Europa, África y Medio Oriente. También, aunque en menor proporción, a Estados Unidos. “Aunque erradiquemos toda la marihuana del Paraguay, mientras haya demanda en Brasil, los productores encontrarán alguna forma de hacerlo”, apuntó un funcionario de las fuerzas de seguridad paraguaya.

ZONAS MÁS AFECTADAS POR EL TIE EN PARAGUAY



Fuente: FININT a partir de imágenes de googlemaps.com

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL TIE

EN CUANTO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- La mayoría de los hechos punibles que conforman el TIE en la legislación paraguaya son considerados delitos precedentes del LA, de acuerdo a lo establecido en el artículo 196 del CP.
- El PEEP le ha dedicado una atención marginal al TIE en cuanto amenaza al Sistema ALA/CFT.
- De las distintas fuentes relevadas se comprueba que los departamentos más expuestos al TIE son Alto Paraguay, parte de Boquerón, Concepción, Amambay, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa.
- En relación a la marihuana, Paraguay es el principal cultivador de cannabis del Conosur y el segundo de América Latina, luego de México, con una producción estimada de cerca de 50.000 TM, cuyo valor se calcula, frontera adentro, entre U\$D1.000 a U\$D3.000 millones.
- La compra-venta de marihuana genera un intenso comercio ilícito de Paraguay con sus principales vecinos, Argentina y Brasil, constituyendo este último el mercado más importante de consumo de cannabis paraguaya.

- En relación al clorhidrato de cocaína y la pasta base de cocaína, el país no puede ser ajeno, por un lado, a consolidación de un mercado de consumo en el Conosur, en particular en Brasil y, por otro, a la reorganización de las rutas de comercialización que tienen por destino el mercado europeo. Teniendo como vecino a Bolivia, el principal proveedor de estos estupefacientes, la “frontera seca” con Brasil se ha convertido en una importante zona de ingreso al mercado brasileño.
- Los casos penales analizados, conjuntamente con otras fuentes relevadas, indican la presencia persistente, en particular en el Departamento de Amambay, de organizaciones criminales conformadas por nacionales y brasileños, en particular, por narcotraficantes pertenecientes a los agrupamientos criminales más importantes de San Pablo (Primer Comando Capital) y de Río de Janeiro (Comando Vermelho), quienes organizan la logística del traslado de cocaína a estas ciudades.
- Los asesinatos recientes de periodistas paraguayos que investigaban el narcotráfico (Pablo Medina, Edgar Pantaleón Fernández Fleitas, Fausto Gabriel Alcaraz y Carlos Manuel Artaza) constituyen la evidencia más seria sobre la gravedad del problema que enfrenta el país en esta materia:
- Si bien las encuestas y entrevistas realizadas muestran un grado importante de concientización por parte de los actores claves, tanto del sector público como privado, al punto de considerar que el TIE es una de las amenazas más relevantes para el Sistema ALA/CFT, no existen todavía herramientas conceptuales y técnicas para detectar el aspecto relativo a las finanzas ilícitas vinculadas al fenómeno: ni organismos de regulación, ni los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas han generado las tipologías necesarias para prevenir y detectar los movimiento de fondos críticos.
- El sistema represivo en su conjunto también presenta déficits estructurales para enfrentar un fenómeno de esta magnitud: no existen fuerzas de seguridad especializadas suficientes, así como tampoco fiscalías y juzgados especializados o dotados de los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones sobre los patrimonios ilícitos de los narcotraficantes.
- La estabilidad política y el renovado crecimiento económico, así como también la atención y apoyo que han prestado los organismos internacionales como el FMI y el BID deberían ofrecer un contexto apropiado para que las autoridades paraguayas lleven a cabo políticas efectivas de control del TIE a nivel nacional y de cooperación regional con los países vecinos.
- La tarea fundamental y más urgente que se impone es mejorar el entendimiento sobre las prácticas de LA que se derivan del negocio criminal que constituye el TIE

CAPÍTULO 4.

EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA COMO AMENAZAS AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

Del trabajo de investigación realizado para elaborar esta ENR, surgió que el contrabando y la piratería son ilícitos de dimensión significativa que amenazan considerablemente al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este trabajo, se utiliza la expresión “contrabando” para referirse a las conductas ilícitas tendientes a introducir al país o extraer de él, mercadería o efectos de cualquier clase, en violación de los requisitos esenciales exigidos por las normas que regulan o prohíben su importación o exportación; y “piratería”, para hacer referencia a las conductas ilícitas que constituyen una violación del derecho de autor, derechos de marcas, derechos sobre dibujos y modelos industriales y derechos conexos, según la legislación nacional.

A continuación, se presentan fundamentos que refuerzan el concepto de que una significativa porción de los activos ilícitos circulantes en el sistema económico financiero de Paraguay, podrían provenir de esta amenaza.

EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA COMO DELITOS PRECEDENTES DEL LA EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

De acuerdo a lo informado por las autoridades competentes, en el Derecho paraguayo es la Ley 2.422/04 “Código Aduanero” la que regula los ilícitos que genéricamente se engloban como contrabando. Específicamente, en el título XII “DE LAS FALTAS E INFRACCIONES ADUANERAS”, es el capítulo cuarto, en sus secciones segunda a quinta, las que tipifican el contrabando y los delitos asociados.

A saber:

- Sección 2: Contrabando (Artículos 336 a 341)
- Sección 3: Tentativa de contrabando (Artículos 342 a 344)
- Sección 4: Contrabando en menor cuantía (Artículo 345)
- Sección 5: Adjudicación y distribución de las multas y decomisos (Artículos 346 a 347)

Particularmente, el artículo 336 establece que “el delito de contrabando será sancionado con una pena privativa de la libertad de hasta 5 años o con multa”.

Las autoridades han informado que, en cuanto a los llamados genéricamente delitos de piratería, el CP de Paraguay los tipifica en el CAPÍTULO III “HECHOS PUNIBLES CONTRA LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD MARCARIA E INDUSTRIAL”.

A saber:

- Artículo 184.a.- Violación del derecho de autor y derechos conexos.
- Artículo 184.b.- De la violación de los derechos de marca.
- Artículo 184.c.- de la violación de los derechos sobre dibujos y modelos industriales.

Particularmente, el artículo 184.a., b., y c., establece para los hechos punibles descritos, penas privativas de la libertad de hasta 5 años o multa. Además establece que “en los casos especialmente graves la pena privativa de la libertad será de 2 a 8 años”.

Considerando las penas aplicables a los hechos punibles de contrabando y piratería, se puede concluir que sólo constituyen delitos precedentes al LA aquellos hechos de contrabando y piratería que son realizados por asociaciones ilícitas y aquellos hechos de piratería que son considerados graves.

EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA EN LA EM DE 2008

La EM, realizada por el FMI y el GAFISUD en el año 2008, en el capítulo sobre la Situación General del LA/FT, afirmó que el contrabando (contrabando regular y de mercancías falsificadas) constituye una de las dos principales actividades delictivas que tienen lugar en el país, y que resultan generadoras de activos ilícitos susceptibles de ser lavados nacional o internacionalmente⁶³.

La EM 2008 afirma sobre el contrabando: “El cuantioso contrabando existente en las fronteras con Argentina y Brasil facilita el lavado de dinero en Paraguay. Paraguay está situado en el centro de una importante zona de tránsito regional flanqueada por Bolivia, Brasil y Argentina. El país se considera un importante punto de tránsito para el tráfico de estupefacientes, el contrabando y la falsificación de mercancías destinadas a otros países de América del Sur”⁶⁴.

En el párrafo 45 del mismo documento, los evaluadores citan el INCSR del 2008, que afirmó que el ingreso del contrabando se estima en los 100 millones de dólares por año. Esta actividad incluye no solamente la importación y exportación de productos mercantiles de origen lícito, sino también un importante tráfico de productos falsificados.

La misión evaluadora a cargo de la confección de la EM aclaró que no recibió elementos que permitirían una estimación del producto generado por estos tráficos, conocidos por ser manejados tanto por ciudadanos paraguayos como de los países vecinos, de origen esencialmente asiático y del Medio Oriente. No obstante, los datos recogidos por la Unidad Técnica Especializada (UTE) del Ministerio de la Industria y del Comercio paraguayo que combate los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, muestran que el total de los productos decomisados en 2007 representó un valor de 45 millones de dólares US.

EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA EN FUENTES RELEVANTES

Cada año, la Oficina de “United States Trade Representative (USTR)” elabora el “301 Report” en el que se identifican las barreras de comercio a productos y compañías norteamericanas, a causa de regulaciones de propiedad intelectual en otros países. Paraguay está ubicado en la lista de observación, por tener deficiencias serias en los derechos de propiedad intelectual⁶⁵.

El 301 Report de 2014 destacó los avances que ha realizado Paraguay en el úl-

timo año en materia de derechos propiedad intelectual, en particular la creación de la DINAPI y los acuerdos de cooperación interinstitucional que esta dirección ha conformado⁶⁷. En virtud de los avances demostrados, el USTR conducirá una evaluación fuera del ciclo anual (Out-of-Cycle Review), que le otorgará a Paraguay la oportunidad de fortalecer su compromiso en dicha materia y cambiar su status de país observado en el 301 Report⁶⁸.

Por su parte, el INCSR 2014 observa que el contrabando alcanza cifras multimillonarias, alimentado por la CRP institucional endémica. Asimismo, declara que este delito se concentra en la zona de la Triple Frontera, y que facilita gran parte del LA en el país⁶⁹. Este informe agrega que la mencionada zona es reconocida por el cuantioso contrabando, la falsificación de documentación, piratería y violación de derechos de propiedad intelectual.

El portal de noticias especializadas en Crimen Organizado, Insight Crime, aporta información sustanciosa sobre el contrabando y la piratería en Paraguay. En primer lugar, aparece como común denominador el foco geográfico donde se concentran estos delitos, la zona de la Triple Frontera, como “epicentro” del contrabando paraguayo⁷⁰.

El mismo artículo explica que el Río Paraná es un centro importante para este tipo de delito, ya que a lo largo de sus orillas se han establecido numerosos puertos clandestinos. Los productos comestibles también son transportados a través del puente terrestre que conecta a Foz de Iguazú en Brasil, con Ciudad Del Este.

En Paraguay se ha identificado también un significativo contrabando de dispositivos electrónicos, como computadoras, teléfonos, filmadoras, cámaras, TV producidos por las marcas líderes a nivel global que ingresan al país sin el pago de los tributos correspondientes. También se comercializan imitaciones producidas generalmente en China.

Si bien todavía es menor, el contrabando de combustible desde Bolivia debe ser tenido en cuenta. También llama la atención el contrabando de automóviles. De acuerdo con un artículo reciente publicado en ABC Color, traer automóviles robados u obtenidos de manera ilícita en el exterior constituiría un lucrativo negocio en Paraguay.

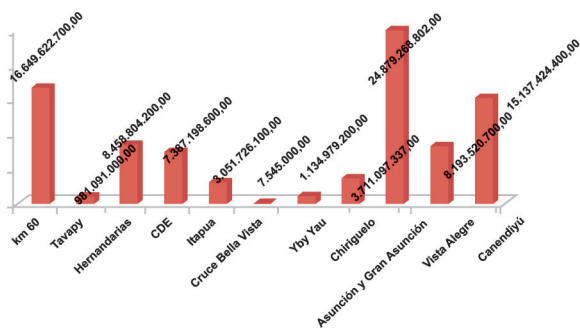
El contrabando de medicamentos falsificados es una cuestión que ha adquirido relevancia no sólo por su nivel creciente de actividad, sino porque amenaza directamente la vida y la salud de las personas.

Por último, esta ENR llama la atención sobre el contrabando de productos menores, alimenticios, de almacén y de higiene desde la Argentina y Brasil hacia Paraguay. Este tipo de contrabando se ha incrementado considerablemente en los últimos años, perjudicando a los comercios paraguayos⁷⁹. Por un lado, desde Brasil ingresan bolsas de pollo, azúcar, aceite, embutidos y cervezas. Por otro lado, desde Argentina, entran productos frutihortícolas, bebidas alcohólicas, y otros productos comestibles, debido a la gran diferencia de precio ocasionada por la baja cotización del peso argentino. Estos productos inundan los mercados locales, descuidando las normas de higiene, representando una amenaza para el fisco, para los comercios locales y para la salud.

CONTRABANDO Y PIRATERÍA EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

La DNA indicó que la cifra aproximada del patrimonio financiero localizada fuera del sistema financiero legal a causa del contrabando en los últimos 4 años asciende a casi 373 mil millones de guaraníes, una cifra equivalente a 83 millones de dólares estadounidenses.

Asimismo, la DNA ofreció un estimado -por centro de intercambio- en el que calculó el monto (en guaraníes) generado por las actividades de contrabando en el país.



Fuente: DNA

En cuanto a la situación de la regulación del transporte físico de efectivo, el documento observa que el único instrumento jurídico es la reciente Resolución SEPRELAD 256/2010, que establece que todas las personas que ingresen o salgan del país por cualquier medio, deberán declarar valores superiores a US\$10.000 o su equivalente en otras monedas.

En relación a la Piratería, en octubre de 2013, la actual administración implementó la reglamentación de la Ley 4.798/12 que creó la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual, (DINAPI). Esta Dirección es la responsable de la administración de copyrights, marcas, patentes, diseños industriales, e indicaciones geográficas. Asimismo, la Ley pone en funcionamiento el brazo armado de dicha dirección, la Dirección Nacional de Observancia, responsable de las investigaciones administrativas y el inicio de los procedimientos en aduanas y negocios.

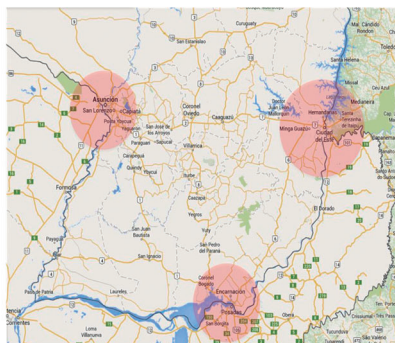
EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA EN LA ENCUESTA A ACTORES CLAVE

Del total de encuestados, el 30% ubica al contrabando y la piratería como amenaza más grave. Sin embargo, el 90% de los encuestados los ubicó como una de las 5 principales amenazas a las que se enfrenta el país. El siguiente gráfico presenta el porcentaje de funcionarios que calificó a las amenazas detalladas como la más grave. En cuanto a la forma de lavar los activos provenientes del contrabando y la piratería, para los funcionarios encuestados, el 30% del producto se lava utilizando efectivo, el 15% en activos físicos y el 15% en activos financieros. El resto se reinserta en el sistema ilegal, indicando que la reinversión para costear los productos es realmente significativa.

EL CONTRABANDO Y LA PIRATERÍA EN LAS VISITAS IN SITU

En las entrevistas realizadas in situ, un funcionario consultado detalló que los elementos contrabandeados más usuales son: electrónicos, electrodomésticos, agroquímicos, ropa o accesorios, cigarrillos, medicamentos y productos sanitarios y, por último, partes de armas de fuego. Muchos de estos productos también son falsificados. En relación a los centros utilizados para el contrabando y la piratería, los actores clave señalaron que no sólo se debían considerar los aeropuertos, sino también, los distintos puertos existentes a lo largo de las principales vías fluviales del país, señalando que muchos de ellos se encontraban bajo administración de empresas privadas, dificultando el control de las cargas y descargas que allí tenían lugar.

PUNTOS NEURÁLgicos DEL CONTRABANDO EN PARAGUAY



Fuente: FININT

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL CONTRABANDO/PIRATERÍA EN CUANTO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- Del catálogo delictivo en materia de contrabando y piratería, sólo son considerados delitos precedentes del LA, de acuerdo a lo establecido en el artículo 196 del CP., aquellos hechos punibles de contrabando que son realizados por asociaciones ilícitas y aquellos que hechos de piratería que son considerados graves.
- El PEEP le ha dedicado una atención marginal al contrabando y la piratería en cuanto amenazas al Sistema ALA/CFT.
- En cualquier caso, se trata de un negocio que involucra transacciones ilícitas multimillonarias en dólares: por un lado, la importación ilegal regular de mercadería china, en particular electrónicos, luego vendidos en la zona de la Triple Frontera a un precio muy competitivo; por otro, la exportación irregular de cigarrillos paraguayos a Argentina, Brasil y Colombia, dejan márgenes altísimos a quienes operan en este mercado ilegal.
- La reciente creación de la DINAPI es auspiciosa, siempre y cuando se la dote de los recursos humanos y material necesarios para intervenir en la realidad de la piratería de modo efectivo.
- De las distintas fuentes relevadas se comprueba que los departamentos más expuestos al contrabando y la piratería son los pasos fronterizos de Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación. La propia capital aparece como un punto de organización del contrabando y la piratería.
- En el caso de los ilícitos de contrabando, existe una regulación legal que establece un régimen administrativo previo a su procesamiento en sede penal. Se interpreta que esto obstaculiza la concreción de condenas a los responsables.

CAPÍTULO 5.

OTROS TRÁFICOS ILÍCITOS COMO AMENAZAS AL SISTEMA ALA-CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan los tráfico ilícitos de personas, armas y flora, fauna y madera como amenazas al sistema ALA/CFT de Paraguay.

EL TRÁFICO ILÍCITO DE PERSONAS COMO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

Del trabajo de investigación realizado para elaborar esta ENR surgió que el tráfico ilícito de personas (en adelante TIP) es una amenaza considerable al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este análisis, se utiliza la expresión “TIP” para referirse a las conductas ilícitas comprendidas en el Artículo 3 del Anexo II de la Convención COT: “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención COT.83

A continuación, se presentan fundamentos que refuerzan el concepto de que una porción de los activos ilícitos circulantes en el sistema económico financiero de Paraguay podrían provenir de esta amenaza.

EL TIP EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

Esta amenaza encuentra su tipificación legal en el Capítulo V del CP sobre “Hechos punibles contra la autonomía sexual”.

- Artículo 129a.- Rufianería.
- Artículo 129b.- Trata de personas con fines de su explotación sexual.
- Artículo 129c.- Trata de personas con fines de su explotación personal y laboral.

A esto se agrega la Ley 4.788/12 “Ley Integral contra la Trata de Personas”, que en su artículo 5, bajo el nomen juris “Trata de personas”, castiga con pena privativa de la libertad de hasta 8 años. Asimismo, el artículo 10 de la Constitución Nacional establece que: “Están prescriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas con fines de prostitución o para ejecutar otras tareas denigrantes...”.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños fue aprobado por Paraguay mediante la Ley 2.396/04.

En conclusión, tanto los delitos previstos en el CP, cuanto los contemplados en la Ley 4.788/12 que reciban penas superiores a 5 años o sean realizados por un miembro de una asociación ilícita, constituyen delitos precedentes del LA. En particular, el artículo 12 de la Ley Integral sobre Trata de Personas, establece que serán aplicables las disposiciones del artículo 196 del CP respecto del ocultamiento de objetos provenientes de hechos punibles previstos en esta norma.

EL TIP EN LA EM DE 2008

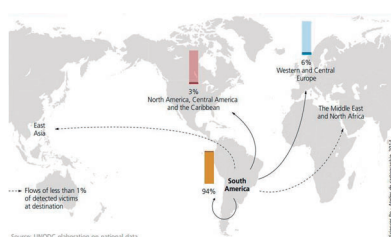
Al respecto, la EM 2008 no dedica un espacio relevante para el análisis de esta amenaza.

EL TIP EN FUENTES RELEVANTES

El Informe Global sobre Tráfico de Personas de 2014 de la UNODC ofrece algunos elementos para identificar el problema no específicamente en Paraguay, pero si en la región. En primer lugar, hay que entender que Sudamérica es un área de tráfico doméstico o intrarregional. Esto significa que el 94% de las víctimas identificadas han sido objeto de trata en su propio país o en la frontera del país vecino., también en Asia oriental y Pacífico y en el Norte de África y Oriente Medio. Como tendencia general en la región, puede señalarse que (i) la mayoría de las víctimas son adultos (67% contra un 29% de niños tratados), cuyo destino es la explotación laboral (41% del total) o sexual (67% del total), (ii) la mayoría de los países tiene legislación en la materia, pero escasa efectividad a la hora de alcanzar sanciones concretas.

DESTINOS DE LAS VÍCTIMAS DE TRÁFICO ORIGINADAS EN SUDAMÉRICA;

Proporción del número total de víctimas detectadas. 2010 – 2012



Fuente: UNODC

El informe sobre Tráfico de Seres Humanos publicado cada año por la Oficina para el monitoreo y combate al Tráfico de Personas del Departamento de Estado de EEUU, evalúa con un alto nivel de detalle el TIP en Paraguay. Esta oficina agrupa los países evaluados en función de su nivel de acatamiento del Acta de Protección de Víctimas de Tráfico (TVPA por sus siglas en inglés) y de su voluntad de mejorar dicho acatamiento. Existen 4 niveles:

Paraguay está catalogado en TIER 2. El Informe refiere que Paraguay es un país de origen de mujeres y niños destinados al tráfico sexual y de hombres, mujeres y niños destinados al trabajo forzado. Asimismo, Paraguay es considerado un país de destino y de tránsito para personas destinadas al trabajo y la prostitución forzados.

En cuanto a la trata interna -cuando la captación, traslado y explotación ocurren dentro del territorio nacional-, el tráfico con fines sexuales y la servidumbre doméstica son los tipos que prevalecen.

Respecto de la trata externa -cuando la captación, traslado y explotación trascienden la frontera-, el informe incluyó reportes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que indican que se han identificado víctimas de TIP de origen paraguayo en España y en otros países, particularmente sudamericanos como Argentina, Chile, Bolivia y Brasil. Otras ONG agregaron que hombres viajan desde Argentina y Brasil a explotar el Turismo Sexual en la Triple Frontera y en barcos de pesca. El Informe agregó que mujeres paraguayas son reclutadas como correo (mulas) para el tráfico de drogas y enviadas a Europa y África, donde luego son forzadas a prostituirse.⁸⁵

Como país de tránsito, el Informe agregó que se han rescatado víctimas de origen boliviano, destinadas a Brasil, y víctimas de trabajo forzado de origen chino, en camino a la Argentina.

EL TIP EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

En la página web de la SNNA figuran datos estadísticos relacionados con esta problemática que, según la institución, afecta especialmente a mujeres, niños y adolescentes. De acuerdo con la SNNA, la explotación sexual de la niñez y la trata de personas están particularmente presentes en zonas fronterizas como la zona de la Triple Frontera.

Según datos conjuntos del Ministerio Público, la Secretaría de la Mujer y la SNNA, se han recibido entre el 2004 y el 2008, 84 casos de denuncia de trata con fines de explotación sexual, principalmente, y laboral en segunda instancia, que involucraron a 103 mujeres mayores de edad, 42 niñas y adolescentes y 1 adolescente del sexo masculino. En ese mismo lapso de tiempo, se gestionó la repatriación de 95 mujeres y 6 adolescentes, víctimas de trata con fines de explotación sexual, un varón menor y dos mujeres adultas, víctimas de trata con fines de explotación laboral. El 58% de estos casos tuvo como país de destino la Argentina, 23% Bolivia, 15% España y 4% a otros países tales como Chipre, Francia, Corea, Suiza e Italia.⁹⁰

En lo que refiere al 2011 y 2012, el Ministerio Público informó que se identificaron 18 casos de trata de personas que vinculan, mayormente, a adolescentes de entre 14 y 17 años de edad como víctimas de este delito. 91 La SNNA agrega que las víctimas de trata tienen por destino Argentina, Chile y Brasil.⁹² Por su parte, la Dirección de Estadística Judicial de la Corte Suprema de Justicia (en adelante, DEJ) también aportó datos sobre el TIP entre 2008 y 2012. El siguiente cuadro presenta las cifras de los expedientes ingresados por personas, según el último estado procesal, hasta el 28 de mayo de 2013. Incluye a las personas innominadas y desestimados y abarca Asunción, Central, Cordillera, Amambay, Misiones, Concepción, San Pedro, Paraguari, Ñeembecú, Canindeyú, Caazapá, Alto Paraná e Itapúa. Se observó una mayor intensidad en las circunscripciones de Asunción, Alto Paraná e Itapúa.

EL TIP EN LA ENCUESTA

Si bien el 73,5% de los encuestados ubicó al tráfico ilícito de seres humanos entre las principales amenazas, solamente el 17,6% la ubicó como amenaza más grave (la mayor parte – un 32% - la ubicó como la amenaza número 4 entre las 5 principales).

De acuerdo con los resultados relevados, en promedio, el 19% de los activos obtenidos por esta actividad se lavan usando efectivo, el 12% a través de activos físicos, el 7% a través de activos financieros y el resto se reintegra al desarrollo de actividades ilícitas. A continuación se presentan estas proporciones de manera gráfica:

EL TIP EN LAS VISITAS IN SITU

En las diferentes visitas in situ, los actores entrevistados referenciaron al llamado TIP como un problema grave que sufría el país.

TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS COMO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

De la exploración realizada para redactar esta ENR surgió que el Tráfico Ilícito de Armas (en adelante, TIA) es un ilícito a tener en cuenta como amenaza al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este trabajo, se utiliza la expresión “TIA” para referirse a las conductas ilícitas comprendidas en el artículo 5 del “Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, Anexo a la Convención COT.

A continuación, esta ENR ofrece algunos elementos para considerar que una porción indeterminada de los activos ilícitos circulantes en el sistema económico financiero de Paraguay, podrían provenir de esta amenaza.

EL TIA COMO DELITO PRECEDENTE AL LA EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

De acuerdo a lo informado por las autoridades competentes, en el Derecho paraguayo los hechos punibles relativos al TIA se encuentran tipificados en la Ley 1.910/02 sobre “Armas de Fuego, munición y explosivos”.

Los hechos punibles concernientes al TIA también se encuentran tipificados por la Ley 4.036/10 “de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines” la que en su título XI establece penas privativas de la libertad que alcanzan los 15 años por la realización de algunas de las siguientes actividades.

- Artículo 94.- Detentación
- Artículo 95.- Producción de riesgos Comunes
- Artículo 96.- Ingreso por aduana no autorizada
- Artículo 97.- Fabricación ilícita
- Artículo 98.- Tráfico ilícito
- Artículo 99.- Hechos punibles conexos.
- Artículo 100.- Acopio ilícito.
- Artículo 101.- Reparación ilícita de material.
- Artículo 102.- atentado al medio ambiente.-
- Artículo 103.- Desacato
- Artículo 104.- Pluralidad de participantes

El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, complementario de la Convención COT, fue aprobado por la Ley 3.216/07. Además, mediante la Ley 1.505/99 fue aprobada la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA).

En conclusión, tanto los delitos previstos en el CP, cuanto los contemplados en la Ley 1.910/02 que reciban penas superiores a 5 años o sean realizados por un miembro de una asociación ilícita, constituyen delitos precedentes del LA.

EL TIA EN LA EM 2008

En el Párrafo 47 de la sección “Situación General del LA y FT”, la EM 2008 establece que el TIA es una de las actividades generadoras de ganancias significativas susceptibles de ser objeto del LA/FT.

EL TIA EN OTRAS FUENTES RELEVANTES

La información disponible sobre esta amenaza es escasa. El evaluador solamente ha podido identificar algunas tendencias a partir de indicios obtenidos en el portal InSight Crime, que dan a entender que esta amenaza está estrechamente vinculada al TIE y a los grupos criminales brasileiros que se han instalado en Paraguay para la comisión de los mismos.

Amnistía Internacional advirtió en el 2012 a las autoridades paraguayas sobre la laxa regulación del armamento, aduciendo que estimaban, en función de cifras emitidas por la Dirección de Material Bélico

co (en adelante, DIMABEL), aproximadamente un millón de armas en manos de civiles en Paraguay, pero sólo el 30% estaban registradas. El organismo está convencido de que las armas ilegales se han convertido en un elemento cotidiano en la sociedad paraguaya, representando una amenaza grave a la sociedad. InSight Crime agregó a este informe del 2012 que las armas suelen provenir de Argentina y tienen por destino Brasil. En otras ocasiones, son exportadas desde Brasil para luego ser reimportadas.⁹⁶ El TIA se concentraría, de acuerdo a la misma publicación, en el sur de noreste de Paraguay, en las fronteras con Argentina y Brasil, especialmente en el Lago Itaipú.

EL TIA EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

La autoridad responsable del TIA en Paraguay es la DIMABEL, que destacó también el rol de la ubicación geográfica del país y de sus fronteras porosas y escasamente vigiladas. Específicamente, el material provisto por esta dirección refiere a los lugares por donde más ingresan y egresan armas de todo calibre y naturaleza.

Señala que, desde Argentina, el tráfico se puede dar por Puerto Falcón y Puerto Elsa, o por lugares de paso fácil a lo largo el Río Paraguay o el Pilcomayo, debido al escaso control y por la inmensa cantidad de paseros informales que transitan la frontera. Ingresan armas cortas y municiones de baja calidad.

Desde Bolivia, en cambio, las armas automáticas ilegales ingresan básicamente por vía aérea, aunque no descartan el uso de la Ruta Transchaco. Según la DIMABEL estas armas tienen como destino final a Brasil.

Por último, desde Brasil, el Puente de la Amistad es el principal paso por el que podrían ingresar tanto armas de fuego como explosivos (Brasil es fabricante mayoritario de explosivos de uso comercial para el Paraguay).

Por su parte, la DEJ informó la cantidad de expedientes iniciados por región entre 2011 y 2012 por casos de TIA.

EL TIA EN LA ENCUESTA

De las encuestas realizadas a funcionarios de alto nivel del Estado Paraguayo, se supo que el 76% de éstos ubicó al TIA entre las principales amenazas, pero sólo un 6% como amenaza de mayor gravedad; el 29% la ubica en el segundo lugar.

Para dichos funcionarios, el 20% de los activos obtenidos a través de la práctica de este tipo delictual, se lavarían por medio del uso de efectivo, el 15% a través de activos financieros, el 10% en activos físicos y el resto se reintegra al sistema informal. A continuación se presentan estos datos de manera gráfica.

EL TIA EN LAS VISITAS IN SITU

En las diferentes visitas in situ, los actores entrevistados, incluyendo altas autoridades del Gobierno, referenciaron al llamado TIA como un problema sobre el que debía recaer una fuerte atención a la hora de evaluar las amenazas al Sistema ALA/CFT.

TRÁFICO ILÍCITO DE FLORA Y FAUNA COMO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

Del trabajo de investigación realizado para construir esta ENR surgió que el tráfico ilícito de flora y fauna (en adelante, TIF) es un ilícito de dimensión a tomar en cuenta en tanto que amenaza al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este trabajo, se utiliza la expresión “TIF” para referirse a las conductas ilícitas de comercio y posesión de las especies incluidas en los Anexos I, II y III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

A continuación, se presentan algunos elementos que permiten inferir que alguna porción indeterminada de los activos ilícitos circulantes en el sistema económico financiero de Paraguay, podrían provenir de esta amenaza.

EL TIF COMO DELITO PRECEDENTE EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

Esta amenaza está tipificada en la Ley 716/96.- “que sanciona delitos contra el Medio Ambiente”. Paraguay aprobó la CITES a través de la Ley 583/76.

En conclusión, los delitos contemplados en la Ley 716/96, constituyen delitos precedentes del LA en cuanto reciban penas superiores a 5 años o sean realizados por un miembro de una asociación ilícita.

EL TIF EN LA EM 2008

En el Párrafo 47 de la sección “Situación General del LA y FT”, la EM 2008 establece que el tráfico ilícito de especies vegetales y animales protegidas es una de las actividades generadoras de ganancias significativas susceptibles de ser objeto del LA/FT.

EL TIF EN FUENTES RELEVANTES

Las manifestaciones más comunes de TIF en Paraguay son el tráfico de fauna y flora silvestre y el tráfico de madera.

EL TIF EN LAS VISITAS IN SITU

De las entrevistas realizadas a actores clave, hubo reiteradas menciones de que, dada la riqueza del ecosistema paraguayo y la falta de controles efectivos sobre el mismo, el comercio ilícito de flora y fauna debería ser considerado un productor importante de dinero ilícito. Sin embargo, fue extremadamente difícil recoger información que sustentase este tipo de observaciones.

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE OTROS TRÁFICOS ILÍCITOS EN CUANTO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- Del catálogo delictivo en materia de los llamados “Otros tráficos ilícitos”, en particular, los tráficos ilícitos de personas, armas y flora y fauna, sólo son considerados delitos precedentes del LA, de acuerdo a lo establecido en el artículo 196 del CP., los hechos punibles básicos, lo que deja fuera una serie de acciones cuya criminalización está ordenada por normas internacionales. En general, Paraguay ha sido proactivo en adoptar formalmente estándares globales.

- El PEEP no le ha dedicado ninguna atención a estos tráficos ilícitos en cuanto amenazas al Sistema ALA/CFT, toda vez que su naturaleza, magnitud y consecuencias en cuanto a los delitos generadores de activos susceptibles de ser lavados en el sistema financiero paraguayo ha resultado muy difícil de mensurar. Sobre esta problemática no existen estudios consolidados en el país que permitan sobrepasar el terreno de los indicios y las suposiciones.

- En lo que respecta especialmente al TIP hay varias señales importantes que advierten que el país no es indemne a lo que sucede en la región sudamericana: el tráfico para fines de explotación laboral o sexual involucra trata de orden doméstico e interregional, con los países vecinos. En relación al TIA, lo que se ha podido relevar es que existe en el país una gran informalidad en la tenencia de armas de fuego ligeras. Asimismo, en términos de tráfico específicamente, se estima que las rutas consolidadas de contrabando de bienes ilícitos, favorece la compra-venta ilegal de armas de fuego de gran calibre que tienen por destino primario a Brasil. La presencia del EPP ha abierto un nuevo interrogante sobre este tipo de prácticas ilícitas. En relación al TIF, la rica biodiversidad que caracteriza al país parece expuesta a los traficantes de madera y especies de animales en extinción. No existen elementos para evaluar la cantidad de activos ilícitos que estas actividades involucran en su conjunto. No hay dudas que, con las pocas fuentes disponibles, la cifra se debería

CAPÍTULO 6.

LOS ACTOS TERRORISTAS COMO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

Del trabajo de investigación realizado para elaborar esta ENR, no se ha podido relevar la existencia de actos terroristas en territorio paraguayo que constituyan una amenaza concreta al sistema ALA/CFT del país.

A todo efecto, se utiliza la expresión “actos de terrorismo” (en adelante ATE), para referirse a las conductas ilícitas comprendidas en los incisos 1 y 2 del artículo 2 del Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999.

A continuación, se presentan una serie de insumos orientados a saber en qué medida ciertos actos violentos que ocurren en territorio paraguayo resultan financiados por activos que ponen en evidencia la efectividad del sistema ALA/CFT del país.

LOS ATE COMO DELITO CONSECUENTE DEL FT EN EL ORDEN JURÍDICO PARAGUAYO

De acuerdo a lo informado por las autoridades competentes, en el derecho paraguayo es la Ley 4.024/10, “Que castiga hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”, la que regula los ilícitos que genéricamente se engloban como actos de terrorismo y su financiamiento. En el artículo 1 se castiga, el “terrorismo”, con pena privativa de la libertad de 10 a 30 años. Además, en el artículo 2, se castiga, la asociación terrorista”, con pena privativa de la libertad de 5 a 15 años.

Por último, el Artículo 3, castiga bajo el nomen juris “FT”, con pena privativa de libertad de 5 a 15 años. La sanción de la mencionada Ley se realizó en el marco de la aprobación, mediante Ley del Congreso Paraguayo, de los siguientes instrumentos internacionales vinculados a la problemática del terrorismo99:

- El Convenio Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, aprobado por la Ley 2.381/04.
- La Convención Interamericana contra el terrorismo, aprobada por la Ley 2.302/03.

En conclusión, cabe consignar que la legislación paraguaya establece el nexo necesario entre el FT y los hechos punibles susceptibles de ser encuadrados como ATE. Sin embargo, el FT no es considerado delito precedente del LA.

LOS ATE EN EL PEEP

De esta ENR surge que el PEEP ha ordenado distintas acciones tendientes a fortalecer el combate al FT, en los que participa de la Secretaría de Prevención e Investigación del Terrorismo (en adelante, SEPRINTE), Objetivos 6, 20, 21 y 22. Sin embargo, no existen acciones específicas destinadas a realizar un diagnóstico sobre el tipo de ATE a los que estarían destinadas las prácticas de FT.

LOS ATE EN LA EM DE 2008

En el apartado “Conclusiones Generales”, en el párrafo 4, la EM de 2008 afirmó que, hasta el momento, Paraguay no se había enfrentado con el terrorismo a nivel nacional, entendiendo que no existían en su territorio, organizaciones terroristas operativas.

LOS ATE EN FUENTES RELEVANTES

El Informe sobre Terrorismo publicado cada año por la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado de los EEUU, en el capítulo sobre Paraguay, afirma que los desafíos que enfrenta el país en este sentido son los controles deficientes sobre la inmigración, las aduanas y la aplicación de la ley a lo largo de sus fronteras y, en particular, en la zona de la llamada Triple Frontera.

El informe destacó los avances realizados por Paraguay en esta materia, con la sanción de las leyes de 2010 y 2011 y la modificación de la Ley de Defensa Nacional, ampliando los poderes del Ejecutivo sobre el ejército a efectos de combatir amenazas internas.

El informe indicó que no detectaron células terroristas de Al Qaeda o Hezbollah en el hemisferio occidental.

Además, este documento explica que desde el 2008 un grupo guerrillero interno, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ha estado activo en los departamentos de Concepción y San Pedro. Dicho grupo ha estado involucrado en actividades de violencia destinadas a intimidar a la población y al gobierno. Si bien el tamaño del EPP ha sido difícil de establecer, se cree que es un grupo pequeño, de entre 20 y 100 miembros..

LOS ATE EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

La autoridad de referencia en la lucha contra el terrorismo es la SEPRINTE, dependiente de la Dirección de Apoyo Técnico de la Policía Nacional. Fue creada inicialmente con el nombre de Departamento de prevención e investigación del terrorismo, por resolución 01 de fecha 09 de enero de 1998, adoptó el nombre actual por Decreto del Poder Ejecutivo 2.960 del 12 de mayo de 1999 y pasó a depender directamente de la comandancia de la Policía Nacional.

LOS ATE EN LA ENCUESTA A LOS ACTORES CLAVE

De los funcionarios encuestados, el 52% colocó al Terrorismo entre las 5 amenazas más graves. Sin embargo, solamente un 2,9% la posicionó en el primer lugar.

LOS ATE EN LAS VISITAS IN SITU

En conclusión, los actores clave han distinguido con claridad los siguientes aspectos: por un lado, la inexistencia en territorio paraguayo, de una amenaza significativa que pueda ser calificada técnicamente como terrorismo. Por otro lado, la existencia de algunos indicios que permiten concluir que el país se encuentra expuesto más bien a la amenaza de actividades de financiamiento de actos que eventualmente en otro país o región, Medio Oriente por ejemplo, puedan ser catalogadas como terroristas

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LOS ATE EN CUANTO AMENAZA AL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- Considerando estos antecedentes, si bien se puede afirmar que el país no sufre de la amenaza directa del terrorismo internacional de gran escala y que su guerrilla doméstica parece acotada en su accionar territorial y su capacidad de daño, resulta evidente que las mismas observaciones que se ha realizado en torno al TIE y al CTB/PRT resultan pertinentes en relación a este fenómeno: el Estado paraguayo presenta una enorme vulnerabilidad en el control de sus fronteras y sus fuerzas armadas y de seguridad cuentan con recursos limitados para prevenir formas más complejas de ATE.
- Desde el año 2010, el país cuenta con un régimen penal que articula una serie de ATEs con la FT.
- El PEEP ha ordenado distintas acciones respecto al fortalecimiento del Sistema CFT, pero no le ha dedicado ninguna atención a la comprensión de los ATE a los que eventualmente estarían destinadas las prácticas de FT.
- En los primeros años del siglo, luego de los atentados del 11S, la zona de la Triple Frontera fue asociada con la financiación del terrorismo islámico.
- La encuesta realizada a actores clave indica que los ATE constituye uno de los 5 fenómenos a los que el Sistema ALA-CFT debería prestar atención.

CAPÍTULO 7.

LA CORRUPCIÓN COMO DELITO CONEXO (AMENAZA/VULNERABILIDAD) EN EL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

Del trabajo de investigación realizado para elaborar esta ENR surgió que la corrupción (CRP) es un ilícito de dimensión significativa que opera a la vez, como una amenaza y una vulnerabilidad, erosionando considerablemente al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este trabajo, se utiliza la expresión “CRP” para referirse a las conductas ilícitas comprendidas tanto en el artículo 8 de la Convención COT; en los artículos 15 al 28, de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción de 2003 y en el artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996.

Desde la perspectiva de una ENR, la CRP aparece a la vez, como un delito precedente al LA (amenaza) y como un delito vehículo del LA (vulnerabilidad).

A continuación, se presentan fundamentos que refuerzan el concepto de que una significativa porción de los activos ilícitos circulantes en el sistema económico financiero de Paraguay podrían provenir de este delito conexo.

LA CRP EN EL ORDEN JUÍDICO PARAGUAYO

Como se dijo anteriormente, la Convención COT, fue aprobada por Paraguay a través de la Ley 2.298/03. A su vez, la Convención contra la Corrupción fue aprobada a través de la Ley 2.535/05. Cabe destacar que Paraguay también forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, por ende, también aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción a través de la Ley 977/96.

El CP refiere a las formas de corrupción en su Capítulo III: “Hechos punibles contra el ejercicio de funciones públicas”.

- Artículo 300. Cohecho pasivo
- Artículo 301. Cohecho pasivo agravado
- Artículo 302. Soborno
- Artículo 303. Soborno agravado
- [Artículo 304. Disposiciones adicionales]
- Artículo 305. Prevaricato

En conclusión, en materia de CRP, los hechos punibles de cohecho pasivo, cohecho pasivo agravado, soborno, soborno agravado y prevaricato constituyen delitos precedentes del LA, además de los hechos punibles contemplados en otras leyes que constituyan crímenes o sean cometidos por una asociación ilícita.

LA CRP EN EL PEEP

Surge de esta ENR que el PEEP ha ordenado una sola medida específica relativa a los hechos punibles vinculados a la CRP.

Objetivo 4 sobre la necesidad de ajustar el plan de acción para superar las vulnerabilidades del sistema ALA/CFT producidas por la CRP.

Acción 1: elaborar un estudio sobre la incidencia de la CRP en la eficacia del sistema

Acción 2: ajustar el plan de acción introduciendo las medidas que surjan del estudio ordenado por la acción precedente.

LA CRP EN LA EM 2008

El documento señaló que se percibe CRP en varios niveles del sector público, situación que obstaculiza la lucha contra el LA y otros delitos graves y amenaza seriamente el normal desarrollo del país. La EM 2008 cita los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial, que muestran bajos niveles para Paraguay respecto del estado de derecho y el control de la CRP.

La misión del FMI destacó que la ausencia de ciertos elementos estructurales o la existencia de puntos débiles o deficiencias significativas en el régimen general, puede perjudicar notablemente la aplicación de un sistema eficaz de lucha contra el LA. “En particular, nos referimos a elementos tales como el respeto de principios tales como la transparencia y el buen gobierno, medidas apropiadas para prevenir y combatir la CRP, un sistema judicial razonablemente eficiente e independiente que garantice que las decisiones judiciales se aplican correctamente, requisitos de ética y profesionales exigentes para fiscales, jueces y funcionarios encargados de aplicar la ley, así como medidas y mecanismos para garantizar su observancia”.

Por último, la EM 2008 recomendó en aquella ocasión que el abordaje del problema de la CRP debe ser la primera prioridad para Paraguay.

LA CRP EN OTRAS FUENTES RELEVANTES

Los INCSR no dedican un apartado específico para la Corrupción. No obstante, la mencionan permanentemente como una de las principales debilidades del Estado, que permiten la materialización de los delitos de TIE y LA.

La organización Transparency International (en adelante, TI), en su Informe: Global Corruption Barometer 2014, afirmó que la CRP –además de estar presente cotidianamente - ha escalado. La considera tanto como amenaza, una actividad que genera dinero o bienes ilegítimos que luego son lavados, como vulnerabilidad, pues quienes realizan las actividades delictivas se sirven de los corruptos para concretar sus negocios o para eliminar los problemas u obstáculos que pudieran aparecer.

TI ubicó a Paraguay en el puesto 150 de los 177 países estudiados en el 2013, en el índice de Percepción de CRP, habiendo alcanzado el bajo puntaje de 24/100.¹¹² Es decir, es el país número 27 más corrupto. El país bajó la calificación en un punto respecto del año anterior, en el que había obtenido 25/100.

El Human Rights Report 2013 (en adelante, HRR), publicado cada año por la Oficina de Democracia, Derechos humanos y Trabajo del Departamento de Estado de Estados Unidos establece que, entre los principales problemas con los Derechos Humanos (en adelante, DDHH) que tiene Paraguay, están la impunidad en el sector judicial, la CRP y el involucramiento de las fuerzas policiales en actividades delictivas.¹¹⁵

El HRR establece que la Contraloría General de Paraguay tiene competencia – asignada por la Constitución- para auditar los balances de las distintas agencias del gobierno.

El público en general tiene acceso limitado a la información pública. Según el HRR esto se debe a dos razones: (a) infraestructura deficiente y (b) incentivos sistémicos para esconder la CRP.

LA CRP EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

A través del Decreto 10.144/12 se creó la SENAC, dependiente de la Presidencia de la República, que se convierte en la instancia “rectora, normativa estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del gobierno nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia”.

De la información oficial recibida, se sigue que la Administración y el Congreso paraguayos han to-

mado una serie de medidas importantes con el objetivo de paliar los efectos graves que produce la CRP en el país. Podría decirse, en el marco de esta ENR, que estos son pasos positivos en relación al sistema ALA/CFT siempre y cuando las acciones alcancen un grado de implementación mensurable.

LA CRP EN LA ENCUESTA A ACTORES CLAVE

En la encuesta realizada por esta ENR, se consultó a los funcionarios de alto nivel sobre la vulnerabilidad más grave en diez hipótesis propuestas a lo largo del proceso de LA/FT, entre la simple tentativa y la efectividad de la condena. Los gráficos a continuación demuestran el peso de la CRP en todas ellas:

- Tentativa de LA: la principal vulnerabilidad que permitirá la materialización del delito de LA es la CRP.
- Ante la posibilidad del ingreso de fondos desde el extranjero, que sean producto del delito o estén destinados a la FT, la principal vulnerabilidad que facilitará este proceso es la CRP.
- Los productos, servicios, activos y cualquier otra circunstancia del sistema ALA/CFT será explotado por el COT para el LA /FT gracias al elevado grado de CRP.
- Ante el ingreso desde el extranjero de flujos de fondos generados de manera ilícita o que tengan como finalidad la financiación de actos de terrorismo, los perpetradores no serán detectados por las autoridades a causa de los altos niveles de CRP.
- En el caso de que la operación de LA o de FT sea detectada, no se abrirá un proceso de investigación debido, en primer lugar, al significativo grado de CRP en las autoridades responsables.
- Ante la apertura efectiva del proceso de investigación, los responsables del delito de LA o FT no serán procesados, en primer lugar, por las fuertes deficiencias en el sistema de justicia y la CRP arraigada en dicho sistema.
- Si la investigación se desarrolla con éxito y se procesa al responsable, éste no será condenado, en primer lugar, por fuertes deficiencias en el sistema de justicia y, en segunda instancia, debido a la CRP arraigada en dicho sistema.
- Si, por el contrario, se logra condenar al responsable, la pena determinada no será la adecuada, en primer lugar, por fuertes deficiencias en el sistema de justicia y, en segunda instancia, debido a la CRP arraigada en dicho sistema.
- Cuando los responsables del delito de LA/FT son condenados, no son privados de los bienes producto de sus actividades delictivas principalmente por dos vulnerabilidades: deficiencias en el sistema de justicia y el extendido grado de CRP que allí reina.
- Por último, ante la afirmación “la CRP facilita la ocurrencia de LA y FT significativos”, el 43% de los funcionarios entrevistados afirmaron que están de acuerdo, y agregan que, la CRP es una de las deficiencias en el sistema de justicia, la segunda vulnerabilidad.

Del análisis de todas las respuestas se sigue que la CRP es la vulnerabilidad más mencionada y que más preocupa a los actores clave encuestados. Es necesario destacar que la denuncia de la CRP aparece a lo largo de todo el proceso delictivo, y está presente en las 10 hipótesis propuestas por esta ENR. En segundo lugar aparecen las deficiencias en el sistema de justicia.

LA CRP EN LAS VISITAS IN SITU

En todas las visitas in situ realizadas por el evaluador, la problemática de la CRP apareció como un factor determinante de la ineffectividad del sistema ALA/CFT de Paraguay. Los distintos actores clave entrevistados, tanto en el sector público como privado, han referido que el carácter de la CRP es estructural o endémico en el país. En particular, consultado por sus causas, estos actores han señalado las siguientes:

1. Larga etapa política sin alternancia en el poder. Los actores refieren que la ausencia de una oposición consolidada en el extenso período de dominio del Partido Colorado en el poder (1954-2008), generó una cultura de CRP que alcanzó tanto al sector público como al privado.
2. Marcada impunidad para los autores de actos de CRP. Además, los actores interpretan que la principal causa de la CRP es la connivencia del Poder Judicial en el juzgamiento y castigo efectivo de los responsables de los actos de CRP.
3. Inexistencia de una burocracia estatal profesionalizada. Los actores agregan que un factor significativo en la emergencia y expansión de la CRP debe encontrarse en la ausencia de una carrera meritocrática, que permita que la selección y ascenso del funcionariado público contribuya a formaciones estatales transparentes, organizadas y menos expuestas al nepotismo.
4. Importantes sectores sociales estado-dependientes. Los mencionados actores señalan que no debe menospreciarse, como causa de la CRP, el enorme porcentaje de población dependiente de los recursos estatales, generalmente escasos.
5. Débil cultura de apego a la dominación legal. Por último, los actores consultados sostienen que la tolerancia de la CRP, debe encontrarse en la aceptación de liderazgos carismáticos a los que se les permite un uso extensivo y no controlado de los recursos públicos en nombre de la realización de obras para la comunidad.

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA CRP EN CUANTO AMENAZA/ VULNERABILIDAD DEL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- Conceptualmente, la CRP constituye un delito complejo que no sólo debe reputarse como un hecho capaz de provocar un daño en el Sistema ALA/CFT, en tanto fuente productora de activos ilícitos (amenaza), sino también como un fenómeno que facilita o favorece la manifestación del daño al mencionado sistema (vulnerabilidad). En sentido práctico, esto significa que ella está íntimamente articulada con delitos como TIE, CTB/PRT, TIF, ATE, así como también con muchos de los déficits de las instituciones que deben controlar estas actividades ilícitas.
- El país ha aprobado los principales instrumentos internacionales en esta materia y ha comenzado un proceso de adecuación formal de su legislación interna a los estándares de la Convención contra la CRP. En particular, los hechos punibles básicos de CRP constituyen delitos precedentes del LA en el orden jurídico paraguayo.
- A la hora de elaboración del PEEP había conciencia de las autoridades de que la CRP estaba vinculada a la problemática del LA/FT, en la medida que se ordenaron estudios sobre este fenómeno que deberían llevar a promover medidas concretas de control. No se pudieron conocer los avances alcanzados en este aspecto.

- Desde la EM de 2008, en que se observó que la lucha contra la CRP debería ser considerada “la primera prioridad para Paraguay”, todas las fuentes relevantes analizadas permiten definir, sin ambigüedades, que este fenómeno es un flagelo endémico y estructural que pone en jaque las principales instituciones del Estado que tienen competencia en el control de los activos ilícitos. Los funcionarios entrevistados, en su gran mayoría, coinciden con este diagnóstico toda vez que consideran que la CRP es el principal factor que permite la materialización del LA.
- La escasa disponibilidad de datos y de documentos de trabajo de las agencias oficiales competentes no permiten mensurar el daño que provoca en el sistema económico paraguayo.
- Las causas relevadas de lo que se puede denominar “CRP estructural” son un sistema democrático débil debido un largo periodo sin alternancia en el poder, la ineffectividad del sistema punitivo frente a este tipo de hechos punibles, la inexistencia de una carrera que permita mejorar la calidad de los funcionarios públicos, la falta de recursos en los organismos especializados, la dependencia del Estado de vastos sectores de la población y una cultura más bien inclinada a aceptar sistemas de dominación carismáticos a los que se otorga una amplia disponibilidad de los recursos públicos.
- La creación reciente de la SENAC es un dato auspicioso y una buena señal política, siempre que este organismo sea dotado de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que requiere el control real de un fenómeno tan complejo.
- En la elaboración de esta ENR se ha tomado contacto con nuevos funcionarios, designados en puestos claves de la administración paraguaya, que cuentan con muy buenos antecedentes técnicos y reputacionales. Esto también es un dato significativo que puede marcar una tendencia hacia la mejorar institucional de áreas claves del sector público. Dotados de poder de decisión, estos actores pueden poner un coto a las redes de corrupción arraigadas.

CAPÍTULO 8.

EL CARÁCTER REGIONAL DE LAS AMENAZAS AL SISTEMA ALA/CFT DE PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los capítulos precedentes se individualizaron las amenazas más graves al sistema ALA/CFT de Paraguay. En este capítulo se llamará la atención sobre los mismos fenómenos desde una perspectiva regional, destacando en qué medida las amenazas detectadas en territorio paraguayo, son amenazas comunes a, por lo menos, los países vecinos (Argentina, Brasil y Bolivia).

Poner en perspectiva regional las amenazas al sistema ALA/CFT permite comprender mejor que la búsqueda de eficacia del PEEP en Paraguay está, en cierto modo, condicionada por las políticas estratégicas que se desarrollan en otros países. Esto permitirá concluir sobre la necesidad de que el PEEP incorpore, dentro de sus objetivos, la promoción de programas de coordinación o cooperación regional en cada uno de los niveles que conforman el sistema ALA/CFT: planificación estratégica, prevención, detección y represión. En cierto modo, puede señalarse que en este punto puede encontrarse un insumo de importancia resultante de la ENR: Paraguay podría convertirse en uno de los primeros países que, utilizando los nuevos estándares globales en esta materia, promueva alianzas regionales contra las amenazas que son comunes a los otros países de la región.

TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTE (TIE)

La problemática del TIE fue identificada como la amenaza más significativa, en términos de generación de dinero ilícito que podría repercutir en el sistema ALA/CFT de Paraguay.

CONTRABANDO – PIRATERIA (CTB-PRT)

La problemática del CTB-PRT fue identificada como la segunda amenaza más significativa, en términos de generación de dinero ilícito, que podría repercutir en el sistema ALA/CFT de Paraguay. Lo que se demostrará aquí, es que de un modo u otro, los 3 países vecinos sufren alguno de los delitos que componen este fenómeno (producción, tráfico y comercialización de productos falsificados, pirateados o contrabandeados), sea de modo transnacional o de modo especular.

TRAFICO ILICITO DE PERSONAS (TIP)

La problemática del TIP fue identificada como una de las amenazas más significativas, en términos de generación de dinero ilícito que podría repercutir en el sistema ALA/CFT de Paraguay. Lo que se demostrará aquí, es que de un modo u otro, los 3 países vecinos sufren alguno de los delitos que componen este fenómeno (traslado, prostitución forzada, trabajo forzado, turismo sexual, etc.), sea de modo transnacional o de modo especular.

TRAFICO ILICITO DE ARMAS (TIA)

La problemática del TIA fue identificada como una de las amenazas más significativas, en términos de generación de dinero ilícito que podría repercutir en el sistema ALA/CFT de Paraguay. Lo que se demostrará aquí, es que de un modo u otro, los 3 países vecinos sufren alguno de los delitos que componen este fenómeno (producción, tráfico y comercialización de armas y municiones), sea de modo transnacional o de modo especular.

ACTOS DE TERRORISMO (ATE)

La problemática de los ATE fue identificada como una amenaza que debe ser estudiada con detenimiento por parte de las autoridades paraguayas. Lo que se demostrará aquí, es que de un modo u otro, los 3 países vecinos sufren también de ella, sea de modo transnacional o de modo especular.

CORRUPCION (CRP)

La problemática la CRP fue identificada como un fenómeno bifronte “amenaza/vulnerabilidad” considerable, en términos de generación de dinero ilícito que podría repercutir en el sistema ALA/CFT de Paraguay. Lo que se demostrará aquí, es que de un modo u otro, los 3 países vecinos sufren este fenómeno, sea de modo transnacional o de modo especular.

CONCLUSIONES

De la serie de fenómenos identificados como amenazas para el Sistema ALA/CFT de Paraguay, tres –TIE, CTB/PRT y CRP- fueron reconocidas por las autoridades de todos los países limítrofes como delitos generadores de dinero a lavar en sus propias jurisdicciones. Hay información que las mismas pueden ser consideradas amenazas comunes, con evidentes rasgos de transnacionalidad, por lo menos, en el caso de TIE y CON/PIR. Otras dos amenazas presentes en Paraguay fueron reconocidas por las autoridades de otros países vecinos: el caso del TIP en Bolivia y del TIA en Brasil.

ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL CARÁCTER REGIONAL DE LAS AMENAZAS AL SISTEMA DEL SISTEMA ALA/CFT PARAGUAYO

- Las amenazas que enfrenta el sistema ALA/CFT de Paraguay tienen un carácter regional, sea porque las actividades criminales vinculan a este país con sus vecinos (Argentina, Bolivia y Brasil), sea porque, aun siendo desarrolladas sin aparente conexión con el exterior, son prácticas ilícitas semejantes, que reproducen los mismos desafíos para los otros sistemas ALA/CFT. Este dato resulta sustantivo ya que pone en evidencia la complejidad de los hechos que son generadores o receptores de activos críticos, que muchas veces su control excede en mucho las capacidades de los Estados-Nación. No quedan dudas que el problema de los riegos de LA/FT exige un tratamiento regional, que demanda un compromiso tanto de las autoridades nacionales cuanto la de los organismos internacionales.
- En el caso del TIE esto es evidente, en Paraguay se produce y trafica marihuana hacia Argentina y Brasil y se trafica cocaína boliviana hacia Brasil y Argentina. En este último país, además de la vinculación con estos hechos ilícitos, se trafican precursores químicos hacia Bolivia para la producción de su cocaína y se han descubierto laboratorios de ETA, además, se ha ido convirtiendo en un mercado de consumo de cocaína y pasta base de Bolivia, de marihuana paraguaya y también de estimulantes de tipo anfetamínico. De modo evidente, la importancia del país andino es clave para entender esta problemática regional: hay que sumar el hecho de que por su territorio se trafica cocaína de origen peruano. En Brasil, además de los enlaces ilícitos ya señalados que se han generado con relación a sus vecinos, se produce marihuana y se ha creado el mayor mercado de drogas ilícitas de la región (cocaína, pasta base, marihuana y estimulantes de tipo anfetamínico).
- En materia de CTB/PRT, en Paraguay tienen lugar prácticas de importación de grandes cantidades de productos contrabandeados y pirateados, especialmente de origen chino, que luego son exportados ilegalmente para su comercialización en el gran mercado brasilero y, también, en el argentino. Las ciudades de Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación son lugares claves para la distribución de electrónicos, cigarrillos, medicamentos, software, artículos de vestimenta y una multiplicidad de otros productos. Argentina, aparece por tanto definitivamente entrelazada en este comercio ilegal, a lo que suma el consumo de una serie de objetos contrabandeados desde Bolivia. La propia Bolivia, en este negocio ilícito debe contar también con un sistema de comercialización ilícita. Gracias a su vasto mercado, Brasil aparece como un actor clave en las rutas del CTB/PRT de la región. A ello debe sumar múltiples formas de violación de copyright.
- En relación a otros tráficos ilícitos, si bien la información disponible es escasa, existen varios indicios que la región también enfrenta otras manifestaciones de criminalidad organizada grave. En relación al TIP, Paraguay y sus países vecinos están relacionados por distintas formas de explotación, además de la propia explotación doméstica. Está probado que en Argentina se explotan paraguayos, bolivianos y peruanos; que en Bolivia, se favorece la explotación de nacionales, no solo en Argentina, sino también en Perú y Chile; que en Brasil no sólo se favorece la explotación de nacionales en otros países, incluso en países orientales, se explotan bolivianos, peruanos, haitianos, entre otros. En relación al TIA, se presume que, en Paraguay, se ha organizado un tráfico de armas de origen brasileño a otros países de la región y para el propio consumo interno. En la Argentina, se han descubierto redes de tráfico de armas y municiones a Bolivia. Bolivia es un país de tránsito y consumo de armas y municiones brasileiras. Brasil es el gran productor de armas de la región y, por tanto, desde allí se han establecido múltiples rutas de tráfico ilegal a otros países.
- En materia de ATE, se podría afirmar que no hay indicios contundentes sobre la presencia de los mismos en los países vecinos, en la actualidad. El país más afectado fue la Argentina, y no se llegó a

conclusión alguna sobre la identificación de los perpetradores. No obstante, la creación del Comando Tripartito de la Triple Frontera es auspicioso.

- Entendida en su naturaleza compleja, como amenaza y vulnerabilidad, la CRP es un espejo en el que todos los países de la región pueden mirarse: con sus matices nacionales, Paraguay y sus vecinos deben lidiar con redes de corrupción que debilitan las instituciones estatales y sociales de un modo significativo. En Paraguay, no quedan dudas que la lucha contra estas prácticas ilícitas debe constituir la más alta prioridad en la estrategia del Sistema ALA/CFT. Mientras tanto, en la Argentina, Bolivia y Brasil la lucha contra la CRP ha encontrado enormes obstáculos. Podría señalarse que, en todos estos países, estos ilícitos tienen un componente sistémico o estructural que los ubican entre las jurisdicciones más corruptas de la región.
- Debe tenerse presente que el PEEP fue concebido como un instrumento estrictamente nacional y, por tanto, no ha fijado objetivos y acciones orientadas a promover políticas estratégicas con los países vecinos que permitan alcanzar resultados efectivos sobre estas amenazas comunes y, por tanto, prevenir, detectar y reprimir las prácticas de LA vinculadas.
- El análisis regional pone en perspectiva la gravedad de las amenazas para el Sistema ALA/CFT de Paraguay. Bajo esa consideración, el PEEP debería incorporar medidas tendientes a paliar esta situación. Las mismas podrían ser: (i) Promover ENR binacionales o regionales, eventualmente usando la plataforma de GAFILAT; (ii) Profundizar los programas de cooperación y asistencia mutua en materia de prevención, detección y represión bajo la consigna de identificar las amenazas comunes.

CAPÍTULO 9.

FORTALEZAS/VULNERABILIDADES EXTERNAS O CONTEXTUALES AL SISTEMA ALA/CFT

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo señalado en el Capítulo 1, debe entenderse que la “vulnerabilidad”, a los efectos de esta ENR, es un elemento constitutivo del riesgo, en la medida en que es el factor que viabiliza o facilita la expresión de una amenaza dada: es aquello que permite que la misma produzca un impacto en la realidad concreta. A contrario sensu, debe entenderse por “fortaleza” al factor que obstaculiza o dificulta la manifestación de tal amenaza.

FORTALEZAS/VULNERABILIDADES EXTERNAS O CONTEXTUALES AL SISTEMA ALA/CFT

SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana constituye uno de los factores más relevantes a considerar como contextual al sistema ALA/CFT, toda vez que revela tanto los niveles de violencia existentes, cuanto la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de las instituciones de seguridad y justicia. Este factor deja ver, de acuerdo a los resultados de la ENSC, llevada a cabo por el Ministerio del Interior, con el apoyo del BID, que Paraguay se caracteriza por presentar (i) una tasa de homicidios dolosos en caída (de 24,63 a 10,62 entre 2002 y 2012), junto a (ii) un porcentaje de victimización relativamente baja de su población (30%) y (iii) un temor a ser víctima de un delito, relativamente elevado (77,8%).

De acuerdo a la ENSC, en términos porcentuales, la tasa de homicidios muestra una caída de la violencia homicida del 56,9% en 10 años.

No obstante este marcado descenso, el mencionado documento asevera que el registro sigue siendo elevado, “por cuanto persiste claramente por encima del promedio mundial de 6.9 y sobrepasa el límite de 10.0 homicidios, a partir del cual se puede sostener que un país (o una ciudad) enfrenta una epidemia —de violencia, en este caso—, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS).” 211 Como dato relevante en la mensura de la violencia homicida, la ENSC afirma que, geográficamente, los homicidios están relativamente concentrados en los Departamentos de Alto Paraná (19%), Amambay (13%), Canindeyú (12%) y Central (10%), donde se registró el 54% de los casos a nivel nacional en el año 2012.

Los registros de los hechos punibles contra los bienes de las personas muestran que en el año 2001 ocurrieron 34.550 casos, mientras que en el año 2009 tuvieron lugar 61.110. Asimismo, los registros de los hechos punibles contra la seguridad de la convivencia señalan que en el año 2001 acontecieron 1,400 casos, contra los 11.135 sucedidos en el año 2009. Por último, los registros de los hechos punibles contra la integridad física de las personas presentan una modificación de casos ocurridos que va de 498 casos en 2001 a 1329 en el año 2009. Como puede verse en estos casos existe un crecimiento significativo que alcanza a 76,9%, 695% y 166,9% en las tres categorías de hechos punibles mencionados. 213

En lo que respecta a las encuestas de victimización la ENSC, utilizando fuentes regionales, muestra que a la pregunta “Ha sido usted víctima de un delito?”, el 30% de los paraguayos ha respondido afirmativamente. “

Otro dato significativo a tener en cuenta como resultado de estas encuestas oficiales, es que de la población victimizada, el 66,5% no denunció el hecho del cual resultó víctima. En el tope de las causales que explican esta conducta, se encuentra la circunstancia de que las personas consideran que la “policía no hubiera hecho nada” (24,2%, en 2008 y 22,90%, en 2010). Lo mismo ha ocurrido con la confianza en el poder judicial, que en 2012 se ubicó en el puesto 141 de 144 países. La encuesta de 2010 revela la poca confianza que la población tiene en relación a las instituciones del país en general: frente a la ponderación de que los medios de comunicación tienen un desempeño bueno y muy bueno (64.4%) instituciones clave del país, aparecen para la población con un desempeño malo o muy malo, por ejemplo el poder legislativo (57,9% malo – muy malo), el sistema penitenciario (53,3% malo – muy malo), el poder judicial (38% malo - muy malo), el Ministerio Público (33,5% malo – muy malo), la policía (34,4% malo – muy malo). 215

Como última referencia a la problemática de la seguridad ciudadana, cabe destacar que, de acuerdo a la ENSC, el 77,8% de los encuestados en la encuesta de victimización de 2010, consideraron “muy probable o probable ser víctima de algún delito”, sintiéndose muy inseguros principalmente en su ciudad a la noche. “Este temor es mayor en las zonas urbanas – donde la probabilidad percibida de ser víctima alcanza al 82,4%- y entre las mujeres (78,4%).” 216 Una de las mayores conclusiones que puede extraerse de este instrumento de medición es que la percepción de inseguridad de la ciudadanía, si bien se basa en la ponderación de los hechos delictivos efectivamente ocurridos, se nutre de manera significativa, de la confianza que le generan las instituciones estatales que tienen vínculo directo o indirecto con la creación y aplicación de la ley. En el caso paraguayo, tasas moderadas a la baja de homicidios dolosos y tasas medias y altas a la suba de hechos punibles contra la propiedad, la seguridad y la convivencia, están acompañados de una significativa desconfianza en las principales instituciones del Estado.

DESARROLLO ECONÓMICO Y ECONOMÍA INFORMAL

De acuerdo a la reciente investigación Economía Subterránea. El caso paraguayo, llevada a cabo por la asociación de empresas “PRO Desarrollo Paraguay conjuntamente con la Universidad Nacional de Asunción y el Instituto de Economía Sostenible, “el tamaño de la economía paraguaya es creciente. Al finalizar el año 2013 el PIB se estaría triplicando en términos de dólares corrientes con respecto al 2005. El vigoroso crecimiento que el país experimenta desde 2004 en adelante se evidencia en los mayores volúmenes de transacciones al interior del país, es decir, el mercado interno se ha expandido. Según el Banco Mundial, la clase media ha crecido significativamente como producto de la expansión económica. El crecimiento de la economía paraguaya es, en promedio, del 5% en los últimos 7 años”, pasando de U\$S 8.272, en 2005, a U\$S 29.597, en 2013. De acuerdo al informe, en la economía paraguaya se destaca la importancia del sector externo: “La suma de exportaciones (que incluye re-exportaciones) más las importaciones representa el 90% del PBI. Paraguay tiene una economía muy abierta”. Este dato es significativo dado que una parte importante de la economía subterránea se explica por lo que sucede en el sector comercial.

Utilizando una metodología compleja (Enfoque Monetario, Insumo Físico y Mercado Laboral), el informe concluye que el tamaño de la economía subterránea para el año 2012 alcanza el 41,9% del PBI de Paraguay, lo que representa aproximadamente U\$S 10.683.217. De considerarse el periodo 2002-2012, se concluye que mientras que el PIB paraguayo se cuadruplicó, el tamaño de la economía subterránea se quintuplicó.

Por último, este informe destaca que “tener una buena estimación del tamaño de la economía oculta es de importancia superlativa a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas; en este sentido, esta aproximación al tamaño de la economía subterránea en términos globales [...] puede considerarse como un avance muy significativo para orientar nuevas investigaciones que permitan desagregar, por un lado, qué porción de los más de U\$S 10.683 millones corresponden a actividades relacionadas con delitos como el contrabando, falsificación, piratería y otros susceptibles de potenciar las recaudaciones fiscales y por otro lado, qué porción corresponde a actividades relacionadas a la criminalidad como el tráfico de drogas prohibidas o el lavado de dinero”.

Para completar este cuadro sobre la economía subterránea, cabe considerar que la Secretaría del Estado de Tributación (en adelante, SET), a través de su Departamento de Análisis y Estudios Económicos, si bien indica que “no dispone de estadísticas sobre economía informal”, afirma que el índice estimado de evasión del Impuesto de Valor Agregado (IVA) en 2012 fue del 33,87%²¹⁸.

INCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA

Conforme a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2013, llevada a cabo por la DGEEC, “la población paraguaya considerada en situación de pobreza representa 23,8% del total de habitantes del país, lo que significa que cerca de 1 millón 600 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo estimado para dicho año. En el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año aproximadamente a 33,8% de su población, mientras que el área urbana presenta una menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (17,0%).

En términos absolutos, la mayor cantidad de población pobre se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 912 mil personas en tal situación, en tanto en el área urbana el número de pobres asciende a 676 mil personas aproximadamente (26% más pobres en el área rural respecto a la urbana). En

consecuencia, en el ámbito rural la pobreza es más extendida tanto en incidencia como en cantidad absoluta”.

Además, conforme a la misma encuesta, “la población en situación de extrema pobreza, también denominada indigente (aquella cuyos ingresos no superan el costo de una canasta mínima de consumo alimentario), [representa el 10,1% de la población y] llega a 677 mil personas aproximadamente, siendo mayor la proporción en el área rural (17,6% de sus habitantes) que en el área urbana (5,1% de la población urbana). Asunción y Central Urbano constituye el área con menor proporción de pobres extremos 4,5%. Igualmente, el mayor número de pobres extremos se encuentra en el área rural, albergando a aproximadamente 475 mil de ellos (70% de los pobres extremos). El área rural es la más afectada por la indigencia tanto en incidencia (porcentaje) como en valores absolutos (cantidad de personas).

El Banco Mundial afirma en su panorama general sobre Paraguay, que “los altos niveles de pobreza y desigualdad siguen siendo importantes desafíos de desarrollo.” Aunque se haya percibido una reducción de la pobreza, especialmente a partir del 2011 la misma “sigue afectando a uno de cada cuatro paraguayos, mientras que la pobreza extrema, uno de cada diez.”²¹⁹

Si se considera la tendencia que se desprende de la última encuesta antes citada, se puede ver que, “en el periodo 2007-2013, la pobreza total a nivel nacional muestra una tendencia sostenida a la baja, pasando de 41,2% a 23 8%”. En relación a la tendencia de la incidencia de pobreza extrema en el mismo periodo, “muestra un comportamiento similar al de pobreza total”.

La ya mencionada ENSC destaca las siguientes características que hacen de la situación social, una vulnerabilidad: bajo nivel de desarrollo humano, fuerte involucramiento de jóvenes y adolescentes en el delito violento, altos niveles de violencia intrafamiliar, incidencia creciente de la problemática de las adicciones y el narcotráfico, baja confianza en las instituciones, sobrepoblación carcelaria, alta reincidencia en el delito.

En particular, en relación a la informalidad en el trabajo, la ENSC establece que el 82% de los jóvenes trabaja informalmente, “la mayoría de jóvenes que cuenta con un empleo precario y sin seguridad social está casi condenado a perpetuarse en esa situación²²⁰”. Dada la magnitud del mercado informal, la capacidad tributaria del Estado se ve severamente comprometida y, en consecuencia, sus recursos para hacer frente a las problemáticas sociales, también.

EL CUIDADO DE LAS ÁREAS DE MAYOR CIRCULACIÓN DE BIENES Y PERSONAS

Las fronteras de Paraguay suman 3.988 km. Con la Argentina, la frontera es totalmente húmeda, de 1.711 km. Los ríos Paraná, Paraguay y Pilcomayo conforman el límite natural entre ambos países. Con el Brasil existen una frontera húmeda de 630 km. y una frontera terrestre, de 315 km. Los límites fluviales naturales están conformados por los ríos Paraná, Paraguay y Apa; los terrestres, por la cordillera de Mbaracayú, la Cordillera de Amambay y el Salto del Guairá. Con Bolivia, existen 31 km. de frontera húmeda y 738 km. de límite terrestre. La frontera fluvial comprende el río Negro; entre las terrestres están el Cerrito Jara, el Cerro Chovoreca, el Fortín Cnel. José J. Sánchez, Cañada de las Palmas y Cnel. José Félix Cabrera.

Los principales organismos que intervienen en el control fronterizo son la DNA, la Dirección General de Migraciones (Policía Nacional), la Dirección General de Transporte, la ANNP (Administración Nacional de Navegación y Puertos), la Dirección General de Sanidad Animal y la Dirección General de Sanidad Vegetal.

La DNA está distribuida en 26 puestos en el país, 7 enclaves en el exterior (Argentina, Uruguay y Brasil), 10 puertos de ultramar y 2 aeropuertos internacionales. A su vez, cuenta con 24 pasos fronterizos: 17 son compartidos con la República Argentina, 3 con la República de Bolivia y 4 con la República de Brasil.

En relación a los puertos, los funcionarios consultados en las visitas in situ, explicaron que principales puntos a enfocar son los puertos más relevantes: Terport (San Antonio), Fénix, Alberdi y Ciudad del Este. Por los puertos se exporta el 99% de las mercaderías en containers, mientras que desde Ciudad del Este se exporta la soja.

Paraguay aún no cuenta con una Ley de Derribo de aviones, aunque el Senado ha aprobado un proyecto de Ley de Derribo en octubre de 2014. Sí ha sido promulgado un Decreto del Poder Ejecutivo (el N° 8.460 del 23 de febrero de 2012) por el cual se crea la Prefectura General Aeronáutica, dependiente del Comando de la Fuerza Aérea Paraguaya, con facultades para intervenir en vuelos ilícitos a través de medidas preventivas y/o represivas, como se establece en el Art. 2º inc. B). Conforme al artículo 63 de la Ley 1.860/2002, “Las aeronaves en vuelo sobre el territorio de la República, sin excepción, están obligadas a aterrizar inmediatamente después de recibir la orden desde tierra o aire, por medio de las señales o comunicaciones reglamentarias. La inobservancia de la orden dará derecho al empleo de la fuerza, en los casos y circunstancias que establezca la Autoridad Aeronáutica Civil, quedando excluida toda responsabilidad del Estado por los daños y prejuicios que se produzcan.”

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema Anti-Lavado de Activos y Contra-Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) de Paraguay enfrenta en la actualidad amenazas graves que provienen de la circulación y reciclaje de activos críticos resultantes de actividades delictivas consolidadas a nivel regional, entre ellas, el tráfico de estupefacientes, el contrabando, la corrupción y otros tráficos ilícitos.

Para enfrentar estas empresas criminales, el Estado paraguayo ha desarrollado en estos últimos años una serie de acciones tendientes a subsanar sus debilidades estructurales en esta materia, sin embargo, las mismas se han orientado más a la lógica del cumplimiento técnico de los estándares internacionales que a la lógica de la efectividad en la consecución de resultados según objetivos propios.

El mayor desafío que enfrenta el país en esta materia es llevar a cabo acciones estratégicas, persistentes y dinámicas contra agrupamientos criminales concretos que favorecen el uso de capitales de origen delictivo de manera doméstica o transjurisdiccional. En este último caso, es imprescindible desarrollar un trabajo coordinado con los países vecinos (Argentina, Bolivia y Brasil).

En el marco del proyecto IBDDOCS# 37744156, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se ha desarrollado esta Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) de la República del Paraguay. Su objetivo central ha sido identificar, evaluar, y comprender los riesgos que el país enfrenta en esta materia, a efectos de contribuir al diseño de políticas públicas en el combate a estos ilícitos financieros.

Debe tenerse presente, por un lado, que en el año 2013, el país desarrolló su primer Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP), un instrumento clave en el fortalecimiento técnico-político del llamado

Sistema ALA/CFT nacional. En dicho documento, aprobado por decreto del Presidente, se ordenó en el Objetivo 3: desarrollar una ENR que permita identificar las amenazas y vulnerabilidades que enfrenta el mencionado sistema y, consecuente, ajustar el PEEP de acuerdo a los resultados alcanzados. Por otro, que en el futuro próximo, Paraguay deberá llevar a cabo una Evaluación Mutua ante el GAFI-LAT, el organismo regional estilo GAFI, del que es miembro pleno: en esa instancia deberá responder no sólo por la manera en que ha dado cumplimiento formal a los estándares internacionales en esta materia, sino también por los resultados alcanzados a partir de un efectivo programa de gestión de riesgos de LA-FT, coordinado al máximo nivel. Con esos antecedentes puede afirmarse que esta ENR es el primer ejercicio que realiza el país a efectos de cimentar y consolidar su PEEP con el objetivo general de enfrentar las amenazas concretas que existen en su jurisdicción, subsanar las vulnerabilidades existentes en su sistema institucional y, por fin, atenuar en todo lo que sea posible, el impacto negativo que produce la circulación y reciclaje de activos críticos.

Como marco conceptual, se han utilizado los diferentes insumos que han desarrollado los distintos organismos internacionales, en particular el GAFI, procurando encontrar los criterios adecuados para avanzar en este campo novedoso que constituye el trabajo de evaluar riesgos de LA/FT a nivel nacional. En cualquier caso el resultado debe considerarse un punto de partida, todavía fragmentario, que exige ser complementado -como un work in progress- de forma consistente y permanente.

Lo primero que debe remarcarse es que el proyecto fue ejecutado con el apoyo directo del Presidente Sr. Horacio Cartes y de las máximas autoridades del gobierno y de los otros poderes del Estado, quienes siempre se mostraron dispuestos a dar sus puntos de vista sobre los temas que se sometieron a su consideración. En particular, gracias al liderazgo de los Sres. Oscar Boidanich, Ministro Secretario Ejecutivo de la UIF SEPRELAD y del Sr. Santiago Peña, entonces Director del BCP y hoy Ministro de Hacienda, fue posible realizar con éxito las misiones en Asunción, Ciudad de este y Pedro Juan Caballero. Es de destacar, el alto nivel técnico y reputacional de los funcionarios que tienen competencia en este campo.

Se realizaron más de 100 de encuentros y reuniones con una variada gama de personas responsables del sector público y privado (el Presidente, ministros, directores, funcionarios, gobernadores, prefectos, jueces, fiscales, diputados, senadores, empresarios, banqueros, comerciantes, etc.). Además, se llevó a cabo una encuesta que fue respondida por 34 actores clave. Se estudiaron los documentos más relevantes sobre los riesgos del Sistema ALA/CFT de Paraguay: en particular, el Informe de Evaluación Mutua elaborado por GAFISUD-FMI, de 2008, los diferentes Informes de las Naciones Unidas en la materia, reportes anuales de distintas agencias del gobierno de los Estados Unidos de América, noticias de la prensa que estuvieran vinculadas con esta problemática, análisis en revistas especializadas, estudios de consultoría especializada y además, los sitios web de los distintos organismos paraguayos. En general, la lectura de este material permitió alcanzar un buen nivel de información cualitativa sobre el objeto de esta evaluación.

Sin embargo, resultó muy difícil complementar la información cualitativa con información cuantitativa. El problema más serio que debió enfrentarse, al momento de la colecta de datos duros, es la escasa disponibilidad de estadísticas oficiales, reportes o estudios específicos o investigaciones que cuenten con validación oficial. La sensibilidad del tema de LA/FT, el compromiso que genera ofrecer a un evaluador data concreta sobre la problemática de los riesgos e, incluso, la real ausencia de diagnósticos consolidados hicieron muchas veces que resultara imposible superar el nivel de credibilidad indiciaria. Este un déficit debería ser superado con urgencia, sobre todo si se deben construir indicadores de efectividad sobre los organismos que luchan contra el dinero ilícito del crimen organizado.

Metodológicamente, la distinción entre amenaza, vulnerabilidad e impacto como elementos componentes del concepto de riesgo resultó muy útil para ordenar el trabajo. En la práctica, debe reconocerse que este estudio pudo identificar y consolidar una primera idea acerca de cuáles son las amenazas más graves que afectan al sistema ALA/CFT de Paraguay. La determinación de las vulnerabilidades asociadas a las amenazas fue parcial, debido a la amplitud de las agencias estatales y entidades privadas implicadas y sólo fue posible enumerarlas y ordenarlas, pero no describirlas. La medición del impacto que generan estos dos elementos (amenaza + vulnerabilidad) fue imposible. Ello exige un trabajo de un grupo de evaluadores trabajando con los responsables de procesos macro en lo político, económico, social, etc. donde los activos vinculados a la actividad criminal grave producen sus efectos menos evidentes y más perversos.

El Paraguay de estos últimos años se ha mostrado un país sorprendente. En una región marcada por fuertes contrastes y rodeado de jurisdicciones con gran influencia política y económica en la región, como son Brasil y la Argentina, esta nación ha sabido reforzar su peculiar identidad, comenzando por el rescate de su lengua originaria, el guaraní. Luego del interregno de las fuerzas opositoras, el Partido Colorado ha vuelto al poder, continuando con la vía de crecimiento económico notable. Mientras tanto, persisten la debilidad o permeabilidad del Estado en determinadas áreas de la región, la informalidad del comercio y la economía, la pobreza y el desempleo, así como también enormes segmentos de las relaciones sociales regidas por regímenes de tipo patrimonialista y, por tanto, alejados de los programas de regulación legal.

En este contexto debe actuar el Sistema ALA/CFT, que ha sido construido de acuerdo a las recomendaciones globales. Luego del colapso institucional que significó la Evaluación Mutua (en adelante, EM) realizada en 2008 por GAFISUD-FMI, y que llevó al país al ingreso de la lista de GAFI sobre países con deficiencias sistémicas, la respuesta institucional de las distintas autoridades fue consistente, por lo menos en lo que se refiere a la adecuación de las instituciones nacionales a los parámetros formales. El país no solo logró salir de esta lista, sino que, además, se aprestó a promover un programa de trabajo de largo plazo. En 2013, fue aprobado el PEEP por el Presidente Franco, con el apoyo explícito del recién electo Presidente Cartes, quien participó en ese carácter en el acto oficial de su presentación al público. Esta ENR forma parte del mismo proceso institucional, con la vocación de que el PEEP pueda ser útil para enfrentar los desafíos reales que conlleva la lucha contra los ilícitos financieros en esta parte de la región.

Dicho esto, los principales puntos destacables de este Informe en relación a los riesgos del Sistema ALA/CFT de Paraguay son los siguientes:

- El tráfico ilícito de estupefacientes (TIE) y el contrabando y la piratería (CTB/PRT) aparecen como las amenazas más graves, de acuerdo a todas las fuentes relevadas en la medida que se calcula que estas actividades originan recursos millonarios en dólares estadounidenses que circulan y, en parte, son lavados en el sistema económico-financiero paraguayo.
- En relación a la marihuana, Paraguay es el principal cultivador de cannabis del Conosur y el segundo de América Latina, luego de México, con una producción anual estimada de cerca de 50.000 TM, cuyo valor oscila desde el lugar de cultivo hasta la zona de frontera, entre U\$D 1.000 a U\$D 3.000 millones. La comercialización de esta droga genera un intenso y lucrativo intercambio entre los traficantes de Paraguay y los de sus principales vecinos, Argentina y Brasil.
- La tarea es dilucidar qué porcentaje de la rentabilidad del TIE que se realiza en el país es finalmente ingresada al mercado formal paraguayo, por la vía de inversiones inmobiliarias, negocios agropecua-

rios u otro tipo de explotación comercial, sobre todo, porque no resulta clara la distribución del dominio de este negocio ilícito entre los traficantes locales y los brasileños.

- En materia de CTB/PRT de electrónicos, indumentarias, relojes, perfumes, etc. el negocio ilícito consiste en la importación ilegal de productos extranjeros, sea porque no pagan el tributo correspondiente o porque son imitaciones, con la posterior comercialización de los mismos al mercado brasileño y, en menor medida, al mercado argentino a través del paso fronterizo conocido como la Triple Frontera. Se encuentra probado el ingreso mensual de toneladas de mercadería importada al aeropuerto Guarani de Minga Guasú, cercano a Ciudad del Este, a través de aviones cargueros, que luego es vendida a precios competitivos en los locales comerciales de esta ciudad.
- El CTB de cigarrillos producidos en Paraguay es otro significativo tráfico ilícito: en el país son producidos anualmente cerca de 65 millones de cigarrillos, que en su gran mayoría son exportados ilegalmente por contrabandistas a los países de la región, en particular a Colombia, Brasil y Argentina. Es un negocio calculado en más de 300 millones de dólares anuales.
- De acuerdo a la DNA, la cifra aproximada del patrimonio financiero localizada fuera del sistema financiero legal a causa del contrabando en los últimos 4 años asciende a una cifra superior a los 83 millones de dólares estadounidenses.
- El transporte transfronterizo de dinero en efectivo es otro fenómeno concomitante a las fronteras porosas por donde pasan los productos contrabandeados. Es evidente que en los pasos fronterizos no se cumplen los recaudos legales que exigen declarar la salida de divisas del país.
- Además del TIE y el CTB/PRT se han detectado en el país otros tráficos ilícitos: de personas (TIP), de armas (TIA) y de flora y fauna (TIF), aunque en estos casos la información disponible es muy pobre.
- En lo que respecta especialmente al TIP hay varias señales importantes que advierten que el país no es indemne a lo que sucede en la región sudamericana: el tráfico para fines de explotación laboral (de adultos y niños de ambos sexos) o sexual (de mujeres adultas, niños y adolescentes) involucra trata de orden doméstico e interregional, con los países vecinos.
- En relación al TIA, lo que se ha podido relevar es que existe en el país una gran informalidad en la tenencia de armas de fuego ligeras. Asimismo, en términos de tráfico específicamente, se estima que las rutas consolidadas de contrabando de bienes ilícitos, favorece la compra-venta ilegal de armas de fuego de gran calibre que tienen por destino primario a Brasil.
- En relación al TIF, la rica biodiversidad que caracteriza al país parece expuesta a los traficantes de madera y especies de animales en extinción.
- No existen elementos para evaluar la cantidad de activos ilícitos que estas actividades involucran en su conjunto. No hay dudas que, con las pocas fuentes disponibles, la cifra se debería estimar en varios millones de dólares.
- En relación a los actos de terrorismo (ATE), no se han podido comprobar en la actualidad la existencia de células de apoyo financiero al terrorismo islámico, tal como indicaron distintas investigaciones realizadas luego de los ataques del 11 S en 2001. La acción del EPP, particularmente en los Departamentos de Concepción y San Pedro, no ha merecido el tratamiento legal y político de terrorismo por

parte de las autoridades, quienes la consideran un movimiento guerrillero con escaso poder ofensivo.

- Sin embargo, dada las características y magnitud de los tráficos ilícitos existentes en la jurisdicción, se debe advertir que el país se halla expuesto al riesgo de sufrir actividades de proliferación de armas de destrucción masiva, en los términos planteados por la Resolución 1.540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los estándares internacionales de GAFI. Este es un aspecto que no puede ser descuidado.

- En materia de corrupción (CRP), todas las fuentes relevantes analizadas permiten definir, sin ambigüedades, que este fenómeno es un flagelo endémico y estructural que no sólo genera una enorme cuantía de dinero ilícito que circula articulándose con el producido por los otros ilícitos detectados (amenaza), sino que además pone en jaque a las principales instituciones del Estado que tienen competencia en el control de los activos ilícitos (vulnerabilidad). Los funcionarios entrevistados, en su gran mayoría, consideran que la CRP es el principal factor que permite la materialización del LA. Como sucede en otros países de la región aquí parece radicar el corazón de la lucha contra los ilícitos financieros.

