



El doble rasero de la política antilavado del dictador Daniel Ortega:

Un análisis de caso sobre Nicaragua.

Mayo 2023

CRÉDITOS

Elaboración de informe: Equipo de investigación Expediente Abierto.

Revisión y edición del informe: Javier Meléndez Q.

Maquetación: Equipo de Diseño de Expediente Público.

Expediente Abierto

Expediente Abierto es un centro de pensamiento centroamericano emergente orientado a la investigación y la promoción del diálogo sobre seguridad y defensa, asuntos internacionales, transparencia y derechos humanos.

Reune investigadores y practicantes del hemisferio para generar análisis sin filiación política y que buscan contribuir a la discusión de temas de interés general en la sociedad como seguridad, eficiencia del sector público, opacidad institucional, crimen organizado, corrupción y fiscalización de los recursos públicos.

www.expedienteabierto.org

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Executive summary	7
Introducción	9
Hallazgos	11
Cumplimientos y vacíos del país	11
La estrategia antilavado de dinero antes de 2018	13
Un peligroso cambio de dirección	14
Otro punto de vista	17
El dinero que “desaparece”	22
Conclusión	25
Referencias	26

Resumen ejecutivo

Nicaragua aparentemente cumple con la mayoría de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional relacionadas a la implementación de sistemas antilavado de dinero y prevención de financiamiento al terrorismo (LD/FT). Sin embargo, organizaciones internacionales también indican que el país presenta “deficiencias significativas” al respecto. Evidencia de casos sustenta y agrava estas preocupaciones.

Los hallazgos de esta investigación apuntan a que el gobierno de Daniel Ortega ha instrumentalizado el sistema antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo (LD/FT) para incrementar sus capacidades de represión política contra opositores. Frente a organismos internacionales su gobierno pretende mostrar voluntad de seguir recomendaciones y estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional; sin embargo, existe un doble rasero en este aparente cumplimiento.

La autonomía funcional de la Unidad de Análisis Financiero, principal entidad del sistema anti-LD/FT en Nicaragua, está comprometida pues es presidida por dos oficiales activos del Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional, leales al Presidente.

De esta forma, las instituciones encargadas de prevenir y perseguir el lavado de dinero están siendo controladas y utilizadas por el Ejecutivo para perseguir a oponentes políticos y beneficiar a sus aliados e intereses. La falta de autonomía socava la independencia e integridad del sistema y contribuye a la impunidad en casos de corrupción y lavado de dinero.

De esta forma, Nicaragua ha sido clasificada recientemente entre los países con mayor riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en el mundo, según la evaluación del Instituto de Gobernanza de Basilea. La corrupción, la falta de rendición de cuentas y el sistema autoritario bajo Ortega han contribuido a esta calificación negativa.

El riesgo se ha incrementado significativamente desde 2018, coincidiendo con la mayor centralización del poder de Ortega luego de la crisis sociopolítica generada por la represión de las protestas en ese año.

Por ejemplo, bajo el argumento de seguir recomendaciones internacionales contra el lavado de dinero y prevención del financiamiento al terrorismo, el gobierno de Nicaragua ha cerrado y revocado la personalidad jurídica de varias organizaciones de la sociedad civil.

También en esta lógica ha detenido a opositores, activistas y funcionarios de algunas organizaciones sin fines de lucro. La rigurosidad de la aplicación de estas recomendaciones contra opositores contrasta con tratamientos laxos a algunos sospechosos de delitos, de los que

se presume nexos significativos con el presidente Ortega, su familia y allegados.

La falta de transparencia y rendición de cuentas en Nicaragua en relación al dinero incautado al narcotráfico por parte del Estado también es alarmante. El Estado ha incautado un total de **\$120,961,144 dólares estadounidenses desde 2007 hasta el 2021**. Sin embargo, se desconoce el destino final y la utilidad que las autoridades nicaragüenses le han dado a estos recursos.

Aunque se han anunciado algunas inversiones específicas, no se ha ofrecido mayor evidencia de la administración de estos fondos provenientes del narcotráfico. La falta de transparencia y la discrecionalidad en la administración de los fondos incautados podrían estar generando corrupción, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito.

Executive summary

Nicaragua appears to comply with most of the Financial Action Task Force recommendations related to the implementation of anti-money laundering and terrorist financing (ML/FT) prevention systems. However, international organizations also indicate that the country has “significant deficiencies” in this regard. Evidence from cases supports and aggravates these concerns.

This research's findings indicate that Daniel Ortega's government has instrumentalized the anti-money laundering and financing of terrorism (ML/FT) system to increase its capacity for political repression against opponents. Before the eyes of international organizations, his government intends to show a willingness to follow the recommendations and standards of the International Financial Action Task Force; however, there is a double standard in this apparent fulfillment.

The functional autonomy of the Financial Analysis Unit, the main entity of the anti-ML/FT system in Nicaragua, is compromised as it is chaired by two active officers of the Nicaraguan Army and the National Police, loyal to the President.

In this way, the institutions in charge of preventing and prosecuting money laundering are being controlled and used by the Executive to persecute political opponents and benefit their allies and interests. The lack of autonomy undermines the independence and integrity of the system and contributes to impunity in cases of corruption and money laundering.

In this way, Nicaragua has been classified among the countries with the highest risk of money laundering and financing of terrorism in the world, according to the evaluation of the Basel Institute of Governance. Corruption, lack of accountability, and the authoritarian system under Ortega have contributed to this negative rating.

The risk has increased significantly since 2018, coinciding with the greater centralization of Ortega's power after a sociopolitical crisis generated by the repression of the protests that year.

For example, under the argument of following international recommendations against money laundering and the prevention of financing of terrorism, the Nicaraguan government has closed various civil society organizations. Also in this logic, Ortega has detained opponents, activists, and officials of some non-profit organizations.

The strictness of the application of these recommendations against opponents contrasts with the lax treatment of some suspected criminals, of whom significant ties to President Ortega, his family, and close friends are presumed.

The lack of transparency and accountability in Nicaragua concerning money seized from drug trafficking by the State is also alarming. The State has seized a total of **\$120,961,144 US dollars from 2007 to 2021**.

However, the final destination and the utility that the Nicaraguan authorities have given these resources are unknown. Although some specific investments have been announced, no further evidence of the administration of these funds from drug trafficking has been offered. The lack of transparency and discretion in the administration of seized funds could be generating corruption, money laundering, and illicit enrichment.

Introducción

El régimen de Daniel Ortega ha instrumentalizado el sistema antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo (LD/FT) para incrementar sus capacidades de represión política contra sus opositores. Frente a organismos internacionales su gobierno pretende mostrar voluntad de seguir las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional; sin embargo, existe un doble estándar en este aparente cumplimiento.

Las acciones implementadas por Ortega desde que asumió el poder en el 2007, son una suerte de “puerta giratoria” en que se aplica la ley a disidentes y enemigos políticos y se amplían las desregulaciones a su círculo de poder y aliados.

Por ejemplo, en 2012, el gobierno de Nicaragua creó la Unidad de Análisis Financiero (UAF) que hizo salir al país de la “lista negra” de los organismos internacionales. Sin embargo, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), versión regional del GAFIAT, recientemente volvió a colocar a Nicaragua en seguimiento intensificado y en su “lista gris” porque su sistema antilavado de activos presenta “deficiencias estratégicas”.

La degradación de la calificación, pese al cumplimiento superficial de recomendaciones internacionales sobre el lavado de dinero, es una muestra del acrecentado deterioro insitucional en el país y su propensión hacia acciones de corrupción.

En ese sentido, es ilustrativo que el director y subdirector de la UAF sean miembros activos de las jefaturas del Ejército de Nicaragua y Policía Nacional. De esta forma, la UAF perdió autonomía funcional e incrementó la opacidad de su trabajo.

Otra situación reciente ilustra esta tendencia. En julio del 2018, la Asamblea Nacional, alineada con el Ejecutivo, aprobó la Ley 977 o Ley contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masivas que, en la interpretación del régimen, ha sido un mecanismo de control político a través del Ministerio de Gobernación (Artículo 66, 2022).

Más de tres mil organismos no gubernamentales en el país han sido cerrados desde su aprobación, algunos bajo las acusaciones estatales de lavado de dinero (EFE, 2023).

Como resultado de estas y otras acciones, entidades como el Instituto Basilea de Suiza ubican al país en sus peores rankings debido a que evalúan otros indicadores como la falta de transparencia y rendición de cuentas (Boguslavska, 2022).

Los regímenes autoritarios, como el de Ortega (Economist Intelligence Unit, 2022), son formas de gobierno poco transparentes que centralizan el poder en una persona y, además, usan las instituciones como mecanismos para aplicar castigos y premios. Los dictadores, en ese sentido, son como “príncipes institucionalizados” a los que se les debe obediencia total porque ejercen el poder absoluto (Miró Quesada Rada, 2020).

Ante este panorama, este documento está basado en una revisión exhaustiva de documentos oficiales, reportes internacionales, seguimiento a medios de comunicación nacionales y entrevista con experto. Los hallazgos contribuirán a demostrar que en Nicaragua se ha instrumentalizado el sistema antilavado de dinero para castigar a unos y premiar a otros. De esta forma, también aportará insumos a la comunidad internacional para alertar sobre el uso discrecional que se hace del sistema.

Hallazgos

Cumplimientos y vacíos del país

Nicaragua aparenta cumplir técnicamente con la mayoría de las cuarenta recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, 2020). En su Quinto Informe de Seguimiento Intensificado, de enero del 2014, el GAFILAT reporta buena calificaciones para el país. En su calificación asigna cuatro potenciales situaciones para cada una de las recomendaciones: cumplidas (C), mayormente cumplidas (MC), pocas cumplidas (PC) y no cumplidas (NC). De acuerdo con el ejercicio del GALIFAT, ilustrado en la Tabla 1, el país ha cumplido siete de esas recomendaciones y ha mayormente cumplido 28 de ellas. No se indican recomendaciones “no cumplidas”.

Tabla 1.

Calificaciones de cumplimiento técnico

(Dic. 2019)

Leyenda	
Cumplidas (C)	
Mayormente cumplidas (MC)	
Poco cumplidas (PC)	
No cumplidas (NC)	

Sobre políticas y coordinación de (ALA/CFT)*	R1	R2																	
Sobre lavado de activos y decomiso	R3	R4																	
Sobre financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación	R5	R6	R7	R8															
Sobre medidas preventivas	R9	R1 0	R11 2	R1 3	R1 4	R1 5	R1 6	R1 7	R1 8	R1 9	R2 0	R2 1	R2 2	R2 3					
Sobre transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas	R4	R2 5																	
Sobre facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales	R2 6	R2 7	R2 8	R2 9	R3 0	R3 1	R3 2	R3 3	R3 4	R3 5									
Sobre cooperación internacional	R3 6	R3 7	R3 8	R3 0	R4 0														

*Estándar internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

Fuente: Elaboración propia basado en el Quinto Informe de Seguimiento Intensificado Nicaragua de (GAFILAT, 2021)

Un ejemplo de esto fue la recalificación que hizo el GAFILAT a la recomendación 8, relativa a la regulación de las organizaciones sin fines de lucro. El gobierno de Nicaragua comenzó una regulación más intensa de las Organizaciones sin Fines de Lucro a partir de la promulgación de la Ley 977, Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, en 2018. La legislación otorgó facultades de control otorgadas al Ministerio de Gobernación y obligaciones que deben cumplir estos organismos. El GAFILAT reasignó una calificación a esta recomendación de poco cumplida (PC) a mayormente cumplida (MC).

El gobierno de Nicaragua celebró esta recalificación como un éxito de la gestión del presidente Daniel Ortega, según lo hicieron notar a través de los medios de comunicación afiliados al gobierno y partido del presidente y algunas páginas web institucionales (Luna, 2022). A pesar estas calificaciones, el informe señaló que se volvió a ubicar a Nicaragua en “seguimiento intensificado” porque, de acuerdo con la política tradicional del GAFI, el país presenta “deficiencias significativas” en su sistema antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo (GAFILAT, 2021).

En su Informe de Evaluación Mutua de la Cuarta Ronda, en octubre del 2017, que evaluaba no sólo el nivel de cumplimiento de las cuarenta recomendaciones, sino también el nivel de efectividad del sistema ALD, GAFI destacaba que Nicaragua contaba entonces con un marco institucional que le permitía combatir, hasta cierto punto, el Lavado de Activos y el Financiamiento al Terrorismo. Sin embargo, advertían que ese marco normativo contaba con deficiencias que limitaban su eficacia. De allí que el 16 de julio del 2018 se aprobó la Ley 977 arriba descrita y Nicaragua aparentó resolver algunas deficiencias de esta normativa.

La secretaría ejecutiva del sistema antilavado de dinero, financiamiento al terrorismo y financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva (ALD/CFT/FP creado con la Ley 977, involucra a 10 instituciones del Estado. Sin embargo, está presidida por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), creada en el 2012. Es en este punto en que se observa una de las “deficiencias significativas” que se señala en el informe del GAFILAT.

En la práctica, no existen garantías de autonomía funcional de Unidad de Análisis Financiero porque han sido nombrados dos oficiales activos del Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional, como director y subdirector. En ese sentido, el presidente Ortega ejerce un control directo sobre la UAF y, por ende, sobre la secretaría ejecutiva del sistema antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (Artículo 66, 2022).

La falta de autonomía plantea un problema de efectividad al luchar contra los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo porque genera un sesgo significativo en la acción institucional. El sistema ALD/CFT/CF podría estar funcionando bajo el criterio discrecional de Ortega, quien tendría a facultad de premiar o castigar instrumentalizando el sistema como mecanismo político.

La estrategia antilavado de dinero antes de 2018

En el contexto de la lucha antilavado de dinero, antes de 2018, las acciones del Estado y la persecución penal se concentraron en el narcotráfico como delito conexo. Desde la aprobación de un nuevo Código Penal y su entrada en vigor en 2008, se persiguió y sancionó el delito de lavado de dinero como un crimen autónomo (arto. 282 CP). Sin embargo, la mayoría de las sentencias dictadas por el Poder Judicial reflejan que los procesos por lavado de dinero estuvieron vinculados al narcotráfico (Poder Judicial, 2023).

Para este análisis se escogieron aleatoria y no representativamente cuarenta sentencias judiciales dictadas entre el 2012 y 2017. En la mitad de ellas, se observaron procesos efectuados contra narcotraficantes a quienes se les acusó adicionalmente por lavado de dinero. La otra mitad fueron casos de dinero introducido al país ilegalmente, pero que necesariamente eran activos logrados por medio del tráfico de drogas. Un ejemplo claro de esto fue el caso Los Periodistas (Expediente 0015488-ORM1-2012-PN) o mejor conocido como “los falsos Televisa” (Cruz, 2019). A la mayoría de los imputados, entre ellos Raquel Alatorre Correa, líder de la agrupación, se le condenó a la pena máxima de siete años de prisión⁵.

En estas condiciones, las acciones del Estado eran una persecución penal contra delitos reales de narcotráfico y lavado de dinero. No había en esas acciones ningún indicio de que el sistema antilavado de dinero y la persecución penal se instrumentalizaba como mecanismo sesgado para neutralizar la disidencia política en Nicaragua.

Un peligroso cambio de dirección

Cuando se observa con detalle las acciones del Estado después de la crisis del 2018, se percibe claramente un cambio de dirección. Desde que asumió el poder en su primer período de mandato, Ortega mostró una tendencia hacia el control de las instituciones (Martí I Puig, 2013). Para ello colocó a funcionarios en instancias claves que le son leales. El sistema antilavado de dinero no escapó de esa realidad. La Unidad de Análisis Financiero fue creada en el 2012 y, desde entonces, por decreto número 117-2012, nombró al mayor general Denis Membreño Rivas y al ahora comisionado general de la policía Aldo Sáenz Ulloa, como director y subdirector de esa entidad.

Desde entonces, la UAF ha estado controlada directamente por Ortega a través de sus operadores. Además, ha implementado el mismo modelo de centralización y control en el Poder Judicial, Ministerio de Hacienda, Procuraduría, Ministerio Público, Policía Nacional, Superintendencia de Bancos, Comisión Nacional de Microfinanzas, Ministerio de Gobernación y Ejército de Nicaragua. Todas esas instituciones componen el Consejo Nacional Contra el Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento al Terrorismo. Este consejo tiene por función principal identificar y evaluar los riesgos nacionales en esa materia⁶.

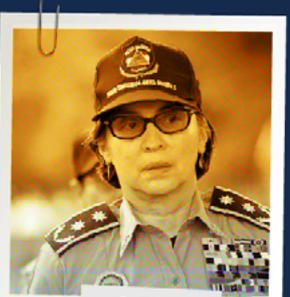
El control político que hace Ortega de las instituciones del Estado tiende a restarles autonomía funcional, representando un alto riesgo en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, como lo explica Martín Miguel Laborde, director de la Diplomatura de Investigación de Mercados Criminales y Lavados de Activos de la Universidad Católica de Salta, Argentina:

Las instituciones democráticas necesitan oxigenarse, el recambio de autoridades a cargo de los poderes del Estado resulta vital para la transparencia e independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal; también las Unidades de Inteligencia Financiera. Dichos Organismos, para que resulten eficaces, tal como fueron pensados, dependen de su independencia a la situación política coyuntural de la nación. Un Estado gobernado durante períodos muy extensos por un sector político, puede encontrarse en riesgo de que sus instituciones sean víctimas de funcionarios corruptos que utilicen las herramientas de prevención y de represión del lavado de activos y financiamiento al terrorismo no solo para enriquecerse, sino también, para utilizarlas para perseguir a sus rivales políticos **(Laborde, comunicación personal, 18 de abril de 2023)**.

Ortega tiene actualmente en Nicaragua el control de la persecución penal contra el lavado de dinero y existe evidencia de que está usando esas instituciones para premiar a sus allegados o círculos cercanos y para castigar a quién le haga oposición política. Algunos ejemplos concretos de esta instrumentalización son los casos emblemáticos de corrupción revelados por investigaciones periodísticas y que no generaron investigación oficial. En la tabla 2 se describen algunos de ellos.

Tabla 2.

CASOS DE PRESUNTO LAVADO DE DINERO NO INVESTIGADOS

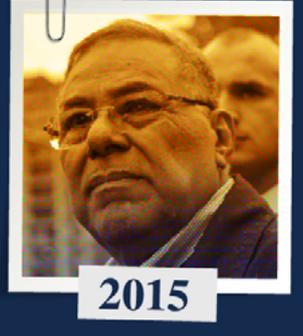
 <p>2008</p>	<p>Caso: Casas para el Pueblo / Tecnosa / Francisco “Chico” López</p> <p>Situación sin investigar: Corrupción público - privada</p> <p>Observación:</p> <p>López fue tesorero del partido Frente Sandinista de Liberación Nacional por muchos años. Además fue gerente general de Albanisa, empresa que administraba recursos provenientes de la cooperación venezolana con Nicaragua.</p>
 <p>2008</p>	<p>Caso: Instituto Nicaraguense de Seguridad Social (INSS) / Roberto López</p> <p>Situación sin investigar: Corrupción público - privada</p> <p>Observación:</p> <p>López es gerente general de la aseguradora estatal y se sospecha que benefició con préstamos millonarios a empresarios allegados a Ortega.</p>
 <p>2010</p>	<p>Caso: Farcosa</p> <p>Situación sin investigar: Corrupción pública - Tráfico de influencias</p> <p>Observación:</p> <p>La jefa de la Policía Nacional, Aminta Granera, es señalada de favorecer contratos de distribución de medicina de una empresa gerenciada por su esposo, Oswaldo Gutiérrez.</p>

Fuente: Construcción propia a partir de seguimiento a medios de comunicación nicaragüenses.

Cortesía: La Prensa, Tribune de Genève

Tabla 2.

CASOS DE PRESUNTO LAVADO DE DINERO NO INVESTIGADOS

 <p>2013</p>	<p>Caso: Denorsa/ INSS</p> <p>Situación sin investigar: Corrupción pública - Tráfico de influencias</p> <p>Observación:</p> <p>Se señalan irregularidades en la concesión de préstamos con fondos del INSS. Se presume que hijos del presidente Ortega son socios del edificio de un condominio en Managua.</p>
 <p>2015</p>	<p>Caso: Julio Rocha López (fallecido)</p> <p>Situación sin investigar: Crimen organizado y fraude -FIFA</p> <p>Observación:</p> <p>Sobornos por 150 mil dólares. Se sospechó que parte de ese dinero llegó a Nicaragua.</p>
 <p>2012 - 2019</p>	<p>Caso: Rafael Ortega Murillo</p> <p>Situación sin investigar: Corrupción pública</p> <p>Observación:</p> <p>Uso discrecional de la cooperación petrolera venezolana.</p>

Fuente: Construcción propia a partir de seguimiento a medios de comunicación nicaragüenses.
Cortesía: La Prensa, Tribune de Genève

Otro punto de vista

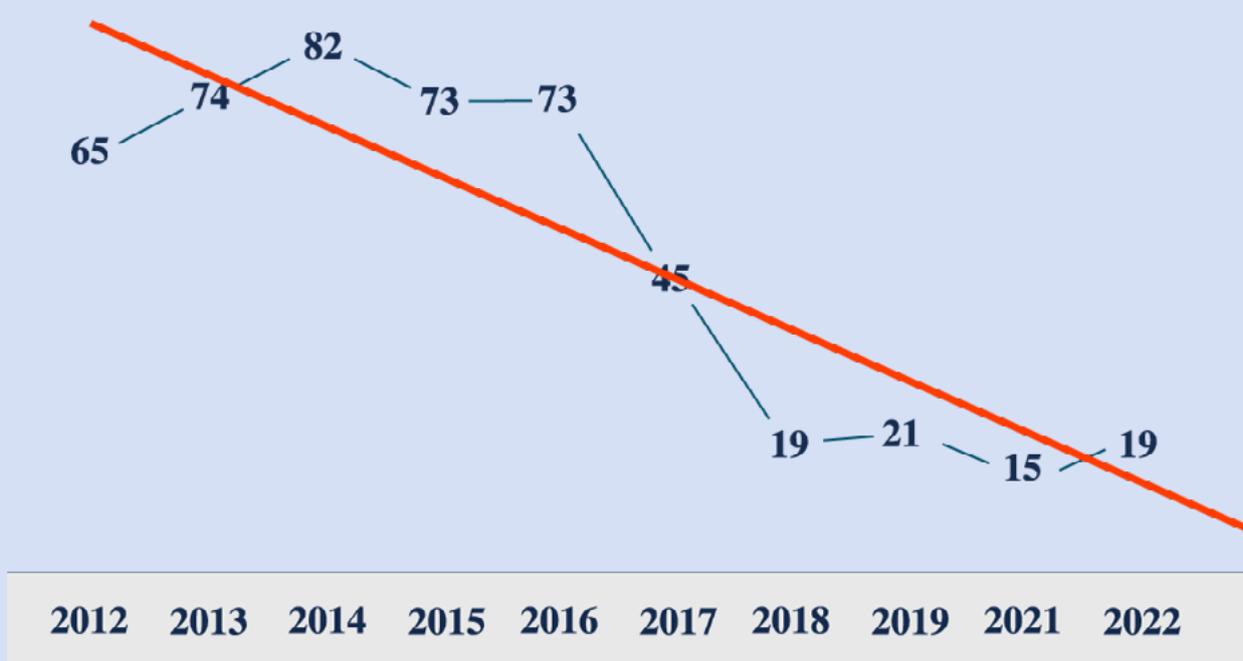
Los escándalos de corrupción, la nula rendición de cuentas y el sistema político imperante en Nicaragua, con un marcado autoritarismo de Ortega, han influido para que otras plataformas de evaluación califiquen negativamente al país. Hoy día, Nicaragua está entre los primeros lugares entre los países con alto riesgo para el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

El Instituto Basilea de Suiza ha ubicado a Nicaragua entre los primeros veinte países con peores evaluaciones sobre el riesgo de lavado de dinero desde el 2020 (Boguslavska, 2022). Este organismo analiza cinco áreas claves para determinar el riesgo que un país tiene en esta materia: (1) Calidad del régimen ALD/CFT; (2). Corrupción y soborno; (3). Transparencia y normas financieras; (4). Transparencia pública y rendición de cuentas; y (5). Riesgos legales y políticos⁸. Del 2020 a 2021, Nicaragua ha sido ubicada junto a países como Haití, Burkina Faso, Zimbawe, Afganistán, Myanmar, Mozambique y Angola.

Gráfico 1.

Posición ocupada por Nicaragua

En el ranking del Instituto Basilea



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Instituto Basilea.

La línea de tendencia del gráfico 1, que ilustra la calificación del Instituto Basilea para Nicaragua, es clara. Nicaragua ha aumentado el riesgo de lavado de dinero. Entre más baja es la posición, más alto es el riesgo. Entre el 2012 y 2016, este país se mantuvo en posiciones intermedia con relación a la evaluación de más de 100 países en todo el mundo. La posición cambió drásticamente al pasar de la ubicación 45 en el 2017 a la 19 en el 2018.

Esto coincide con el incremento en la centralización del poder de Ortega a partir de la crisis sociopolítica generada tras la represión a las protestas de ese año (Amnistía Internacional, 2018). El presidente de Nicaragua instiga a funcionarios del Poder Legislativo, leales a su persona, que promulguen leyes represivas, entre las que se encuentra la ley contra el lavado de activos. La Ley 977 y sus reformas (1000 y 1072) fueron aprobadas en el contexto de la crisis sociopolítica del 2018, y a partir de su entrada en vigor, ha sido evidente que su implementación contribuye a la persecución y criminalización de los organismos de la sociedad civil nicaragüense.

En este contexto, Laborde destaca que “el nivel de transparencia de las instituciones del sector público y del sector privado resultan ser determinantes en la eficacia de las políticas contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo”. La escasa transparencia de las instituciones que integran el sistema ALA/CFT nicaragüense hace que el país resulte mal evaluado en los estudios del Instituto Basilea.

Los países pueden ser parte del GAFI, suscribir distintas convenciones o tratados relacionados con la lucha contra el lavado de activos y contra la criminalidad organizada, incluso pueden ser parte de instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción. Y, hasta también, pueden tener las estructuras jurídicas recomendadas y las instituciones para dicho control, pero si en la práctica no están garantizadas la transparencia en su desarrollo, todo ello resulta totalmente ineficaz. **(Laborde, comunicación personal, 18 de abril de 2023).**

El análisis de Laborde es clave para entender por qué Nicaragua volvió a ser ubicada dentro del mecanismo de seguimiento intensificado del GAFILAT y por qué retrocedió tanto en el puntaje del Instituto Basilea:

Si la Unidad de Inteligencia Financiera de un país, como cabeza de las políticas contra el lavado de activos no funciona de manera transparente, todo el sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo no será confiable. Dicha estructura también podrá ser utilizada por los gobiernos de turno para distintas operaciones en su beneficio, dada la cantidad de información, que, de acuerdo con su rol, es capaz de recolectar. En ese mismo sentido, si las estructuras de persecución penal contra la criminalidad organizada sean Ministerios Públicos Fiscales, Poder Judicial y policías de investigación no gozan de independencia, transparencia y están sospechadas de corrupción, obviamente el sistema pierde eficacia y confiabilidad por parte de las

sociedades nacionales, como así también por parte de la comunidad internacional, con todas aquellas consecuencias que ello acarrea. **(Laborde, comunicación personal, 18 de abril de 2023).**

A partir de diciembre del 2018, amparado en el control absoluto que tiene de las instituciones del Estado, Ortega inició el cierre y cancelación de personalidad jurídica de organismos de la sociedad civil. El gobierno de Nicaragua ha argumentado el cumplimiento de recomendaciones hechas por el GAFILAT, como la recomendación 1 (**ver tabla 1**), referida a la evaluación nacional de riesgo. Bajo este argumento ha colocado en una categoría de riesgo a las organizaciones sin fines de lucro (Consejo Nacional ALA/CFT/CFP, 2021, pp. 2017-2019), a las que ha perseguido a nivel administrativo y judicial, cancelando la personería jurídica de más de 3,000 y confiscando los bienes de estas organizaciones (Noticias ONU, 2022).

En su Cuarto Informe de Seguimiento Intensificado y Recalificación de Cumplimiento Técnico de Nicaragua, publicado en 2020, el GAFILAT destaca que el gobierno “realizó un análisis del total de OSFL registradas al 30 de septiembre de 2019, en el que identificó un grupo de 1,797 OSFL que podrían ser vulnerables en cuanto al FT. Este conjunto de OSFL fue identificado a través de una metodología que incluye criterios relativos a: los tipos de OSFL, OSFL activas o inactivas, monto de las donaciones recibidas, origen o destino de las donaciones, entre otros. Sobre ese total, el país aplicó un enfoque basado en el riesgo en línea con lo previsto en su Plan de Acción del Ministerio de Gobernación (MIGOB), del cual resultaron 208 OSFL consideradas de alto riesgo, 581 de riesgo moderado y 1.008 de bajo riesgo. Al respecto, Nicaragua prevé un monitoreo intensificado para los subconjuntos de mayor riesgo” (GAFILAT, 2020).

Lo que cabe resaltar aquí es que, de acuerdo con el GAFILAT, fue el Ministerio de Gobernación la entidad que diseñó y aplicó criterios para clasificar 1,797 OSFL como riesgosas de ser usadas para el lavado de activos y financiamiento al terrorismo. En la práctica, la clave está en la ambigüedad de la redacción de la legislación sobre la definición del “acto terrorista” (numeral 2, artículo 4. Definiciones, de la Ley 977), que deja a interpretación discrecional del funcionario público dicha clasificación. Estos funcionarios son nombrados por su alto compromiso y fidelidad con el proyecto político y personal de Daniel Ortega y, por ende, sus decisiones y acciones están sesgadas.

Hacia noviembre del 2018, el gobierno de Nicaragua ya había iniciado acciones para cancelar los registros legales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Las primeras en ser cerradas, por anulación de sus personalidades jurídicas, fueron el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), el Instituto de Liderazgo de Las Segovias (ILLS), el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE), Fundación del Río, el Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO), entre otros (Articulación Feminista MARCOSUR, 2018). Todas estas organizaciones y centros representaban voces críticas al gobierno de Ortega.

De esta forma se hizo explícito el principal cambio de dirección en las acciones del Estado en su lucha contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En el contexto de la crisis sociopolítica de 2018 y en el agravamiento de la represión en el contexto de los comicios de 2021, se ha acusado del delito de Lavado de dinero, bienes y activos a diversos opositores y activistas. Entre los casos más relevantes se tiene el caso de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) en el que fue acusada la precandidata presidencial Cristiana Chamorro Barrios (El19Digital, 2021), y el caso de La Prensa por el que fue acusado el gerente de ese diario, Juan Lorenzo Holmann Chamorro.

Para que el delito de lavado de dinero pueda efectuarse, necesariamente el dinero que se lava debe provenir de actividades ilícitas. Es decir, deben ser obtenidos mediante la comisión de hechos que sean delitos como en los casos de narcotráfico, en el que el dinero de la venta de droga es ilegal y el narcotraficante debe realizar actividades que le permitan limpiar el capital e ingresarlo de forma legal a la economía. Otro ejemplo puede ser los casos de corrupción cometida por los funcionarios públicos que tratan de legitimar el dinero obtenido de la corrupción.

Sin embargo, en el caso de Cristiana Chamorro Barrios, acusada en el caso de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, los fondos de cooperación que ingresaron a la organización provenían de donantes con origen totalmente lícito. Igual ocurrió en el caso de Juan Lorenzo Holmann Chamorro, ya que los fondos del diario La Prensa, son de su actividad empresarial.

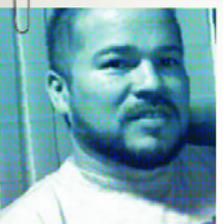
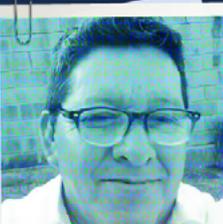
En este sentido, se observa en estos casos, ilustrados en la tabla 3, claramente una política institucional de instrumentalizar la legislación antilavado con fines políticos. No es legalmente procedente acusarlos por lavado de dinero y lo que estos procesos penales evidencian es que son casos motivados políticamente, resultantes del control político que ejerce el régimen de Daniel Ortega sobre las instituciones vinculadas al lavado de activos.

Otro caso demuestra la instrumentalización del sistema. El 2 de octubre del 2020, Ramón Alex Centeno Roque fue detenido con aproximadamente **un millón y medio de dólares** de los que no pudo acreditar el origen de esos fondos (EFE, 2020). Debido a esto fue acusado por crimen organizado y lavado de dinero. Durante el juicio, a cargo del juez Félix Ernesto Salmerón Moreno, todas las personas acusadas fueron declaradas no culpables, a pesar de haberse encontrado la evidencia física consistente en el dinero que fue públicamente presentado por oficiales de la Dirección de Auxilio Judicial Nacional (El Chipote). En el caso solo fue declarado culpable un adolescente. Los medios de comunicación informaron que Centeno es suegro de uno de los secretarios políticos (principales operadores territoriales) que tiene el FSLN en los distritos de Managua (100%Noticias, 2020).

Con estos procesos se evidencia que los casos de lavado de dinero judicializados responden, en sus resultados, a criterios políticos y no técnicos. En los casos de Cristiana Chamorro Barrios y Juan Lorenzo Holmann Chamorro, aunque el origen de los fondos se acreditó totalmente legítimo, se les declaró culpables. Mientras que, en el caso de Ramón Alex Centeno Roque, típico caso de lavado de dinero mediante el movimiento transfronterizo de dinero en efectivo y sin poderse acreditar el origen lícito de los fondos, fue declarado no culpable (La Prensa, 2021).

Tabla 3.

ORGANIZACIONES Y PERSONAS A LAS QUE SE LE HAN APLICADO LA LEY ANTILAVADO

		Delito imputado	Estado Actual	Fecha de detención
	Cristiana Chamorro Organización: FVBCH	Lavado de dinero, bienes o activos	Excarcelada	2-junio-21
	Walter Gómez Silva Organización: FVBCH	Lavado de dinero, bienes o activos	Excarcelado	28-mayo-21
	Marcos Fletes Organización: FVBCH	Lavado de dinero, bienes o activos	Excarcelado	28-mayo-21
	Pedro Salvador Vásquez Organización: FVBCH	Lavado de dinero, bienes o activos	Excarcelado	14-junio-21
	Juan Lorenzo Holmann Organización: Diario La Prensa	Lavado de dinero, bienes o activos	Excarcelado	13-agosto-21

Fuente: Elaboración de la abogada Eyling Cruz, realizada a partir de las sentencias del Poder Judicial.

Cortesía: La Prensa

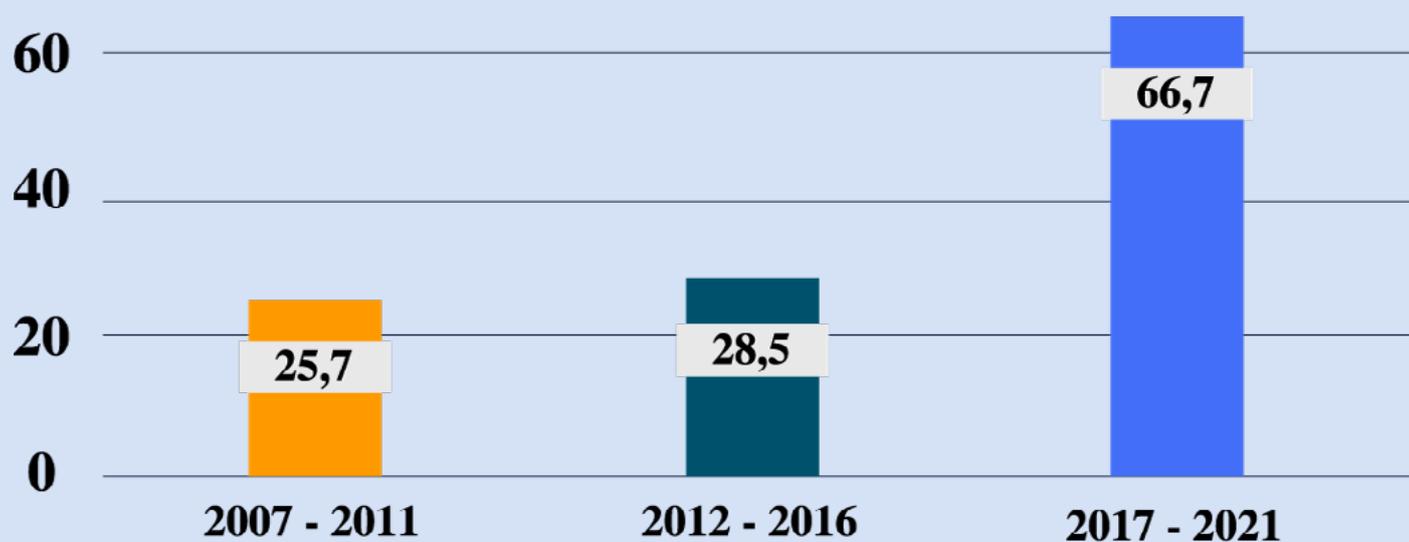
El dinero que “desaparece”

Desde que Ortega asumió el poder en el 2007, hasta el 2021, el Estado ha incautado un total de **\$120,961,144**, según datos oficiales extraídos de los anuarios estadísticos de la Policía Nacional (Policía Nacional de Nicaragua, 2021). La cifra aquí citada representa solamente las incautaciones en moneda estadounidense y no se contabilizan divisas de otros países confiscadas con frecuencia en los operativos antinarcóticos: córdobas, pesos colombianos, lempiras y colones.

Gráfico 2.

Dinero incautado por Nicaragua al narcotráfico

Millones US\$ incautados por quinquenio 2007 -2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los anuarios estadísticos de la Policía Nacional

Se sabe muy poco del destino final y la utilidad que el Estado de Nicaragua le ha dado a esta cantidad de dinero. Solamente en casos muy excepcionales, el gobierno de Ortega ha anunciado en qué se invertiría lo incautado al narcotráfico. Un ejemplo de ello fue el caso de los falsos periodistas de Televisa, anteriormente ejemplificado. Ortega dijo entonces que los casi 10 millones de dólares serían invertidos en la construcción de una cárcel para la Región Autónoma del Caribe Sur, específicamente en Bluefields (Diálogo Américas, 2014).

Aunque el sistema penitenciario de Bluefields fue inaugurado a finales del 2017, el gobierno de Ortega no ofreció mayor evidencia del uso de ese dinero, más que una declaración pública. En realidad, se desconoce si los **casi 10 millones de dólares** fueron invertidos en ese edificio o se usó recursos del presupuesto general de la república en su construcción. La falta de transparencia ha sido constante en la administración de los bienes incautados al narcotráfico y en la rendición de cuenta por parte de las autoridades nicaragüenses.

Como se muestra en el gráfico 2, durante el primer quinquenio del gobierno de Daniel Ortega, la Policía incautó un total de **25,709,648 de dólares**. En octubre del 2010 entró en vigor una nueva legislación para combatir el crimen organizado y, con ella, administrar transparentemente los bienes incautados a éste. Esta administración se realizaría a través de la Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados (UABIDA); sin embargo, jamás se implementó y la gestión del dinero continúa siendo un misterio.

La ruta del dinero incautado que se establece en la Ley 735, Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados (2010), es una distribución anual que debe hacer la Tesorería General del Estado, entre ocho instituciones⁹. Estas ocho entidades deben usarlo “única y exclusivamente” en programas y proyectos de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y programas de rehabilitación, reinserción y protección de personas.

A pesar de lo que manda la ley, hasta ahora no se ha reportado, ni existe evidencia que esta ruta o proceso haya sido implementado por el Estado. Tampoco se ha conocido que la UABIDA haya sido creada y funcione conforme a ley, a pesar de que el promedio del dinero incautado al narcotráfico es de **casi 9 millones de dólares anuales desde el 2007**.

De acuerdo con el gráfico 2, el incremento de lo incautado en el último quinquenio con relación al quinquenio anterior (2012 – 2016) fue del 130 por ciento, al pasarse **28.5 a 66.7 millones de dólares incautados**. Al obviar el proceso definido por la Ley 735, los funcionarios del Estado han legalizado, por otras vías, esas cantidades de dinero incautado, lo cual podría ser ilícito.

Desde el 2007, se ha introducido al Sistema Financiero Nacional cerca de 121 millones de dólares provenientes del narcotráfico a través de procesos no establecidos por la ley y por medio de distribuciones discrecionales que podrían haber generado corrupción y enriquecimiento ilícito.

La discrecionalidad con los fondos incautados se vuelve más evidente en las recientes operaciones. Desde el 2019 al 2023, han sido frecuentes las intercepciones de vehículos que transportan dinero del narcotráfico sin que haya habido consecuentes procesos de investigación policial y judicialización de los casos, principalmente porque no se registraron capturados.

Un caso en marzo del 2023 en la localidad de El Castillo, Río San Juan, se registró cuando un retén policial detuvo un vehículo pesado. Al ser detenido, su chofer y tripulantes huyeron dejando abandonado el automotor.

Los agentes no dieron persecución a los tripulantes y se concentraron en registrar el vehículo, encontrándose 48 paquetes envueltos en cinta adhesivas. Al ser desenvueltos, descubrieron que se trataba de **1,283,760 dólares** (El19Digital, 2023). En este caso tampoco hubo investigación, ni detenidos ni proceso judicial. Simplemente se incautó el dinero y nunca se rindió cuenta del destino final del mismo.

Casos similares se han registrado en los últimos años. De esta forma, las autoridades nicaragüenses continúan introduciendo a la economía legal el dinero proveniente de actividades ilícitas. La confiscación antojadiza y distribución discrecional que evade los procesos y mecanismos establecidos por la ley se observa como norma.

Conclusión

El análisis demuestra que el régimen de Daniel Ortega viró la lucha antilavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo para castigar a la disidencia política interna instrumentalizando las instituciones que del sistema ALD/CFT/CFP. El régimen ha cerrado **más de 3,000 organismos de la sociedad civil** argumentando que muchas de ellas financiaron los “actos terroristas” de las protestas de 2018.

También acusó por lavado de dinero a algunos empresarios y opositores para encarcelarlos y despojarlos de sus bienes. Sin embargo, la aparente rigurosidad contra estos delitos no es observada en personajes que integran su círculo más cercano. Tal es el caso de Francisco López, Roberto López y sus propios hijos, y otros, que han sido señalados de corrupción pública, tráfico de influencias y otros presuntos delitos.

En efecto, la política antilavado de dinero de Daniel Ortega está plagada de criterios discrecionales que permiten premiar a sus allegados y favorecer los intereses del Ejecutivo personalista, protegiéndolos desde el Estado. Por otro lado, la política antilavado se ha usado para castigar a sus adversarios políticos y personales instrumentalizando la persecución penal como arma para neutralizar la disidencia.

En su Mecanismo de Evaluación Mutua, el GAFILAT debe analizar con detenimiento la efectividad del sistema antilavado de dinero y contra el financiamiento al terrorismo de Nicaragua. Debería incluir mediciones y métodos para determinar si las recomendaciones del GAFI, como aquellas vinculadas con la regulación de los Organizaciones Sin Fines de Lucro, han sido instrumentalizadas con fines políticos.

Si la finalidad de la evaluación internacional es la prevención del LD/FT y la salud de la economía legal, el GAFILAT debe evaluar el manejo que las autoridades nicaragüenses hacen del dinero incautado al narcotráfico. **Más de 120 millones han sido “legalizados o lavados”** evadiendo los mecanismos y procesos que el mismo Estado nicaragüense ha determinado para tales casos. El Sistema Financiero Nacional ha absorbido ese dinero incrementando el flujo de dinero ilícito a la economía formal.

Una recomendación urgente que se desprende del análisis y la observación del experto Martín Miguel Laborde apunta a una reforma de la estructura organizativa de las instituciones del sistema ALD/CFT para lograr autonomía funcional, independiente y profesional, principalmente de la Unidad de Análisis Financiero (UAF). Esta reforma supone la separación de cargos de los actuales funcionarios que han actuado bajo criterios políticos-partidarios para favorecer los objetivos personales del presidente Daniel Ortega. Deben ser sustituidos por profesionales civiles y de probada honorabilidad y capacidad académica cuando ocurra un cambio de gobierno en Nicaragua y se inicie un proceso de transición democrática.

Referencias

100%Noticias. (2020, octubre 2). Policía ocupa millón y medio de dólares a Ramón Centeno Roque, vinculado en la quiebra de Interbank. 100%Noticias. <https://100noticias.com.ni/nacionales/103145-policia-ocupa-dolares-ramon-centeno-roque/>

Amnistía Internacional. (2018). Disparar a Matar. Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua. Amnistía Internacional.

Articulación Feminista MARCOSUR. (2018). Gobierno de Nicaragua cierra organizaciones sociales, persigue a defensoras y encarcela periodistas. Articulación Feminista MARCOSUR. <https://www.mujeresdelsur-afm.org/gobierno-de-nicaragua-cierra-organizaciones-sociales-persigue-a-defensoras-y-encarcela-periodistas/>

Artículo 66. (2022, marzo 9). Nicaragua, en la lista gris del GAFI: «Nadie cree en las patrañas del régimen contra el lavado de dinero». Artículo66. <https://www.articulo66.com/2022/03/09/nicaragua-lista-gafi-lavado-de-dinero/>

Boguslavskaja, K. (2022). Basel AML Index briefing: Nicaragua's delisting from the FATF grey list. Basel Institute of Governance. <https://baselgovernance.org/publications/basel-aml-index-briefing-nicaraguas-delisting-fatf-grey-list>

Confidencial. (2015, junio 8). Acusan a Ortega de desviar US\$3.000 millones de cooperación venezolana. Estrategia y Negocios. <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/acusan-a-ortega-de-desviar-us3000-millones-de-cooperacion-venezolana-FHEN847525>

Consejo Nacional ALA/CFT/CFP. (2021). Informe ejecutivo actualización de ENR de LA/FT/FP 2017-2019. Poder Judicial de Nicaragua. <https://www.poderjudicial.gob.ni/dgci/pdf/2021-INFORME-EJECUTIVO-ENR-LA-FT-FP-210521v2.pdf>

Cruz, E. (2019, junio 10). La Narconovela de los Falsos Televisa. Revista Magazine de La Prensa. <https://www.laprensani.com/magazine/reportaje/la-narconovela-de-los-falsos-televisa/>

Diálogo Américas. (2014, octubre 15). Nicaragua builds prisons with money seized from drug traffickers. Diálogo Américas. <https://dialogo-americas.com/articles/nicaragua-builds-prisons-with-money-seized-from-drug-traffickers/#.ZESyyi-R1EQ>

Economist Intelligence Unit. (2022). Democracy Index. Economist Intelligence Unit.

EFE. (2020, octubre 3). Ramón Centeno Roque, detenido con US\$1.4 millones, había sido sobreseído por quiebra bancos. Despacho505. <https://www.despacho505.com/empresario-detenido-con-us1-4-millones-habia-sido-sobreseido-por-quiebra-bancos/>

EFE. (2023, marzo 31). Más de 3,4 millones de personas quedaron desatendidas tras el cierre de miles de ONG en Nicaragua. Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/03/31/mas-de-34-millones-de-personas-quedaron-desatendidas-tras-el-cierre-de-miles-de-ong-en-nicaragua/>

El19Digital. (2021, agosto 3). Continúa proceso por lavado de dinero, bienes, activos y otras actividades ilícitas. El 19 Digital. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:119100-continua-proceso-por-lavado-de-dinero-bienes-activos-y-otras-actividades-ilicitas>

El19Digital. (2023, marzo 22). Policía Nacional incauta más de 1 millón de dólares en Río San Juan. El 19 Digital. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:138114-policia-nacional-incauta-mas-de-1-millon-de-dolares-en-rio-san-juan>

GAFILAT (2017). Informe de Evaluación Mutua Nicaragua. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/nicaragua/evaluaciones-mutuas-11/1251-informe-de-evaluacion-mutua-de-la-cuarta-ronda-de-nicaragua>

GAFILAT. (2020). Fourth Enhanced Follow-up Report and Technical Compliance Re-Rating of Nicaragua. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/nicaragua/informes-de-seguimiento-11/3746-fourth-enhanced-follow-up-report-of-nicaragua/file>

GAFILAT. (2021). Fifth Enhanced Follow-up Report and Technical Compliance Re-Rating of Nicaragua.

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. (2020). Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. GAFIC. <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/recursos-del-gafic/14971-recomendaciones-del-gafi-2012-actualizadas-a-octubre-de-2020-1>

La Prensa. (2021, agosto 12). Alex Centeno Roque otra vez absuelto por la justicia. La Prensa. <https://www.laprensani.com/2021/08/12/sucesos/2863714-alex-centeno-roque-otra-vez-absuelto-por-la-justicia>

Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, n.o 977, Asamblea Nacional de Nicaragua (2018). https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/marco_juridico_financiero/12_Ley_No_977_Ley_contra_el_Lavado_de_Activos.pdf

Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados, n.o 735, Asamblea Nacional de Nicaragua (2010). <https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/comjib/Ley735.pdf>

Luna, A. (2022, junio 14). Nicaragua ha cumplido con 37 recomendaciones del GAFI. Poder Judicial de Nicaragua. https://www.poderjudicial.gob.ni/prensa/notas_prensa_detalle.asp?id_noticia=11774

Martí i Puig, S. (2013). Nicaragua: The consolidation of a hybrid regime. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 269-286. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100013>

Miró Quesada Rada, F. (2020). La dictadura como dominación política. *Tradición*, segunda época, 18, 9-19. <https://doi.org/10.31381/tradicion.v0i18.2649>

Noticias ONU. (2022, mayo 9). Nicaragua: La ley sobre lavado de dinero restringe aún más el funcionamiento de la sociedad civil. Naciones Unidas. <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508322>

Poder Judicial. (2023). Consultas en línea. Sistema de Causas. Sistema de Causas. <https://www.poderjudicial.gob.ni/site/nicarao/>

Policía Nacional de Nicaragua. (2021). Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional de Nicaragua. <https://www.policia.gob.ni/cedoc/>

Serra, M., & Martí i Puig, S. (2020). Nicaragua: De-democratization and Regime Crisis. *Latin American Politics and Society*, 62(2), 117-136. <https://doi.org/10.1017/lap.2019.64>



expedientepublico.org



Investigación para la Innovación y la Inclusión

expedienteabierto.org