



GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE

EL ECOSISTEMA DE ACTIVOS VIRTUALES EN EL SALVADOR:

Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia Financiera

Resumen ejecutivo



OCTUBRE DE 2023

El Ecosistema de Activos Virtuales en El Salvador: Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia Financiera

Resumen ejecutivo

Por Global Financial Integrity y el
Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional

Derechos Reservados/Copyright ©2023 por Global Financial Integrity®.
Algunos derechos son reservados. El reporte se ha publicado conforme a
una licencia Creative Commons Attribution License (CC BY).
Para más información sobre esta licencia, visite: creativecommons.org.
Collage de portada de Visual Teaching Technologies.

Resumen ejecutivo

El presente resumen ejecutivo refleja los principales hallazgos del informe “*El ecosistema de activos virtuales en El Salvador: fortalecimiento de la integridad y la transparencia financiera*” elaborado por Global Financial Integrity (GFI) y el Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional.

El informe analiza el desarrollo del ecosistema de activos virtuales (AV) en El Salvador, primero desde una perspectiva legal y regulatoria, y segundo desde una perspectiva de anti-lavado de dinero (ALD) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT). El informe establece el avance alcanzado por El Salvador, así como los retos pendientes que deben abordarse, mediante un análisis objetivo y técnico en estos temas. Así mismo, busca ayudar a El Salvador a aprovechar los beneficios de la innovación tecnológica y financiera, mitigando al mismo tiempo los riesgos que puedan surgir.

Introducción

Dos años después que El Salvador se convirtiera en el primer país en aceptar Bitcoin como moneda de curso legal, GFI y el Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional han trabajado en el informe *“El Ecosistema de Activos Virtuales en El Salvador: Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia Financiera”*, que busca identificar y analizar en El Salvador, posibles riesgos de delitos financieros e indicadores de alerta, conllevando a ciertas recomendaciones que podrían proporcionar más claridad respecto a los requerimientos, estándares y buenas prácticas internacionales, con el fin de mitigar los mismos, dentro del ecosistema de AV. Adicionalmente, el informe permite a los legisladores, formuladores de políticas públicas, y partes relacionadas, trazar una hoja de ruta concreta, y tener certeza de los elementos importantes a tener en cuenta, al momento de crear regulaciones respecto a los activos virtuales.

En lenguaje sencillo, el informe examina dos aspectos clave. Primero, se centra en las regulaciones que El Salvador ha establecido para gestionar el uso de Bitcoin y otras criptomonedas. Segundo, se enfoca en el análisis de riesgos como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y el desarrollo de recomendaciones técnicas desde la perspectiva de los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Marco regulatorio y jurídico

Hasta ahora el país ha establecido un marco regulatorio que comprende la Ley Bitcoin, la Ley de Emisión de Activos Digitales y la Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías.¹ Este conjunto de regulaciones tiene como objetivo promover la innovación tecnológica en el país. Sin embargo, dado que la tecnología y los activos virtuales están siempre en evolución, el informe sugiere que aún queda trabajo por hacer, para asegurarse de que las leyes se mantengan actualizadas y efectivas.

Luego de un análisis comparativo internacional, se identifica la necesidad de establecer parámetros que consideren temas como la seguridad de la información (ciberseguridad), la protección al consumidor, la protección de datos personales y la educación financiera.

Si bien El Salvador ha tenido la intención de cubrir elementos como el Registro de Proveedores de Activos Virtuales y el Registro de Proveedores de Servicios Bitcoin, aunado a leyes de Prevención de Lavado de Activos y Anticorrupción, se identifican características que limitan la efectividad de su implementación.

El Salvador ha hecho un progreso significativo, sin embargo, aún hay áreas que pueden mejorarse para asegurar que el país pueda hacer uso de estas estrategias disminuyendo el riesgo de fraudes, corrupción, lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

¹ La legislación de El Salvador utiliza el término “activos digitales”. Otras fuentes internacionales utilizan el término “activos virtuales”. Para el propósito de este reporte, ambos términos pueden ser usados de forma intercambiable.

Consideraciones ALD/CFT

Para comprender los riesgos de delitos financieros que plantean los AV en El Salvador, este informe ha identificado los delitos subyacentes “predicados” más comunes que afectan al país. Según la investigación realizada por GFI para este informe, los delitos subyacentes más comunes en El Salvador incluyen el tráfico de migrantes, la extorsión, el contrabando de mercancías, el narcotráfico y la malversación de fondos públicos o el “*peculado*”. Estos delitos determinantes no son exclusivos de los AV, sino los más comunes. En este sentido, el informe analiza las vulnerabilidades y los riesgos específicos que plantean los AV en el contexto de estos delitos subyacentes.

En los últimos años, y a nivel internacional, muchos de los delitos asociados con activos virtuales, narcotráfico y pandillas han tenido como elemento común el uso de cajeros automáticos. El informe hace énfasis en la necesidad de una supervisión robusta de los mismos, para evitar estas situaciones en El Salvador.

Además de los riesgos identificados por delito subyacente, el presente informe analiza los riesgos de delitos financieros vinculados a características operativas específicas de la implementación de los activos virtuales en El Salvador. Uno de los riesgos más preocupantes identificados en este informe, son los requisitos mínimos que se exigen a las personas jurídicas para abrir cuentas en Chivo Wallet, especialmente en comparación con los requisitos solicitados para abrir cuentas en otras instituciones financieras por parte de personas jurídicas. Esto crea un riesgo significativo ya que por ejemplo, las empresas fachada o “de papel” pueden favorecer la consecución de delitos financieros en Chivo Wallet ocultando las personas naturales detrás de las mismas.

Aspectos de transparencia gubernamental

Desde el momento en que se aprobó la Ley Bitcoin, El Salvador procedió a realizar una serie de acciones operativas, como lo son, la implementación del fideicomiso de Bitcoin y la compra de Bitcoin por parte del Estado. El informe revisó información disponible en fuentes oficiales y analizó estudios previos hechos por instituciones nacionales e internacionales encontrando que la transparencia en estos procedimientos ha sido muy limitada.

Por ejemplo, el informe de la sociedad civil sobre la aplicación del capítulo II “prevención” y el capítulo V “recuperación de activos”, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en El Salvador, ha manifestado que a pesar que es permitido a los particulares obtener información pública, no se ha aplicado eficazmente la Ley de Acceso a la Información Pública, y el Instituto de Acceso a la Información Pública, que está bajo el control indirecto del poder ejecutivo, tiene un acceso limitado a la información. Adiciona el mismo que; “El Salvador no cuenta con una política pública o gubernamental coordinada dirigida a prevenir la corrupción”.²

Es importante agregar que para sustentar la percepción de la poca transparencia que se mantiene actualmente, en especial en estos aspectos, se aprecian distintas respuestas de las autoridades com-

2 UNCAC Coalition, New Civil Society Report on El Salvador: Reinstating Independence of Public Institutions and the Judiciary & Reversing Recent Trends of Restricting Civic Space Urgently Needed to Combat Corruption, 1 de febrero de 2023, disponible en <https://uncaccoalition.org/uncacparallelreportelsalvador/>.

petentes, donde indican que la información solicitada por los interesados, como lo es todo lo relativo a la compra de los bitcoins, y los importes abonados en concepto de comisiones es inexistente. Así mismo, no es de conocimiento público y formal, el monto total de bitcoins o inversiones realizadas por el gobierno de El Salvador, salvo lo publicado por el presidente Nayib Bukele a través de sus redes sociales. En este sentido, el informe recomienda que el Banco Central de Reserva (BCR) agregue información sobre las inversiones públicas en Bitcoin a la Balanza de Pagos como fuente de información oficial y pública.

Recomendaciones generales

El informe concluye con una serie de recomendaciones que pueden ayudar a El Salvador a maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados con la innovación financiera. Se establecen recomendaciones ampliadas en aspectos legales, operativas y educativas y entre las principales recomendaciones figuran:

Recomendaciones legales y reglamentarias

1. Los legisladores de El Salvador deben adoptar urgentemente reformas que fortalezcan la ALD/CFT y garanticen una supervisión sólida de los activos virtuales. Estas reformas son particularmente importantes de cara a la Evaluación Mutua para El Salvador.
2. El Gobierno de El Salvador, y específicamente el BCR y la Comisión Nacional de Activos Digitales, deben comprometerse con la comunidad legal y empresarial para el desarrollo de regulaciones y estándares técnicos de acuerdo con las necesidades y prácticas establecidas para la Ley Bitcoin y la Ley de Emisión de Activos Digitales, siguiendo las mejores prácticas internacionales.
3. Todas las agencias gubernamentales relevantes deben respetar y garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, incluyendo la implementación de políticas de gobierno abierto para garantizar el acceso a la información.
4. La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el BCR, organismos de supervisión responsables del registro de empresas con actividades de criptoactivos en El Salvador, deberían exigir información sobre la estructura de gestión de las empresas con actividades de criptoactivos, incluidos sus beneficiarios reales. No debería permitir el registro de ninguna empresa cuyos gerentes, accionistas o beneficiarios finales hayan sido condenados previamente por fraude, lavado de dinero o financiamiento de terrorismo. Este es un estándar para el establecimiento de la mayoría de las instituciones financieras, como los bancos.
5. Cualquier nueva legislación debe considerar un proceso abierto que permita la opinión de la comunidad jurídica experta y del sector privado para incorporar las necesidades de la práctica diaria, así como las mejores prácticas internacionales.

Recomendaciones operativas

6. El BCR debe incorporar información sobre las compras de Bitcoin del Gobierno en la Balanza de Pagos y otros documentos similares.

7. El Gobierno de El Salvador debe formar una comisión interinstitucional integrada por la Unidad de Investigación Financiera (UIF), la SSF, la Oficina de Inclusión y Educación Financiera, Oficina Nacional del Bitcoin, y otros actores relevantes para discutir y establecer los criterios para que una persona jurídica pueda abrir una cuenta en Chivo Wallet y en un banco, buscando un equilibrio entre la inclusión financiera y la seguridad y una mayor alineación entre los requisitos de Chivo y los requisitos del sector financiero tradicional
8. Chivo Wallet no debe permitir más el uso de documentos vencidos.
9. Dados los problemas que El Salvador ha enfrentado con las pandillas por mucho tiempo, el personal de cumplimiento de Chivo Wallet debe comparar las listas de usuarios de Chivo con las listas de miembros de pandillas conocidas en un esfuerzo por evitar que los grupos criminales utilicen la billetera.
10. Los cajeros automáticos de Chivo deberían implementar umbrales de transacción más bajos y una supervisión adicional para los cajeros automáticos situados en zonas geográficas de mayor riesgo.

Recomendaciones educativas

11. Considerando que las instituciones financieras y otras entidades obligadas presentan reportes de operaciones sospechosas (ROS) para transacciones de cripto, la UIF de El Salvador y otras autoridades gubernamentales deberían brindar oportunidades de educación y capacitación al sector financiero y otras entidades obligadas con respecto a la identificación de indicadores de alerta en transacciones de cripto. Esto ayudará a asegurar que los STR contengan información relevante y reflejen una comprensión informada de los riesgos.
12. El gobierno debe crear programas para desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado y de otras instituciones autónomas para entender los AV.
13. Teniendo en cuenta el próximo periodo electoral, se debería proporcionar formación a las autoridades electorales, los partidos políticos y a las organizaciones de supervisión sobre el uso adecuado de los AV en la financiación de las campañas.