

*La construcción
de un tangram
político*

*Ecuador
y la lista negra
del GAFI*

*Daniel Gudiño
Pérez*



La construcción de un *tangram* político
Ecuador y la lista negra del GAFI

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 131

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Daniel Gudiño Pérez

La construcción de un *tangram* político
Ecuador y la lista negra del GAFI



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2013

La construcción de un *tangram* político
Ecuador y la lista negra del GAFI
Daniel Gudiño Pérez

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 131

Primera edición:
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Corporación Editora Nacional
Quito, mayo de 2013

Coordinación editorial:
Quinche Ortiz Crespo

Armado:

Martha Vinuesa

Impresión:

Taller Gráfico La Huella
La Isla N27-96 y Cuba, Quito

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:
978-9978-19-573-4

ISBN Corporación Editora Nacional:
978-9978-84-668-1
Derechos de autor:
Inscripción: 041508
Depósito legal: 004936

Título original: *El impacto de las normas internacionales en los Estados:
la lista negra del GAFI y el Ecuador*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales,
con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, 2010

Autor: *Daniel Gudiño Pérez* (correo e.: *botybro@hotmail.com*)

Tutor: *Marco Romero*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0900

Índice

Introducción / 9

Capítulo I

Gobernanza global / 13

Regímenes internacionales y el rol de las normas en el sistema internacional / 15

El GAFI / 22

El GAFISUD / 30

Estudios de caso / 35

Capítulo II

La aplicación del régimen del GAFI en el caso ecuatoriano / 47

El reporte ecuatoriano / 48

Las repercusiones en Ecuador / 56

Conclusiones y recomendaciones / 75

Glosario de siglas / 85

Bibliografía / 87

A mis padres y abuelos, por el ejemplo de sabiduría y constancia.

A mi familia, por el apoyo de siempre.

A mis amigos, por su amistad.

A la Gaby, por sus ideas y el cariño.

Con amor para todos.

Introducción

En diciembre de 2009, Ecuador fue incluido en la lista de alto riesgo del organismo intergubernamental GAFI¹ (por sus siglas en francés), por insuficiencia de esfuerzos en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Las fallas técnicas, al parecer, se muestran en la reunión plenaria del GAFISUD,² organismo que responde y se encuentra bajo la jurisdicción del GAFI. En esta reunión, los estudios que comenzaron a partir de finales de 2006, demostraron que el Ecuador cumplía con tan solo una de las 40 Recomendaciones que el GAFI establece y con ninguna de las recomendaciones especiales, que tratan específicamente sobre el financiamiento al terrorismo.³

La situación se tornó más grave aún, cuando Ecuador, que debía presentar un «Informe de Avance» demostrando los esfuerzos por cumplir con las normativas, únicamente presentó datos independientes que no solo generaron inconvenientes dentro del GAFISUD, sino que a raíz de los pocos datos con los que se contaba, el organismo tan solo pudo presentar un reporte parcial.

Las primeras indagaciones sugerían que las relaciones con Irán podían haber generado las condiciones perfectas para que el Ecuador sea catalogado

1. El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales es un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Fue creado bajo la recomendación y la guía de los ministros de finanzas del G-7 durante la Cumbre de París de 1989, con la intención de luchar en contra del blanqueo de capitales por narcotráfico y el financiamiento al terrorismo. En esta Cumbre se establece la conformación del Secretariado, el mismo que siempre es integrado por países del OCDE. Actualmente, cuenta con 34 miembros y más de 20 observadores.
2. Vertiente regional del GAFI en Sudamérica. La organización agrupa a diez países de la región y se encarga de controlar el lavado y el financiamiento del terrorismo. Las acciones de la organización se hacen en concordancia con los lineamientos de la ONU. La sede se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Sus miembros se reúnen dos veces al año donde sesionan los grupos de trabajo y su asamblea plenaria.
3. En 1990, el G-7 estableció que los objetivos centrales del GAFI, se aplicarían a través de recomendaciones a los estatutos legislativos internos de los países, las cuales se encierran en un paquete de 40 medidas. En 1996 fueron revisadas por primera vez. En 2001, se incluyeron 9 Recomendaciones Especiales para la financiación del terrorismo. En conjunto, estas son las denominadas «40 + 9».

como un territorio «no cooperativo», o bien, «peligroso». No obstante, esta investigación demostrará que el Ecuador fue incluido en la lista por la cantidad de fallas que posee en sus sistemas de control de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, por la ineficacia de sus leyes para combatir con estas problemáticas y por la irresponsabilidad y falta de criterio de ciertas autoridades. Sin embargo, con esto no se quiere descartar el tema de Irán por completo. Es claro que las decisiones dentro del GAFI están condicionadas por muchos factores geopolíticos. Eso demuestra el por qué ciertos países con claras deficiencias en sus sistemas de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo no hayan sido incluidos en la lista negra o siquiera, advertidos y sancionados. Para demostrar estos puntos, al final del primer capítulo realizaremos varios estudios de caso que demuestran estas delaciones que lanzamos sobre el GAFI.

Dentro del país, gracias a los aportes desmesurados de la prensa, la decisión del GAFI causó conmoción en la población civil y demostró la ingenuidad y la falta de conocimiento en el tema, por parte de las autoridades competentes. No obstante, el país logró salir de la lista negra para ser incluido en una lista de «monitoreo» más no de la sanción, conocida como «gris». Esto le tomó a Ecuador un poco más de seis meses. Es claro que el artífice de este esfuerzo fue el ex procurador general del Estado, Diego García, el cual tomó el rumbo de las acciones de la UIF ecuatoriana, elaboró un Plan de Acción para la salida de la lista negra y lo defendió ante el Pleno del GAFI en Ámsterdam; capacitó al resto de autoridades vinculadas al tema, encaminó al país hacia la adopción de una mejor Ley contra el Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo; se embarcó en una encrucijada diplomática con el propósito de ganar adeptos y defender los esfuerzos del país por salir de la lista y mantener a las agencias norteamericanas en calma y asegurar que el Ecuador buscaría mejores mecanismos para cumplir con los designios del GAFI.

En Ecuador no existe una tradición de esfuerzos colectivos interinstitucionales y, en conjunto con la incapacidad para resolver conflictos, este ha sido uno de los mayores problemas que el sistema democrático ecuatoriano ha sufrido. La enseñanza positiva de este caso, no obstante, se obtiene de las acciones en conjunto de las instituciones pertenecientes al CONCLA.⁴ Bajo la comandancia de la Procuraduría y de la Superintendencia de Bancos, Ecuador fue capaz de establecer un programa articulado con acciones puntuales

4. El CONCLA (Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos) está conformado por la UIF y un directorio de un conjunto de instituciones gubernamentales que se reúnen para definir las estrategias en contra del lavado de activos. Entre las instituciones que forman parte del directorio se encuentran la Superintendencia de Bancos, la Procuraduría, la Superintendencia de Compañías, el SRI, la Policía Nacional, el CAE y la Fiscalía.

que encaminaban al país para salir de la lista. Esto fue determinante para el poco tiempo que el país estuvo incluido en esta lista y claramente determina una enorme capacidad de estas autoridades para plantearse objetivos y cumplir efectivamente con los planes.

De cualquier manera, el tiempo que el Ecuador estuvo incluido en la lista generó estragos y complicó, sobre todo, las relaciones comerciales del país. Si bien no se cristalizaron las amenazas de los efectos de la lista, como por ejemplo la de perder la dolarización, otros temas se vieron vinculados estrechamente, como la renovación de la ATPDEA.⁵ Además, listas como la de la OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) y el FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*) pusieron a Ecuador bajo vigilancia y establecieron mecanismos extraordinarios para su control.⁶ Inclusive, al ser una lista pública, los indicadores internacionales reflejaron una visión negativa del país, lo cual repercutió en la inversión y los negocios.

En cuanto a lo político, evidenciamos cierta medida tanto en lo doméstico como en las relaciones internacionales del país. Es claro que las amenazas generaron un cambio de conducta en el régimen, ya sea manteniendo un perfil bajo o cumpliendo con los designios del organismo internacional. De los mayores efectos que se pueden percibir es el notorio enfriamiento de las relaciones con Irán y de la restauración de alianzas con viejos socios, sobre todo Japón. Otro efecto perceptible fue el del *lobby* internacional por atenuar los estragos generados en la imagen del país a raíz de la inclusión en la lista y la búsqueda de actores que aboguen por la salida de esta. El GAFISUD resultó ser particularmente útil para Ecuador. Se comprobó ciertos efectos en la política doméstica en Ecuador. Se comenzó a normar a ciertas agencias financieras como casas de juegos y aseguradoras, se establecieron nuevas pautas de conducta para la UIF, donde esta tendría mayor injerencia, independencia y poder para controlar efectivamente el lavado de dinero y el financiamiento al

5. ATPDEA es la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga creada por el gobierno de los EUA.
6. La Oficina de Control de Bienes Extranjeros (OFAC, por su sigla en inglés) es la entidad encargada de controlar los activos extranjeros. La Red Contra los Delitos Financieros (FinCEN, por sus siglas en inglés) es una oficina que recoge y analiza información sobre transacciones financieras para evitar el lavado de dinero y el financiamiento a organizaciones terroristas. Ambos trabajan para controlar los movimientos de capitales que atraviesan territorio norteamericano y responden al Departamento del Tesoro, el cual, es el representante de los EUA ante el GAFI. Ambos organismos manejan listas que son enviadas a instituciones financieras para ponerlas en alerta de no tener relaciones con aquellos territorios sancionados por ellos. Las sanciones son drásticas y muy respetadas. Uno de los mecanismos que utilizan para sancionar son las debidas diligencias reforzadas, las cuales, requieren de las personas o países con las que se están haciendo negocios, mayor información de cada una de sus transacciones. Esto entorpece los negocios.

terrorismo, y, lo más importante, se redactó una nueva ley de lavado de dinero, la que al momento de realizar esta publicación ha sido promulgada como Ley para Reprimir el Lavado de Dinero.

De la misma forma, cabe puntualizar que han existido esfuerzos para establecer mecanismos alternos al GAFI, de tal forma que representen más acertadamente a las necesidades de la región. La regionalización de las normas sugiere que la pretensión del GAFI es la de tener un alcance global, a pesar de su muy selecto club de miembros. Abrir vertientes regionales le permite acceder a sectores del globo con normas que responden a las necesidades del organismo, pero que se adaptan a las realidades y necesidades de cada región. Por esto, la reunión de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), establecida en Quito, sirvió para detallar un estatuto regional para el control del narcotráfico, que a futuro se espera, pueda reemplazar a la normativa del GAFI.

Finalmente, las sanciones a raíz de la inclusión en la lista generaron efectos sociales. Muchos de los testimonios recopilados por la prensa, determinan que los ciudadanos encontraron problemas al momento de continuar con sus negocios, sobre todo los que importan y exportan mercadería y que son microempresarios. La mayor crítica que se puede hacer al funcionamiento del régimen del GAFI entonces, es la de sus efectos en la población civil, la cual tiene muy poca incidencia en la forma de manejar la política de un régimen. Las sanciones del GAFI tienen la intención de modificar los comportamientos de aquellos Estados que determina como «no cumplidores», pero al hacerlo afectan a los sectores más vulnerables.

Es inconcebible que sanciones establecidas a raíz de un designio de normas impuestas por un sesgo cultural, político y social y que responden estrictamente a un interés económico de un puñado de actores selectos, repercutan en un país que si bien posee deficiencias en sus sistemas de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, cada año confisca más droga y dinero, demostrando claramente su voluntad por atacar estas violaciones. Además, confunde el hecho de que los designios no sean uniformes para todos los actores del sistema internacional. Es ilegítimo y altamente cuestionable que los designios de los curules del GAFI tengan serias influencias geopolíticas.

Para culminar, vale puntualizar que por tratarse de un tema coyuntural, la información que se manejó durante el proceso de la escritura de esta investigación, sufrió varias modificaciones, por lo que asiduamente encontraba nuevos horizontes de estudio, a la vez que negaba varias hipótesis. Asimismo, nuevos actores y dinámicas aparecieron, ocasionando que el tema se ampliara. Por esto, este libro tiene el propósito de ser un estudio de relaciones internacionales, que involucre un análisis multicausal de los varios fenómenos relacionados con el tema.

CAPÍTULO I

Gobernanza global

El establecimiento de normas en el tablero internacional y en su efecto, el de regímenes internacionales que trasladen las directivas de dichas normas hacia la adhesión y su cumplimiento, convoca a un ejercicio de análisis de su impacto y alcance, en un sistema que todavía suponemos es anárquico.⁷ Como todo análisis internacionalista, el estudio de la conformación de regímenes, ha llevado a que los diferentes teóricos de la escuela de las relaciones internacionales, propongan una explicación detallada en función de sus creencias teóricas. Por esto, el estudio de los regímenes se divide en tres corrientes generales: el neoliberalismo basado en el interés; el realismo basado en el poder; y el constructivismo basado en el conocimiento.

En el otoño de 1999, Jeffrey Legro y Andrew Moravcsik,⁸ estipularon el valor que supone establecer un análisis multicausal de las relaciones internacionales, capaz de ofrecer una respuesta a ese vacío teórico que deja el análisis unicausal. Esto se adhiere a la propuesta de Joseph Grieco de establecer que existe la oportunidad de sentar como base algunas premisas realistas, como el reconocimiento de los Estados como figuras centrales en un sistema internacional anárquico, en el que priman las relaciones de poder; para luego poder adaptar esta teoría a la discusión de la conformación de regímenes.⁹ Los aportes de los textos de Gardner y Hülse son sustancialmente valiosos para la escritura de este primer capítulo, así como el texto de Eguizábal y Diamint. Este primer capítulo se basará, también, en los informes oficiales del GAFI y el GAFISUD para cada caso.

7. En la teoría de las relaciones internacionales, los realistas establecen el funcionamiento de un sistema «anárquico» en correspondencia a la inexistencia de un jugador central, que haga las veces de un policía mundial.
8. Jeffrey W. Legro y Andrew Moravcsik, «Is anybody still a realist?», en *International Security*, vol. 24, No. 2, Cambridge, MIT Press Journal, 1999.
9. Joseph Grieco, «State interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European and Monetary Union», en *Review of International Studies*, vol. 21, No. 1, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 287-290.

Una vez establecidas las bases para la comprensión cabal de un régimen, el valor de las normas y el estudio multicausal de estos aspectos, se establecerá el carácter y la conformación del GAFI. Su estructura y normativa, permitirán entender su alcance y función en el sistema internacional. En particular, interesa estudiar el paquete de 40 Recomendaciones¹⁰ y el anexo en contra del financiamiento al terrorismo.¹¹ Además, se analizarán las características de los regímenes antilavado de dinero y antiterrorista, y se examinará el proceso de adaptación que ha sufrido el GAFI con el fin de combatir el terrorismo. De este modo, se entenderá al GAFI, como un organismo antiterrorista por excelencia. Todo esto permitirá dilucidar en el siguiente capítulo, las razones por las que el Ecuador fue incluido en la lista.

En el siguiente apartado se estudiará al GAFISUD¹² y la aplicación de los métodos de evaluación mutua, que conducen a la adherencia de los países miembros a la normativa del GAFI. Asimismo, se abordarán los diferentes métodos de análisis y estrategias para legitimar el régimen del GAFI. Se incluirán casos de estudio, que demuestren la aplicación de la teoría y las consecuencias que han sufrido aquellos que han sido incluidos en la lista. Por último, se establecerán algunas conclusiones respecto a la aplicación del paquete de recomendaciones y lo que busca el GAFI para incluir/excluir de la lista negra a los territorios y países «no cooperativos».

En conclusión, el propósito de este primer capítulo es abordar una explicación multicausal del estudio de los regímenes internacionales, para así poder explicar cuál es su relevancia en el cumplimiento de las normas. Esto ayudará a comprender con mayor facilidad el rol del GAFI y su vinculación con el régimen antiterrorista y de lavado de dinero, así como el poder de las normas no vinculantes en el sistema internacional. Estas bases permitirán entender el informe ecuatoriano, las razones para su inclusión en la lista negra, las posibles consecuencias que enfrentarían el Estado y la sociedad ecuatoriana en su conjunto y trazar algunas recomendaciones para salir de la lista.

10. El paquete de 40 Recomendaciones es la normativa utilizada por el GAFI para determinar quién cumple con los requisitos necesarios para el control del lavado de activos.
11. El anexo del financiamiento al terrorismo son nueve cláusulas que fueron incluidas luego del los eventos del 11 de septiembre en Nueva York y establecen recomendaciones para el control al financiamiento al terrorismo.
12. Vertiente regional del GAFI en América del Sur y México.

REGÍMENES INTERNACIONALES Y EL ROL DE LAS NORMAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Los regímenes son un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, tal como lo nota Stephen Krasner (1983):¹³

Regimes are implicit or explicit principles, norms, rules, and decision making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.

Inicialmente, este conjunto de cuestiones, se presentan de una forma híbrida, adhiriéndose a lo conceptual, apelando a la semántica, pero toman forma al momento de unirse, bien sea a un organismo internacional, o en una norma del derecho internacional.

Los organismos internacionales esencialmente son ubicados y explicados dentro de la teoría neoliberal de las relaciones internacionales,¹⁴ ya que suponen canales de cooperación y son atractivos al reducir los costos de transacción y al ser fuentes de información efectiva y veraz. Otro valor intrínseco de los regímenes es que garantizan un proceso identitario, es decir, aquellos países que comparten ciertas características, objetivos y principios, tienen la tendencia a juntarse y buscar conjuntamente aquellas metas compartidas; el régimen de derechos humanos es un buen ejemplo de esto. Por otro lado, Grieco establece que los países menos poderosos e influyentes tienden a ser parte de regímenes, cuando ven oportunidades de incrementar su poder relativo, bien alineándose con una potencia y siguiendo el curso de sus normativas (*complying*), o bien, utilizando mecanismos para obtener resultados que no los podría obtener por sí solo. «Weak states propose legal commitments that allocate voting rights within international institutions so as to redistribute power from the powerful to themselves».¹⁵

13. Stephen Krasner, «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables», en Stephen Krasner, edit., *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, 1982, p. 1-21.
14. La teoría neoliberal de las relaciones internacionales reconoce a los Estados como figuras principales en el tablero mundial y por lo tanto establece que los regímenes y las instituciones son los mecanismos propicios para configurar la cooperación y la obtención de ganancias absolutas en un sistema anárquico regido por los intereses de poder. Para más información ver Moravcsik, Legro, Sorensen, Schmidt, Dunne.
15. J. W. Legro y A. Moravcsik, *op. cit.*, p. 42.

Esta estructura formal de respeto a las normas, basada en la conformación de un organismo internacional, facilita su cumplimiento. Sin embargo, el establecimiento de un organismo no es un requisito necesario para la conformación de un régimen. En este sentido, el estudio multicausal permite «importar» muchas ideas de otras teorías. Si bien el realismo y el neoliberalismo permiten un adecuado acercamiento al estudio de los organismos, el constructivismo es esencial para el estudio de las normas.¹⁶

En el constructivismo es imperativo reconfigurar lo que se cree como realidad, para aceptar que es un proceso de construcción social, que no recae en una simple respuesta. La discusión sobre la anarquía, por ejemplo, es determinante para el entendimiento de la configuración del sistema internacional. Los constructivistas asumen que la anarquía es lo que los Estados hacen de ella. «Constructivism's insight is that anarchy is what states make of it, for example, implies that there are many different understandings of anarchy in the world, and so state actions should be more varied than self-help».¹⁷ Si se parte de este principio, se puede comprender que el valor de las normas ofrece una necesidad sustantiva de análisis, porque son estas las que determinan el nivel de «anarquía» en el sistema.

Es por esto que, el aspecto más favorable del estudio constructivista de la política exterior esté basado en el rol de las normas. Tal como lo nota Kratochwill, las normas teóricas o empíricas (derecho consuetudinario), demuestran cómo los intereses nacionales no son fijos ni estáticos (base teórica del realismo).¹⁸ Las normas denotan la capacidad de generar predicción en los actores, y que, en conjunto con la identidad, pueden ser lo suficientemente efectivas para teorizar sobre una experiencia; en otras palabras, construir una ciencia.¹⁹

16. El valor del constructivismo se da en una serie de cuestiones. Ya que la realidad es un producto de la acción e interacción humana, es necesario entender a la realidad como una construcción basada en creencias y en un determinado comportamiento. Ya que lo que existe es un producto arbitrario de la decisión humana, una verdad socialmente construida. En relaciones internacionales, este estudio postmodernista, se traduce en una discusión a todo lo que ha sido dado como hecho.
17. Ted Hopf, *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, en *International Security*, vol. 23, No. 1, Cambridge, MIT Press, 1998, p. 180.
18. Friedrich Kratochwill, *Rules, Norms and Decisions, On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
19. Esto es un valor extra en comparación con el liberalismo institucional, el cual, cree que por sí sola, la interdependencia, generará una reducción en la conflictividad mundial. Notemos además, que las relaciones internacionales no han podido ser «catalogadas» como una ciencia, porque sus teorías son incapaces de predecir eficazmente los resultados de las dinámicas internacionales. El constructivismo, con estas herramientas, permite que el campo se pueda acercar hacia este fin.

Las normas como mecanismo de control y la gobernanza mundial

Si bien la construcción de la teoría (generar predicción),²⁰ utilizando los mecanismos que el constructivismo ofrece es supremamente útil y efectiva, falla en determinar la legitimidad de las normas. Reconociendo este sistema internacional como anárquico, las normas son creadas para generar ciertos comportamientos, que de muchas maneras, sirven para sostener el statu quo. El proceso de creación y adaptación de normas en un régimen, no siempre está acompañado del sistema democrático e inclusivo que un sistema multipolar requeriría. En este sentido, las normas transforman los procesos identitarios en moldes de comportamiento y condicionan la cooperación con base en recetas ideológicas o premios consuelo.

Esencialmente, el problema de las normas radica en que necesitan tener dos características fundamentales: que sean eficaces y legítimas. En la política internacional, este tema toma interés porque la gobernanza global depende de la inclusión de muchos principios para resolver problemas; es decir, depende de una acción tripartita (cultural, económica y de poder), para ser efectiva.

El poder cuenta con los elementos necesarios para hacer cumplir con los mandamientos de las normas, tal como lo nota Krasner:

Power can be used to determine who is allowed to play the game in the first place. In International relations less powerful actors are often not invited to the table. Power can be used to dictate the rules of the game, for instance, who gets to move first. In (Battle type games) the player who moves first can dictate the outcome, as long as the other player believes that the first player's strategy is irrevocable. Power can also be used to change the payoff matrix. (A state with more abundant resources (military, economic, and so on) can use threats or promises to manipulate the other's preference ordering so that only one Pareto-efficient equilibrium remains: the one favored by the more powerful actor).²¹

Sin embargo, la coerción y el poder requieren de una ingente cantidad de recursos para ejercer el suficiente control y así poder imponer normas que regulen el comportamiento de los miembros que se rehúsen a cooperar. Por lo tanto, la imposición de normas debe ser lo más indirecta e imperceptible, utilizando el mayor poder blando disponible, de tal manera que el ejercicio del cumplimiento de ellas no sea muy costoso, tanto en términos de esfuerzo como en términos económicos. «A lack of legitimacy is disadvantageous because it

20. La construcción de teoría en relaciones internacionales supone la capacidad de generar predicción sobre los hechos que puedan acontecer. Ya que ninguna de las teorías por sí sola puede hacerlo, se habla de una falta de «cientificidad» en esta asignatura.

21. S. Krasner, *op. cit.* p. 13.

imposes costs –the costs of securing compliance through coercion or material benefits». ²² Es por esto que, la necesidad de buscar otras formas de legitimidad se vuelve necesaria para el cumplimiento de las normas.

Fuentes de legitimidad

Existen tres fuentes para otorgar legitimidad a las normas internacionales: ampliando la participación; demostrando su «cientificidad» y cambiando de percepción.

Hülse sostiene que el incrementar la participación, es decir el número de miembros, en el régimen internacional, de tal manera que no parezca un club privado, puede garantizar cierta legitimidad en las normas. ²³ Como se había anotado previamente, el proceso identitario lograría que los nuevos miembros se conviertan en nuevos adeptos de las creencias y normas, y forjaría un nuevo «ejército» que busca estos objetivos, abaratando los costos para los «fundadores» del régimen.

En segunda instancia, los regímenes internacionales siempre tratan de acentuar el carácter «científico» de sus normas. Es decir, emplean expertos y científicos en un tema específico, para demostrar que sus regulaciones no provienen de medidas políticas o económicas, sino que responden a necesidades sociales (sobre todo de seguridad). Bajo este principio, los regímenes internacionales, cuyas normativas no han sido ejercidas como vinculantes para todo el mundo, dibujan una percepción de «inseguridad» en aquellos miembros que no han adoptado estas normativas y, por otro lado, son catalogados como «fuentes» que propagan estos «males». De esta manera, promulgan la necesidad de adecuar políticas que estén en armonía con estas regulaciones e incrementan, con mayor intensidad el número de tecnócratas en los regímenes internacionales.

Bajo estas dos condiciones, el establecimiento de la legitimidad en las normas, se vuelve un juego de cambio de percepciones. «Legitimacy is a perception and hence legitimation an attempt to shape perceptions. A Club-IO that is trying to gain legitimacy has to shape reality in such a way that the others come to see the Club-IO as a legitimate actor». ²⁴ Bajo esta forma, la legitimidad en sí, se vuelve un mero ejercicio de poder. Por esto Hülse alerta: «I claim that club-organisations react to this challenge by employing strategies which

22. Rainer Hülse, «How the north disguises its control of the south in the field of anti-money-laundering», conferencia dictada en la 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, ISA, 22-25 de marzo de 2006.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*, p. 6.

‘pretend’ participation and expert-influence and thus increase the club’s perceived legitimacy. However, these strategies do not undermine the club’s control of the rule-making process; the club remains in power». ²⁵

Sobre esta base, es posible demostrar que el funcionamiento de las normas, en detrimento de una efectiva construcción de teoría, como lo pronosticaban los constructivistas, ha servido para diseñar modelos de mantenimiento del statu quo y de control del sistema internacional.

Para finalizar este apartado, se analizarán dos regímenes, que son la base fundamental para la creación, funcionamiento y legitimidad del GAFI. Es preciso apuntar que en ambos regímenes, la normativa fue creada con fines específicos para momentos históricos puntuales.

En el caso del régimen de antilavado de dinero, el inminente fin de la Guerra Fría confería ciertos atributos especiales a los EUA, por su condición de superpotencia, que le permitían legitimar modelos no consensuados y establecer normas coercitivas a bajos costos. Con este modelo, los EUA pretendían poner fin a la lucha antidroga y ejercer un mayor control sobre aquellas zonas que resultaban inconvenientes para sus planes. ²⁶ El establecimiento de este régimen ofrecía a los EUA otra oportunidad más para comandar acciones globales y ensalzar su figura hegemónica prominente. De esta forma, se configuró el GAFI.

En el caso del régimen antiterrorista, los mismos objetivos y recursos que se destinan para el régimen de antilavado de dinero, se ven incrementados en cantidades desorbitantes y se aplica un uso explícito de la fuerza para el cumplimiento de las normativas. El GAFI atiende estas necesidades y las incluye en su agenda.

El régimen de antilavado de dinero

Los esfuerzos en el control de lavado de dinero se remontan a la década de los 80, cuando los EUA luchaban por acabar con las fuentes de coca colombiana a base de bombardeos aéreos. A mediados de la década, la estrategia cambió de rumbo para actuar sobre la fuente que hacía atractiva la venta de drogas: la ganancia económica. Basándose en este esfuerzo, los EUA dibujaron el régimen antilavado de dinero en búsqueda de ya no solo destruir la oferta, sino también de penalizar al tránsito. El legitimar su proyecto suponía la adherencia a un grupo sumamente selecto en su «lucha» (el G-7) y, de esta forma, internacionalizar un paquete de regulaciones que no necesitaban ser debatidas y que gozaban del apoyo y aprobación de la comunidad científica,

25. *Ibid.*, p. 8.

26. Panamá y la destitución forzada de Noriega se presentan como el mejor ejemplo para este fin.

explicando que el problema radicaba en que los campesinos latinoamericanos cultivaban la droga, más no en que el Norte carecía de programas efectivos de salud pública y educación sobre las drogas.

Utilizando las fuentes de legitimación, el régimen tuvo cabida en las agendas del OCDE y ya para 1986, los EUA establecieron una matriz de penalización y configuraron un sistema de incentivos y castigos para garantizar el cumplimiento de las normas.

Con la llegada de las tecnologías de comunicación y el establecimiento efectivo de la globalización, los 90 fueron el escenario, por excelencia, para poner a prueba un tipo de régimen que buscaba castigar a aquellos actores que «albergaban» a esos enemigos anónimos que manipulaban y coartaban el sistema internacional de normas y reglas de control. Con la globalización, el dinero se convirtió en una mercancía mundial, los bancos se volvieron internacionales, los reguladores financieros perdieron el monitoreo de las actividades de las instituciones financieras y las fronteras ya eran incapaces de bloquear las transacciones, haciendo del negocio del lavado de dinero un proceso diario, fácil y despenalizado. Bajo estas circunstancias, el régimen debía adoptar una forma concreta, debía institucionalizarse. Es así que, en 1989 nació el GAFI en Francia, bajo el cobijo de las naciones más poderosas de Occidente.

El régimen antiterrorista

El camino trazado, desde varias fuentes de legitimación de un régimen hasta la conformación del GAFI en el marco del lavado de dinero, abarca un período de estudio muy importante para los profesionales de las relaciones internacionales. Sin embargo, la caída de las Torres Gemelas el 11 de septiembre, supone un cambio transcendental en la forma y estructura de las relaciones internacionales, tanto en la teoría como en la práctica. En la teoría, el realismo recobró la vigencia que se había perdido con la caída del muro de Berlín y se alimentó de los aportes de una nueva rama: el neoconservadurismo norteamericano, con su mayor exponente, Donald Rumsfeld. En la práctica, la hegemonía cayó en una suerte de parafernalia esquizofrénica y buscó reactivar todo el control que mantenía con mano dura en los 70 y 80 y el poder blando que lo caracterizó en los 60 y 90.

Para efectivamente controlar y acabar con el terrorismo, se necesita de un contingente transnacional, cuya estructura e implementación deben ir acorde con las demandas que representan las acciones del terrorismo. En el sistema internacional, es mucho más simple modificar un régimen que previamente había funcionado con otros propósitos y adaptarlo a las demandas coyuntura-

les.²⁷ Es por esto que el GAFI fue adaptado para cumplir los propósitos de la lucha antiterrorista luego de los ataques en Nueva York. Gardner²⁸ lo justifica de este modo:

In spite of the differences between money laundering and terrorist financing, the similarities allow countries to utilize the same techniques and institutions developed nationally and internationally to detect money laundering and identify terrorist financing. Regime tools such as customer due diligence and suspicious transaction reports can be used as investigative devices to ascertain not only the origins of funds but their destinations. Moreover, international cooperation structures are in place for the exchange of information, blocking funds, and closing down channels used to transfer funds.

Es así que el mandato del GAFI se expandió en enero de 2002, al dictar ocho «recomendaciones especiales» y luego, en octubre, se añadiría una final, que completa el paquete conocido como el 40 + 9. Estas normativas serán analizadas a profundidad en los siguientes apartados.

Es esencial remarcar, entonces, que el GAFI, en la actualidad representa a la institución formal de lucha contra el terrorismo por excelencia. Encuentra su legitimidad, no solo por la bendición de la OCDE, sino que además fue ratificada por el Consejo de Seguridad de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) como el organismo competente para aquellos fines, confiriéndole así, potestades mundiales.²⁹ «In Security Council Resolution 1617 of late July 2005, the Security Council posited that the standard-setting, coordination, and capacity building efforts of the Financial Action Task Force (FATF)³⁰ constitute a model for crippling finances of terrorists groups».³¹ Los eventos de 11 de septiembre transformaron las relaciones internacionales y modificaron las agendas de los Estados. El GAFI sufrió una transformación sustancial, clave para entender el proceso de toma de decisiones y la conformación de normas en el régimen. «Since 2001, the world community has relied on the FATF as

27. En teoría de relaciones internacionales, se sostiene que el desmantelamiento de regímenes es muy costoso, por lo que los estados, transforman los objetivos para darles nuevas directivas y propósitos. Ejemplos claros de estos se encuentran en el caso de la *Organización del Tratado Atlántico Norte* (OTAN) posguerra fría o el Banco Mundial después de la recuperación europea.

28. Kathryn Gardner, «Fighting Terrorism the FATF Way», en *Global Governance*, vol. 13, No. 13, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007, p. 328.

29. El Consejo de Seguridad de la ONU, es el único organismo mundial con la capacidad de emitir resoluciones vinculantes para todos sus miembros y utilizar la fuerza legítimamente, para hacer cumplir aquellos mandatos.

30. FAFT es GAFI por sus siglas en inglés.

31. K. Gardner, *op. cit.*, p. 326.

the lead institution of its anti-laundering (AML) regime, laws, and enforcement measures in its fight to detect and counteract terrorist financing». ³²

En el siguiente apartado se analizará a profundidad la conformación del GAFI, su estructura y normativa, y se hará un breve análisis sobre la aplicación de esta normativa, en varios estudios de caso.

EL GAFI

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) fue establecido en la cumbre del G-7, en 1989, en París, en respuesta a las exigencias que la amenaza del lavado de dinero presentaba para los sistemas financieros nacionales e internacionales. En abril de 1990, el GAFI introdujo su *set* de 40 Recomendaciones para el control del lavado de dinero, ahora reconocido como un estándar internacional en el combate a dicho fenómeno. Este fue revisado en 1996 y 2003 para reflejar los cambios en los patrones de la actividad. Si bien el GAFI fue establecido como un organismo que manejaría los objetivos del régimen antilavado de dinero, sus funciones primordiales fueron reconfiguradas de tal forma que se pudiese adaptar a las demandas que el régimen antiterrorista presentaba. Por esto, luego de los eventos de 11 de septiembre de 2001, el mandato fue ampliado para incluir una agenda que adopte el control del financiamiento al terrorismo. Con este fin, en enero de 2002, se diseñaron ocho nuevas recomendaciones especiales en contra del financiamiento al terrorismo. Nuevamente, estas fueron revisadas en octubre de 2004 y el número de recomendaciones especiales se amplió a nueve, con el propósito de interceptar los movimientos transfronterizos de dinero en efectivo.

Lo interesante del GAFI es que a pesar de ser un organismo muy selecto, con membresías limitadas y cuya creación es bastante reciente, sus normativas tienen un peso similar a las directrices del Consejo de Seguridad de la ONU. Sus mecanismos de control son presentados como recomendaciones no vinculantes y, sin embargo, acarrear responsabilidades que implican cambios en las políticas domésticas, sobre todo, de aquellos que no son parte del Club. «The primary instrument by which the FATF monitors progresses made by its member governments are the self-assessment and mutual evaluation processes while the Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT) initiative monitors compliance by non-member governments». ³³

Por esta razón, resulta imperativo analizar la estructura del GAFI y su normativa, para comprender su alcance, propósito último y su legitimidad.

32. *Ibid.*, p. 326.

33. *Ibid.*, p. 330.

Estructura

Como se menciona anteriormente, los órganos más importantes del GAFI siempre están dirigidos por países del OCDE. «The club-character of FATF enabled the organisation to quickly agree on common rules to fight money-laundering». ³⁴ Actualmente, cuenta con 34 miembros, dos organizaciones regionales (Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo), ocho miembros asociados (incluido el GAFISUD) y más de 20 observadores. ³⁵ El último país que fue incluido como miembro fue Corea del Sur en 2009. ³⁶

Although the membership is limited to thirty-three members of the international community, a high percentage of the world's financial activity is located in their financial markets. Over the past eighteen years, FATF expansion has included only seventeen new members that have been identified as strategically important. What is more, the FATF's reach expands beyond its member states and observer organizations to regional bodies. ³⁷

Los cuarteles generales del GAFI se encuentran en París y las lenguas oficiales utilizadas por este organismo son el francés y el inglés. El GAFI posee una estructura sumamente simple. Tiene un secretariado y una presidencia. La presidencia es un cargo que dura un año, en la que ostenta el poder un funcionario de alto nivel de cualquier jurisdicción del GAFI. Hasta julio de 2010, esta función la ejercía el holandés Paul Vlaanderen. A partir de la fecha, el actual presidente es el mexicano Luis Urrutia Corral. El secretariado se encarga de apoyar al equipo técnico y al presidente. La secretaría se encuentra en la sede de la OCDE, en París.

La estructura del GAFI se completa con los miembros asociados regionales, los cuales fueron creados con el propósito de expandir el mandato del GAFI hacia el resto del mundo y monitorear los esfuerzos por acatar los reglamentos del organismo. De acuerdo a Hülse, este tipo de acciones permite a un organismo del tipo del GAFI, introducir «legítimamente» sus normativas

34. R. Hülse, *op. cit.*, p. 8.

35. Entre los observadores se encuentran el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, la Secretaría del Commonwealth, el Grupo Egmont, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Naciones Unidas (ONU), el Banco Central Europeo (ECB), la OCDE, entre otros.

36. Las políticas de inclusión de miembros al GAFI es sumamente estricta. Entre las condiciones que pide el organismo, se encuentran: un nivel de PIB determinado; un tamaño específico del sector bancario; aplicar a cabalidad las 40 + 9 Recomendaciones, entre otras.

37. K. Gardner, *op. cit.*, p. 330.

para que no sean tachadas como «hegemónicas» y que parezcan diseñadas regionalmente.

The AML-rules are the invention of the G-7 countries. If FATF tries to make the rest of the world adopt them, the reproach of the rules being hegemonic and therefore unacceptable is not very far-fetched. In order to mitigate this problem, FATF has employed a strategy of regionalization. It has facilitated the establishment of so-called «FATF-Style Regional Bodies» (FSRBs) which adopt the 40 Recommendations. This turns hegemonic rules into regional rules.³⁸

La regionalización y su estrategia de legitimidad serán tratadas más adelante en profundidad, cuando se discuta el rol que maneja el GAFISUD en América Latina. A continuación una lista de los miembros regionales asociados al GAFI:

- The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG).
- Caribbean Financial Action Task Force (CFATF).
- The Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL) (formerly PC-R-EV).
- *The Financial Action Task Force on Money Laundering in South America* (GAFISUD).
- Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENA-FATF).
- Eurasia Group (EAG).
- Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAA-MLG).
- Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in Africa (GIABA).³⁹

Normativa

Para hacer cumplir con su mandato, el GAFI ha diseñado una serie de herramientas, que si bien han sido catalogadas como recomendaciones, responden coercitivamente a aquellos que no cumplen. Estas herramientas le permiten mantener en control a los no cumplidores y ejercer las normativas que establece el régimen.

38. R. Hülse, *op. cit.*, p. 15.

39. La agencia regional, Central African Anti-Money Laundering Group (GABAC), que tiene la misma misión y los mismos objetivos que los grupos descritos arriba, se encuentra en proceso de ser reconocido como un miembro regional asociado del GAFI.

a) Las 40 Recomendaciones

Este paquete de recomendaciones ha sido adoptado en el sistema internacional como el mecanismo estándar de la lucha contra el lavado de dinero. Esta es la herramienta más poderosa y significativa con la que cuenta el GAFI. Tiene la intención de ser universalmente aplicable y, por lo tanto, obliga a que los Estados se adhieran y ejecuten las directrices de la normativa. Cubre cuestiones que van desde legislación criminal, pasando por regulaciones estatales, hasta incluir la cooperación interestatal. Se encuentra dividido en cuatro secciones.⁴⁰

Entre los temas esenciales del paquete, se recomienda que se criminalice el lavado de dinero y que se amplíe el mandato para que se controle todo tipo de crimen.⁴¹ De la misma manera, se pide que se rebaje el umbral de castigo, para incluir la negligencia y la ceguera voluntaria como crímenes de igual magnitud. Además, presiona a que los Estados otorguen a las autoridades competentes las herramientas legales correspondientes para que sean capaces de identificar, rastrear y confiscar el dinero lavado. Para incrementar la cooperación transnacional, el GAFI sugiere establecer sistemas de información disponibles para el resto de Estados y generar canales de cooperación con los principales organismos financieros del mundo.

Uno de los valores esenciales del paquete, que vale recalcar, es su constante referencia a tratados internacionales previamente acordados. Por ejemplo, en la primera sección, promueve la adherencia a los requisitos establecidos por los Convenios de Viena y Palermo, en relación a la cuestión de la criminalización del lavado de dinero. La recomendación 5, una de las más

40. Sección a) Sistemas legales: Alcance de aplicación del delito de blanqueo de capitales; Medidas provisionales y decomiso. Sección b) Medidas que deben adoptarse por las instituciones financieras y empresas no financieras y profesiones para prevenir el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: Diligencia debida del cliente y el mantenimiento de registros; reporte de operaciones sospechosas y cumplimiento con las normas; otras medidas para impedir el blanqueo de dinero y financiación del terrorismo; medidas que deben adoptarse con respecto a países que no cumplen o se ajusten insuficientemente a las recomendaciones del GAFI; regulación y supervisión. Sección c) Medidas institucionales y otras medidas necesarias en los sistemas de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: Autoridades competentes, sus poderes y recursos; transparencia de las personas jurídicas y los acuerdos. Sección d) Cooperación internacional: Asistencia legal mutua y extradición; otras formas de cooperación. Traducido del documento original.

41. El GAFI establece que se deben incluir por lo menos 20 temas más a la cuestión de lavado de dinero. Entre ellas se encuentran: corrupción y soborno, fraude, contrabando, manipulación del mercado, entre otros. La creencia es que mientras más temas se incluyan en la legislación, más fácil será para los agentes, el enjuiciar a los criminales. Rohan Bedi, «Money Laundering-Controls and Prevention», en *Banking Today: journal of the Hong Kong Institute of Bankers*, marzo, Dublín, PricewaterhouseCoopers, 2006, p. 2-3.

importantes del paquete, hace referencia al Comité de Basilea sobre la supervisión bancaria de octubre de 2001, en la cual, se estipuló la «debida diligencia del cliente» donde los organismos financieros tienen la posibilidad (y el deber) de controlar las transacciones y operaciones financieras de los individuos que sean sospechosos de proveer información falsa o que tengan algún tipo de relación que involucre el lavado de dinero.

The cornerstone of the FAFT strategy is the «know your customer» approach. This includes eliminating anonymous accounts, indentifying all customers, maintaining records of transaction for at least five years, making all records available to legal authorities upon request, and notifying appropriate authorities if unusual or suspicious transactions have transpired.⁴²

Finalmente, es importante notar la sugerencia de la creación de una Unidad de Inteligencia Financiera en el acápite 13. Esto es interesante puntualizar ya que el Ecuador cumple tan solo con esta recomendación de las 40 mencionadas. En el siguiente capítulo se estudiará el tema del Ecuador y su relación con el GAFI.

b) La expansión del mandato: las 9 Recomendaciones Especiales

Como se anotó previamente, los ataques de 11 de septiembre llamaron a un cambio radical en la agenda internacional. La respuesta del GAFI fue la inclusión de un paquete de nueve recomendaciones que modificarían la esencia del organismo para siempre. En la actualidad, más que luchar por el lavado de dinero, el GAFI se concentra en derrotar al fenómeno del terrorismo, pero se escuda bajo la anterior categoría. Las 9 Recomendaciones Especiales instan a los Estados miembros y a los asociados a embarcarse en la lucha antiterrorista y a dirigir los recursos necesarios para desarticular esta forma de crimen transnacional; en otras palabras, legitiman el régimen antiterrorista.

Las recomendaciones especiales hacen menciones específicas a dos documentos internacionales ratificados: la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999 y a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que establece al GAFI como el órgano competente para la lucha contra el terrorismo. Además, al igual que el paquete de 40 Recomendaciones, reitera la necesidad de determinar la criminalidad del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo; otorga autoridad a las agencias competentes para que traten a los criminales y confiscuen activos derivados del acto criminal y construye un

42. K. Gardner, *op. cit.*, p. 330.

marco para que se pueda transferir la información competente. Algo interesante que se añade en las recomendaciones especiales es el trato de los envíos de remesas y la supervisión de organizaciones sin fines de lucro. El GAFI sugiere la creación de un sistema de envío de remesas, que adecuadamente investigue las transacciones de este tipo, y un conjunto de herramientas para supervisar que organismos sin fines de lucro no financien el terrorismo.

The FAFT established a methodology for assessing compliance with the additional recommendations and focused on developing best practices concerning several recommendations, such as the freezing of terrorists' assets, alternative remittance systems, and the development of more specific guidelines for the supervision of non-profit organizations.⁴³

La evaluación del paquete de recomendaciones, así como de las 9 Recomendaciones Especiales, se realiza de acuerdo a los cuatro niveles de cumplimiento mencionados en la Metodología 2004. Estos son: cumplida (C); mayoritariamente cumplida (MC); parcialmente cumplida (PC); no cumplida (NC); y en casos excepcionales se puede encontrar con no aplicable (NA).

Otros mecanismos organizacionales para asegurar obediencia

«Monitoring and assessment are the key to the FATF's success, providing clearly defined standards, identifying gaps between reality and standards, and providing regular and detailed feedback».⁴⁴ Al GAFI le interesa la aplicación de sus normas, por lo que establece un conjunto de procesos que encaminan a los países a adoptar las recomendaciones. «If standards are applied without uniformity or appropriate rigor, terrorists and criminals will enter the international financial system at the vulnerable seams: the countries of least resistance».⁴⁵ Para este fin, el GAFI estableció tres mecanismos:⁴⁶ el proceso de autoevaluación, procesos de evaluación recíproca y lista de países o territorios que no cooperan (NCCT, por sus siglas en inglés, mejor conocido como la lista negra del GAFI).

43. *Ibid.*, p. 331.

44. *Ibid.*, p. 332.

45. *Ibid.*

46. Nigel Morris-Cotterill, «Money Laundering», en *Foreign Policy*, No. 124, Washington DC, FP Group, 2001, p. 18.

a) El proceso de autoevaluación

En su afán de mantener un control periódico y actualizado, el GAFI demanda un informe anual, donde los Estados miembros declaran sus esfuerzos por cumplir con las recomendaciones y detallan sus acciones en contra del lavado de dinero y el terrorismo. Luego, ese Estado consiente entrar a un proceso de evaluación, que es realizado por otro país miembro. El GAFI sostiene que los procesos de revisión entre Estados aumentan la transparencia y sostiene el cumplimiento estricto de los países. En el caso de los Estado no miembros, el GAFI ha adoptado una política de «señalar con el dedo».⁴⁷ Cuando los Estados no cumplen, son incluidos en una lista que es publicada mundialmente. Esto acarrea una serie de consecuencias que serán analizadas más adelante.

b) Los procesos de evaluación recíproca

El pilar del proceso evaluativo es la evaluación recíproca. Durante este proceso, un equipo integrado por 3 o 4 expertos de los países miembros del GAFI, en temas judiciales, financieros y de aplicación de la normativa del GAFI, realizan una inspección del país y escriben un reporte. El reporte establece aquellas áreas que necesitan atención especial y realiza propuestas de una asesoría sobre cómo puede superar sus deficiencias. Lo que resulta más importante para el GAFI, es que estos reportes le permiten establecer procedimientos para hacer cumplir a aquellos que no lo están haciendo en forma voluntaria. Para estos casos específicos, el GAFI posee un programa de cuatro pasos a seguir para afianzar el cumplimiento. En primer lugar, el GAFI establece que, el país no cumplidor debe presentar un informe particular en una de las sesiones plenarias anuales.⁴⁸ Luego, de encontrarse fallas en este nuevo reporte, el presidente del GAFI envía una comunicación o una misión de alto nivel para que alerte a dicho país. Finalmente, el GAFI emite una declaración a los organismos financieros mundiales para que estén alerta a cualquier tipo de transacción que efectúe dicho país, cualquiera de sus ciudadanos, o cualquiera de sus empresas nacionales. «Although nominally requiring increased «scrutiny» of financial transactions, essentially this third measure restricts the access

47. El modelo del GAFI es denominado como «Naming and Shaming». Vale la aclaración pues en la traducción se pierde el sentido.

48. Como se refiere en la primera sección, una de las herramientas de legitimación que utiliza el GAFI, es el uso de expertos. En este sentido, se «despolitiza» el organismo y se le brinda cierta «tecnicidad» a su normativa. En las sesiones plenarias del GAFI, solo «expertos» en temas de lavado de dinero, derecho internacional y otros temas, asisten. Estas sesiones plenarias ocurren tres veces por año y tienen el objetivo de actualizar, revisar y ordenar todos los temas relevantes a los objetivos del GAFI.

of the state, its financial institutions, and its citizens to the international market (or at least the percentage controlled by the FATF member states) through higher barriers to entry».⁴⁹

c) *La lista negra del GAFI*

Como si no fuesen suficientes los tres procedimientos anotados, el GAFI posee una última herramienta para obligar al cumplimiento de sus normas: la estrategia de «señalar con el dedo». Esta iniciativa comenzó en el año 2000, y desde entonces ha generado respuestas enormemente favorables para el GAFI. Hülse estima que su efectividad radica en que los países tienen tanto temor de pagar las consecuencias de las sanciones, que a pesar de considerarlas ilegítimas, cumplen con las demandas del GAFI. Cada junio, el GAFI publica globalmente la lista de países que no cumplen con las normativas y alerta a todo el sistema internacional, bajo la normativa 21 del paquete de recomendaciones.⁵⁰

A pesar de su carácter notoriamente coercitivo, un análisis histórico demuestra cierta flexibilidad en el manejo de la lista. Desde su instauración, los países que han sido incluidos nunca han permanecido por más de cinco años en la lista y tan solo dos (Nauru y Myanmar), han sido sancionados a través de la normativa 21. Sin embargo, esto no quiere decir que la inclusión en la lista del GAFI no busque el cumplimiento de sus normas por medios coercitivos.

La lista negra incluye un conjunto de 25 criterios para definir a un Estado como «no cumplidor». Estos criterios están divididos en cuatro secciones, que incluyen: a) Lagunas en la reglamentación financiera. Conciérne a temas que fallan en el sector financiero, sobre todo en reglamentos, protección del cliente y transmisión de información; b) Los obstáculos planteados por las demás exigencias reglamentarias; por ejemplo, la existencia de requisitos inadecuados en las leyes comerciales para el registro de las empresas y entidades jurídicas y/o en fallas en la identificación del beneficiario de las entidades jurídicas y de negocios; c) Obstáculos para la cooperación internacional, bien sea por autoridades administrativas o por autoridades judiciales y, d) Recur-

49. R. Hülse, *op. cit.*, p. 19.

50. La normativa 21 dicta las medidas que se pueden adoptar en caso de países que no cumplan satisfactoriamente con las regulaciones del GAFI. Si bien no están directamente estipuladas cuáles son y se las define solo como «contramedidas», estas pueden incluir el congelamiento de activos, impedimentos para viajar, trabas para sostener relaciones comerciales y económicas, entre otras. Si bien ser incluido en la lista negra del GAFI tiene sus repercusiones, la normativa 21 ha sido utilizada tan solo en tres casos: Myanmar, Nauru y Ucrania. No obstante, todas las «contramedidas» fueron retiradas y a la fecha ningún país se encuentra sancionado bajo esta cláusula.

son insuficientes para prevenir y detectar actividades de lavado de dinero. Por ejemplo, por la falta de recursos en los sectores público y privado y/o por la ausencia de una unidad de información financiera o de un mecanismo equivalente.⁵¹

Del mismo modo, el GAFI establece siete pasos a seguir para salir de la lista negra. Si bien son normativas generales, implican procedimientos específicos que pueden generar diversos problemas. Además de promulgar leyes y reglamentos domésticos que cumplan con los requisitos internacionales para el lavado de dinero y el control del terrorismo, los países deben someterse a varios niveles de evaluación. Es decir, el Estado que quiera salir de la lista debe permitir que prime el derecho internacional sobre su legislación doméstica y, además, debe someterse a inspecciones y lineamientos (que se puede intuir) bordean en la violación a los principios de la no interferencia en los asuntos domésticos, es decir, en la violación de la soberanía. Luego de pasar por los controles regionales, como lo estipulan el inciso 2 y 3, el cuarto inciso estima necesaria la visita de un oficial del GAFI, para controlar in situ, que los cambios se hayan efectuado. Finalmente, los incisos 5, 6 y 7, establecen la redacción de un informe final que se acompaña con una carta del presidente del GAFI, exponiendo, que si bien este país ha logrado salir de la lista negra, no significa que tenga un sistema antilavado infalible, por lo que todavía existe cierta suspicacia con referencia a dicho Estado. Además, en cualquier punto, el GAFI, si lo considera pertinente, puede establecer nuevos requisitos a su discreción y reclamar más atención a ciertos campos específicos.

EL GAFISUD

«The acknowledged success of the FAFT in the fight against money laundering has led many within the international community to call for a <global FATF>».⁵² Tal como se puntualizaba previamente, uno de los argumentos utilizados para otorgar la legitimidad que requiere el GAFI, es la regionalización de sus normativas. La lucha en contra del terrorismo y el lavado de dinero requiere de un esfuerzo global, que no solo demanda compromisos sino un convencimiento estricto de que sus fines son necesarios, incluyendo un reconocimiento de que esta lucha global tiene características diferentes, dependiendo del contexto regional. Gardner lo puntualiza de esta manera:

51. Traducido del documento original del GAFI.

52. K. Gardner, *op. cit.*, p. 340.

Many of the nations that have been placed on the NCCT list are developing countries. In developing regions, the international community faces large problems of weak regulatory oversight and substantial use of alternatives remittance systems. One cannot simply graft a US or European-based regulatory structure on foreign financial markets. Regional bodies are able to address regional characteristics through additional standards and targeted financial assistance.⁵³

A través de la regionalización no solo se legitiman las normas sino que también se expande el mandato en el ámbito mundial. Además, la regionalización permite a la organización enfocarse en los problemas específicos de cada región y desarrollar técnicas y tácticas particulares para cada caso.

Los organismos regionales del GAFI no funcionan necesariamente como subsidiarias del organismo central; más bien, son considerados como organismos internacionales independientes. Sin embargo, dependen estrictamente del financiamiento, de la transferencia de conocimientos y de asistencia técnica del GAFI, para poder funcionar. Lo que resulta de esto es que, los organismos regionales tengan una fuerte influencia de los miembros permanentes del GAFI. «In practice, for example, this means that the principal officer of the CFATF-secretariat in Trinidad & Tobago has been provided by the UK and support staff by the US».⁵⁴

Los organismos regionales realizan funciones similares a las llevadas a cabo por el GAFI: organizan sesiones plenarias, realizan las autoevaluaciones de sus miembros y llevan a cabo las evaluaciones mutuas entre ellos. Sin embargo, es preciso notar que ninguno de los organismos regionales –con una excepción– establecen sus propios estándares en el control del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Los organismos regionales evalúan a sus miembros basándose en la normativa de las Recomendaciones 40 + 9. Es por esto que Hülse determina que el GAFI funciona como una «metaorganización» para los organismos regionales, ya que evalúa celosamente si estos se encuentran en concordancia con sus requisitos.

The FSRB-strategy fits very well into the overall picture of FATF trying to secure world-wide implementation of its rules by selling them as legitimate. As FSRBs explicitly endorse the 40 Recommendations, they make them their own. Endorsement is an act through which the FSRBs officially recognise and commit themselves to the FATF-rules. Such ownership is increased even further when FSRB-members develop their own rules, as is the case with CFATF. The rules then enjoy input-legitimacy in a particular region because they have been set or endorsed by the region's countries.⁵⁵

53. *Ibid.*

54. R. Hülse, *op. cit.*, p. 15-16.

55. *Ibid.*, p. 16.

Son notorias las ventajas que ofrecen los organismos regionales para el GAFI, no solo por la cuestión de la legitimidad, sino también porque le permiten mantener una estructura simple, reducir costos y sostener el control mundial a través de la protección del *statu quo*. Además, la regionalización garantiza la ejecución de los procesos de evaluación mutua, ya que es mucho más «aceptable» (legítimo) ser evaluado por un país vecino que por uno de la OCDE. «Neighbours are more likely to have a vested interest and can yield greater leverage at times due to their proximity and ability to embed the issue in a wider regional context».⁵⁶

Estructura

El GAFISUD fue creado el 8 de diciembre de 2000, en Cartagena de Indias, Colombia. El organismo tiene personalidad jurídica y estatus diplomático en la República Argentina donde está situada la sede oficial y el secretariado. A esto se suma la oferta del gobierno uruguayo de poner a disposición del organismo su Centro de Capacitación en materia de lavado de dinero en Montevideo.⁵⁷ El GAFISUD se convirtió en miembro asociado del GAFI en 2006.

El GAFISUD registra diez miembros latinoamericanos, los cuales se adhieren a las prácticas promovidas por la ONU y reconocen la competencia del paquete de recomendaciones del GAFI.⁵⁸ A los diez miembros permanentes, se agregan seis Estados observadores y diez organizaciones observadoras.⁵⁹ Sus miembros se reúnen dos veces al año, cuando sesionan los grupos de trabajo y su asamblea plenaria. Todos los miembros tienen derecho a voz y voto en el Pleno y los observadores solo tienen voz. De igual manera, el Pleno tiene la potestad de elegir las reuniones en las que estarán presentes solo los miembros. Las decisiones se toman en consenso por los miembros del organismo, a menos que uno de los miembros esté involucrado en un proceso de suspensión de su membresía o desvinculación total. En tal caso, no es necesario contar con el consenso del miembro involucrado para tomar una decisión. Los idiomas oficiales del organismo son el español y el portugués.

56. K. Gardner, *op. cit.*, p. 341.

57. GAFISUD, en <<http://www.GAFISUD.info/home.htm>>.

58. Los miembros del GAFISUD son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

59. Los estados observadores son: Canadá, Francia, Alemania, Portugal, España y Estados Unidos. Las organizaciones observadoras incluyen: Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), Egmont Group of Financial Intelligence Units, GAFI, BID, FMI, la Organización Policial Internacional (INTERPOL), la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadas Superiores (INTOSAI), CICAD, ONU y BM.

El financiamiento del organismo está a cargo de sus miembros, los cuales aportan con contribuciones anuales para su funcionamiento. En caso de incumplimiento de pago, las sanciones incluyen la revocación del poder de voto o la membresía.

La estructura del GAFISUD se organiza alrededor de tres órganos: el Consejo de Autoridades, el Pleno de Representantes y la Secretaría. El Consejo de Autoridades es el órgano más importante del GAFISUD. Está integrado por un representante de cada país miembro y se reúne cada vez que el Pleno lo considere necesario. Se encarga de ofrecer la legitimidad necesaria a los proyectos del organismo, ya que aprueba asuntos y proyectos, y otorga el peso y el respaldo necesario a los proyectos aprobados, para que sean llevados a cabo en la región.

El Pleno de Representantes es el órgano legislativo del organismo por excelencia. Se reúne mínimo dos veces por año y tiene características similares a las de un Congreso o Asamblea.⁶⁰ El Presidente del GAFISUD es escogido por el Pleno y tiene un período de funciones de dos años. En la actualidad, el puesto lo ostenta Felipe Tam Fox, de nacionalidad peruana. De la misma manera, el Pleno selecciona al Secretario Ejecutivo, el cual tiene funciones por períodos determinados pero prorrogables y está encargado de comandar la Secretaría. La Secretaría tiene a cargo funciones técnicas y administrativas en función del desarrollo de las actividades del organismo.⁶¹

Normativa

El propósito básico del GAFISUD es generar un marco en contra del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en Sudamérica y México, para lo cual, alienta la determinación, en la legislación doméstica en cada país, de que el delito de lavado de dinero sea considerado un delito grave. Además, sugiere el desarrollo de sistemas jurídicos, capaces de investigar y perseguir

60. De acuerdo al memorando de entendimiento del GAFISUD, las funciones del Pleno de representantes incluyen, pero no se limitan a: «1. aprobar resoluciones; 2. aprobar el programa de acción; 3. aprobar el presupuesto; 4. aprobar el informe anual; 5. controlar la ejecución del programa de acción probado; 6. designar al Secretario Ejecutivo y aprobar la estructura y demás funciones de la Secretaría; 7. aprobar las normas de procedimiento que sean necesarias; 8. aceptar la incorporación de nuevos miembros y observadores; 9. resolver la suspensión y/o la desvinculación del grupo de los miembros».

61. De acuerdo al memorando de entendimiento del GAFISUD, las funciones de la Secretaría incluyen, pero no se limitan a: «1. preparar el programa anual de acción, presupuestos y contenidos del programa; 2. ejecutar el programa de acción; 3. administrar el presupuesto; 4. coordinar las evaluaciones mutuas; 5. actuar como nexo entre el GAFISUD y terceros en la lucha contra el lavado y el financiamiento al terrorismo; 6. dar informes periódicos al Pleno y al Consejo; 7. asistir al resto de órganos en la ejecución de sus actividades».

eficazmente a aquellos que incurran en estos delitos.⁶² El establecimiento de sistemas para notificar las transacciones sospechosas y la promoción de la asistencia judicial recíproca es un objetivo primordial, ya que busca sistematizar las respuestas regionales y ofrecer un mecanismo único integrado de apoyo. El GAFISUD promueve la capacitación de las autoridades que participan en los esfuerzos contra el lavado de dinero y se enfoca en aquellos factores regionales que deben tenerse en cuenta en la aplicación de medidas en contra de esta problemática.⁶³

Entre las competencias del GAFISUD encontramos el llevar a cabo las evaluaciones mutuas, la formación y el asesoramiento técnico contra el blanqueo de dinero y la capacitación en la región. Su mandato de trabajo figura en un memorando de entendimiento, que contiene términos de referencia específicos para el grupo.⁶⁴

Aunque el campo de trabajo del GAFISUD tiene que ir acorde al paquete de recomendaciones del GAFI, su tarea incluye la implementación de normativas específicas que vayan acorde a la realidad de la región. Por esto, el valor importante que otorga la vertiente regional al GAFI son los documentos que se obtienen de los grupos de trabajo. Estos grupos se encargan de interpretar las normativas dirigidas desde el GAFI y las presentan de manera detallada, incluyendo la tipología y descripción propicia de las normas.⁶⁵ Cabe recalcar, sobre todo, el documento que estipula la normativa para el envío de dinero a través del correo (recomendación especial IX, del paquete de recomendaciones especiales en contra del financiamiento al terrorismo). Una de las mayores preocupaciones del GAFI en la región, incluye el envío de remesas por parte de los migrantes desde cualquier parte del mundo hacia Sudamérica. El GAFISUD, a través del ejercicio de interpretación de la normativa del GAFI, establece las directrices para el funcionamiento propicio del sistema. Es decir, el Grupo de Trabajo del GAFISUD no solo se encarga de traducir los documentos oficiales del GAFI, sino que también se encarga de promoverlos, actualizarlos y presentarlos de tal forma que su aplicación sea sencilla y factible.⁶⁶

El trabajo interpretativo también incluye un esfuerzo por generar mejores prácticas en la aplicación de la normativa. Para esto, los Grupos de Trabajo del GAFISUD redactan documentos que establecen acciones y aclaraciones que adecuan la normativa a la realidad regional. También incluyen ejemplos específicos para demostrar su aplicación y detallan los pasos para su adecuada

62. GAFI, en <<http://www.fatf-GAFI.org>>.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

65. Ejemplos de estos se encuentran en GAFISUD, <<http://www.GAFISUD.info/home.htm>>.

66. Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX: Correos de Efectivo.

implementación.⁶⁷ Uno de los ejemplos de interpretación y delimitación de una «guía de implementación», se encuentra en el trabajo realizado sobre la Resolución 1803 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en relación a la problemática de la proliferación nuclear. Este documento es de especial relevancia para este estudio y será analizado a profundidad en el siguiente capítulo. Por lo pronto, además de la mención al documento, vale apuntar el objetivo 1.b, referente a la vigilancia de las relaciones financieras con bancos de Irán.⁶⁸

Finalmente, el GAFISUD también proporciona una «guía de contactos y procedimientos para la cooperación jurídica en materia de lavado de activos».⁶⁹ Se trata de una lista de contactos en cada país miembro a la que se puede acceder desde su portal web. Muchas de ellas no se encuentran actualizadas, pero sirven ya que incluyen información detallada de representantes y organismos domésticos de cada uno de los miembros.

ESTUDIOS DE CASO

El propósito de realizar estudios de caso es que permiten entender el funcionamiento aplicado de la teoría expuesta previamente sobre la matriz que representa el GAFI. En este sentido, se buscarán conexiones entre casos, para finalmente relacionarlos con el objetivo primordial de esta investigación, que es el análisis del caso ecuatoriano. Numerosos cuestionamientos se levantan en torno, no solo del paquete de recomendaciones, sino sobre todo, de la lista negra. Otro propósito de este apartado, es examinar cuáles han sido las consecuencias para los países que han sido incluidos en esta lista. Cabe recalcar sin embargo, que no todos los casos de estudio corresponderán a países que han sido incluidos en la lista. El caso venezolano tiene el propósito de demostrar que posee fallas similares a aquellos que sí han sido incluidos en su aplicación del paquete de recomendaciones, no obstante, nunca ha recibido advertencias mayores o acciones puntuales por parte del GAFI, para forzarlo a cumplir con la normativa. El otro caso fue incluido por similitudes con Ecuador, en cuanto a su entorno social, político y económico, pero que demuestra someterse a los

67. Mejores Prácticas en Decomiso (recomendaciones 3 y 38); o Mejores Prácticas para la aplicación de la Recomendación Especial VIII del GAFI sobre Organizaciones Sin Fines De Lucro.

68. Objetivo 1. b) «[...] Dicha vigilancia debería ser aplicada a las relaciones, cuentas o transacciones que dichas entidades financieras mantengan con los bancos domiciliados en Irán y sus sucursales y filiales en el exterior, a los efectos de evitar actividades que contribuyan a la realización de actividades nucleares estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares [...]».

69. Tomado de la página web del GAFISUD.

requisitos del régimen dibujados por el GAFI. Este caso tiene como propósito explicar los alcances de la normativa internacional en la legislación doméstica y su influencia en las relaciones internacionales del país.

En este contexto, los tres fines que se buscará en los estudios de caso serán: 1. razones por las que fueron incluidos en la lista. Es decir, en qué determina el GAFI que han fallado aquellos países que han sido incluidos en la lista. En el caso de aquellos que no han sido incluidos en la lista, se analizará si cumplen a cabalidad con las regulaciones del GAFI; 2. régimen antiterrorista: esta sección, permitirá entender si los países que han sido incluidos en la lista, efectivamente, no cumplen con los esfuerzos requeridos para la lucha antiterrorista. Entre otras cosas, se buscará esencialmente cuáles son sus relaciones con Irán, tomando en cuenta, lo que se expuso anteriormente sobre la Resolución 1803 del Consejo de Seguridad de la ONU; y 3. cuáles fueron las consecuencias para aquellos países que fueron incluidos en la lista.

Caso 1: Venezuela e Irán

Por propósitos del análisis comparativo, se ha decidido en este caso, tratar a los dos países como un paquete. Ambos casos resultan interesantes, porque poseen características similares en cuanto a las deficiencias que apunta el GAFI. Resulta sugestivo el hecho de que Venezuela nunca haya sido incluida en la lista del GAFI, a pesar de que posee fallas más determinantes que el Ecuador. En particular, el caso venezolano salta a la vista porque a pesar de pertenecer a una de las vertientes regionales del GAFI (Grupo de Acción Financiera del Caribe-GAFIC), nunca ha sido llamada la atención por sus fallas en la aplicación del paquete de recomendaciones. Las conclusiones de este apartado sugieren que no ha existido ningún intento por hacer cumplir con el reglamento del GAFI; por lo tanto, que las consecuencias de no cumplir con el régimen no siempre son determinantes en las relaciones internacionales de los países. Por su parte, Irán se ve envuelto en un nuevo paquete de sanciones determinadas por los EUA y la UE, no obstante, no parece modificar su comportamiento en lo más mínimo. Igualmente, estar incluido en la lista de observación del GAFI, no le ha supuesto mayores cambios en sus relaciones internacionales.

Venezuela es parte del GAFIC; su informe de evaluación mutua fue presentado en septiembre de 2009 y estuvo a cargo de especialistas de Nicaragua, Costa Rica y un representante del GAFISUD.⁷⁰ El informe dictaminó que el Estado bolivariano cumple (C) con 6 de las 40 Recomendaciones, y con ninguna de las recomendaciones especiales.⁷¹ De acuerdo al informe, Venezuela,

70. Informe de Evaluación Mutua de Venezuela.

71. Recibió calificación C en las recomendaciones 4-18-19-28-35 y 40.

mayoritariamente cumple (MC) con 11 recomendaciones y con la recomendación especial V.⁷² En cuanto a las que parcialmente cumple (PC), se encuentran 13 recomendaciones y en las recomendaciones Especiales I, II y VI.⁷³ En cuanto a las recomendaciones que no cumple (NC), se hallan 10 recomendaciones y en las recomendaciones especiales III, VII, VIII y IX.⁷⁴

A pesar de tener fallas concretas en su aplicación, sobre todo en las recomendaciones especiales, y de recibir numerosas llamadas de atención, bien sea por organismos financieros internacionales, como de la propia ONU, por incumplimiento con las resoluciones referentes a Irán, ninguno de estos esfuerzos han sido suficientes para que la nación bolivariana modifique su comportamiento.⁷⁵

El caso más ilustrativo dio en el escándalo surgido con la filial venezolana del banco español BBVA. Ante las numerosas amenazas de incautación por parte del gobierno venezolano, se sumaron una serie de advertencias que relacionaban al banco con prácticas ilícitas que facilitaban el blanqueo de capitales, así como al financiamiento del terrorismo. Esta fue una llamada de atención que pudo repercutir fuertemente en España.⁷⁶ Aparentemente, el banco aportó al financiamiento de la campaña electoral del presidente Chávez con dinero proveniente de cuentas encubiertas en paraísos fiscales. Esto está directamente relacionado con lo ocurrido en 2008, cuando Irán y Venezuela firmaron un protocolo de cooperación para financiar proyectos, con lo cual el Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán se asentó en Venezuela. Para octubre de 2008, los EUA sancionaron al Banco Internacional de Desarrollo de Venezuela, filial del banco iraní, con medidas similares a las dictaminadas por la normativa 21 del paquete de recomendaciones.⁷⁷

El historial de la relación venezolano-iraní data de 2001, cuando Chávez hizo su primera visita oficial al presidente Ahmadinejad. Desde entonces, las relaciones comerciales bilaterales se han incrementado exponencialmente, en ámbitos que van desde la agricultura y la infraestructura, hasta la energía. En 2008, las importaciones venezolanas desde Irán alcanzaron los 73 millones de

72. Recibió calificación MC en las recomendaciones 1-2-11-15-17-25-29-31-36-37 y 39.

73. Recibió calificación PC en las recomendaciones 3-5-8-10-13-14-21-22-23-26-27-34 y 38.

74. Recibió calificación NC en las recomendaciones 6-7-9-12-16-20-24-30-32 y 33.

75. A más de estudiar el informe de evaluación mutua, resulta interesante estudiar un caso específico para demostrar las fallas en los esfuerzos en contra del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

76. En 2002, el BBVA fue puesto bajo observación por dictamen del juez Baltasar Garzón, por prácticas delictivas en el lavado de dinero y por pagos políticos en los ámbitos doméstico y extranjero. El grupo fue vinculado a la red terrorista de ETA. Se descubrió que el banco tenía cuentas secretas en Lichtenstein e islas Caimán.

77. Se congelaron activos del Banco en territorio norteamericano y se prohibió al trato con cualquiera de las dos entidades.

dólares. Para diciembre de 2008, la inversión iraní en Venezuela superaba los 4 billones de dólares.⁷⁸ A pesar del nuevo paquete de sanciones dirigido hacia Irán por parte de los EUA y de la Unión Europea, Venezuela continuará exportando gasolina y haciendo caso omiso a las advertencias de Occidente.⁷⁹ Asimismo, continuará con los 57 proyectos industriales firmados en conjunto: el acueducto en isla Margarita y la planta cementera en Bolivia. Resulta curioso que Venezuela nunca haya sido incluida en la lista negra del GAFI, o que siquiera, sea llamada la atención por el organismo. La primera conclusión que se puede obtener de este apartado, es que a pesar de ser un organismo global, con medidas determinadas a cambiar la conducta de los Estados rebeldes y de ser el mecanismo de control por excelencia de Occidente, el GAFI, encontró en Venezuela un rival que, sin tener mayor poder en el sistema, desnudó incoherencias, debilidades y omisiones del organismo financiero. El impacto de la normativa del GAFI en Venezuela ha sido muy leve y más que nada, no ha modificado su comportamiento ni su forma de establecer sus relaciones internacionales.

Por su parte, Irán, contrario a Venezuela, no es parte de su vertiente regional del GAFI, el MENAFAFT (Middle East and North Africa Financial Action Task Force). Debido a esto, no existe un reporte o una evaluación mutua al país, pero a diferencia de Venezuela, Irán si ha sido contactado por el GAFI y ha sido puesto bajo observación.⁸⁰ En octubre de 2007, el GAFI lanzó su primera advertencia a Irán a través de un comunicado público. Si bien no fue incluido en la lista negra, se le advirtió sobre las deficiencias en su sistema de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Esto iba acorde con las resoluciones pasadas por el Consejo de Seguridad y la subsecuente ola de sanciones hacia Irán por sus intenciones de proyectos de proliferación nuclear. En febrero de 2008, el GAFI reiteró su advertencia, e instó a los miembros del GAFI y a sus asociados regionales, a que limiten sus relaciones comerciales y financieras con los bancos iraníes.⁸¹ Estas sanciones fueron reiteradas durante este año.

Throughout 2008 and 2009, the FATF issued a series of public statements expressing concerns about the significant deficiencies in the AML/CFT regimes of a number of jurisdictions. For one of these jurisdictions, Iran, the FATF took the additional step of calling upon its members and urging all jurisdictions to

78. En los sitios web <BBCmundo.com>, <que.es>, <informe21.com> e <iran-daily.com>.

79. *Ibid.*

80. Reporte anual 2009-2010 del GAFI.

81. La resolución 1803(2008) del Consejo de Seguridad de la ONU determina que por «bancos iraníes» se refiere a: «a todos los bancos domiciliados en Irán y sus sucursales y filiales en el exterior. Las referencias a *entidades financieras* con relación a un estado determinado comprenden sucursales y filiales de bancos iraníes que operen en ese estado».

apply *counter*-measures to protect their financial sectors from money laundering and terrorist financing risks emanating from it. Based on continued lack of progress by Iran, the FATF reiterated its call for countermeasures in February and June 2010.⁸²

El caso iraní es otra muestra del límite de la normativa internacional. A pesar de las numerosas herramientas que se han utilizado para regular su comportamiento y censurar sus decisiones, Irán todavía mantiene un programa nuclear seriamente comprometido con sus objetivos, financia a Hezbo-llah abiertamente y no se molesta en cumplir con las regulaciones del GAFI. La «cruzada» iraní quita valor y vigor a la normativa y hace un llamado a la desobediencia internacional. A pesar de las numerosas advertencias y las sanciones explícitas sobre sus bancos y comercio, parece ser que son castigados aquellos que se involucran con Irán, más no el propio Irán. Las críticas al uso de las sanciones es una cuestión que el GAFI debe tomar en cuenta a futuro para la aplicación de sus normas y para la elaboración cuidadosa de sus incentivos y premios por cumplimiento.

Caso 2: Colombia⁸³

En contraposición, el caso colombiano demuestra el alcance de la normativa internacional en un territorio. Colombia es parte del GAFISUD; concentra esfuerzos específicos en materia de lucha contra el terrorismo y lavado de dinero y posee unas fuerzas armadas entrenadas por los EUA (capacitadas

82. Reporte anual 2009-2010 del GAFI.

83. Como se verá, el caso colombiano deja conclusiones sorprendentes. Una de las razones por las que fue incluido es por el problema que sufre con la guerrilla y el narcotráfico, además de un sistema político que se enfrenta a la influencia directa del paramilitarismo y a la corrupción. Debido a las conclusiones obtenidas del caso colombiano, se decidió investigar cuáles eran las realidades del resto de países andinos, considerados como los mayores exportadores de cocaína en el mundo y del caso mexicano, que presenta condiciones similares a las de Colombia. Todos estos países pertenecen al GAFISUD. Estos fueron los resultados: el informe de Bolivia de 2006 dicta que cumple con tan solo 3 recomendaciones, mayoritariamente con 7, parcialmente con 14 y con 1 recomendación especial. No cumple con 16 recomendaciones y con 8 de las 9 Recomendaciones Especiales. Nunca ha sido incluido en la lista negra. El informe de Perú de 2008 dice que cumple con 10 recomendaciones, mayoritariamente con 12 y con 2 recomendaciones especiales, parcialmente con 17 y 7 de las recomendaciones especiales. Tan solo no cumple con 1 recomendación. Nunca ha sido incluido en la lista negra. El informe de México (nunca ha sido incluido en la lista negra) de 2008 establece que cumple con 7 recomendaciones, mayoritariamente con 17, parcialmente con 10 y 8 de las recomendaciones especiales. No cumple con 5 recomendaciones y con 1 de las recomendaciones especiales. El mayor problema que enfrentan los países latinoamericanos es el de cumplir con las recomendaciones especiales. Estas conclusiones servirán para el estudio del caso ecuatoriano.

en estos temas), similares en efectivos a las brasileñas. A pesar de que sus reportes determinan que nunca ha cumplido a cabalidad con las recomendaciones, su motivación por adecuarse a la normativa le ha prevenido de ser incluido en la lista. Para el estudio del caso colombiano, se utilizarán dos informes presentados por el GAFISUD; y se analizará su relación comercial y política con Irán, para establecer las conclusiones relevantes.

En 2003, el GAFISUD encargó a expertos de Bolivia, Argentina, Brasil y Chile, el trabajo de realizar las evaluaciones mutuas a Colombia.⁸⁴ Con este propósito, se hizo una evaluación exhaustiva de la normativa colombiana para el control del lavado de activos y del financiamiento al terrorismo.

El primer informe fue entregado en noviembre de 2004 e incluyó algunas recomendaciones y puntualizaciones para el Estado colombiano. Si bien la ley colombiana tipifica y criminaliza el acto del lavado de dinero, el informe determina que falla en puntualizar otros tipos de delitos, como el contrabando, el financiamiento al terrorismo, la evasión fiscal, entre otros. La cuestión del financiamiento al terrorismo es importante, ya que al no existir la penalización del tema, no se lo relaciona con el lavado de dinero y no se lo criminaliza cuando este sucede en otro Estado. Además, establece que «no se tiene conocimiento sobre las responsabilidades civiles y administrativas de las personas jurídicas», cuando estas son parte del acto del lavado de dinero.⁸⁵ En general, Colombia recibió la calificación de cumplido (C) en 12 de las 40 Recomendaciones⁸⁶ y en 1 de las 8 Recomendaciones Especiales.⁸⁷ Mayoritariamente cumplió (MC) con 15 recomendaciones y en ninguna de las especiales.⁸⁸ Cumplió parcialmente (PC) en 10 recomendaciones y en 1 de las especiales.⁸⁹ Las mayores deficiencias que se encontraron en el caso colombiano fueron en las 9 Recomendaciones Especiales, donde 6 fueron catalogadas como no cumple (NC). En las 40 Recomendaciones, el informe del GAFISUD establece que no cumple en 3 recomendaciones.⁹⁰

En diciembre de 2008, el GAFISUD celebró la 3a. ronda de estudios de antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo. Dentro de este

84. Informe de Evaluación Mutua de Colombia.

85. *Ibid.*

86. Recibió calificación C en las recomendaciones 3-9-11-15-18-29-33-34-36-37-39 y 40.

87. Cabe puntualizar que hasta octubre de 2004, las recomendaciones especiales eran 8. Si bien el informe fue presentado en noviembre, la recomendación IX no se había puesto en vigencia todavía. Colombia recibió Cumplido en la recomendación especial VI.

88. Recibió calificación MC en las recomendaciones 1-4-10-14-17-19-22-25-26-27-28-30-31-32 y 35.

89. Recibió calificación PC en las recomendaciones 2-5-6-8-12-13-16-21-23 y 38. En las especiales fue la recomendación especial VII.

90. Recibió calificación NC en las recomendaciones 7-20 y 24. De las especiales, no cumple con la I-II-III-IV-V y VIII.

marco, Colombia fue analizada una vez más y se presentó un nuevo informe de evaluaciones mutuas. Las conclusiones determinan que Colombia, ahora cumple (C) con 17 recomendaciones. Sin embargo, es necesario notar que si bien mejoró en 10 recomendaciones, su calificación bajó en seis.⁹¹ En cuanto a las recomendaciones especiales, Colombia ahora cumple con dos de las nueve.⁹² En el caso de las que mayoritariamente cumplió (MC), se encontró que fueron 17, y en las especiales, cuatro. Es decir, una mejora sustancial, sobre todo en las recomendaciones especiales, desde el anterior reporte. No obstante, se encuentra que todavía hay fallas en 6 recomendaciones que parcialmente cumple (PC) y en las especiales se encontraron dos fallas. Finalmente, Colombia presenta problemas solo en una de las recomendaciones especiales (VIII), que se la cataloga como NC. En cuatro años, Colombia logró mejorar sustantivamente su reporte ante el GAFISUD.

Las relaciones comerciales entre Irán y Colombia son mínimas, casi insignificantes. A octubre de 2009 se encuentra que el comercio bilateral llegó a los 1,5 millones de dólares, una caída de más del 60% con respecto a años anteriores. El año de mayor intercambio fue 1997, cuando las importaciones colombianas llegaron a los 8 millones de dólares. Lo interesante es que ese año el nivel de intercambio creció por la compra de armas por parte del Estado colombiano. Luego, cayó intempestivamente. Las relaciones internacionales están sujetas a situaciones que están entrelazadas entre sí. En 1997, una corte alemana determinó la vinculación de líderes políticos iraníes con el asesinato de cuatro opositores al régimen iraní, en el restaurante Mykonos de Berlín. A partir de esa situación, la UE cambió radicalmente su postura con Irán, e implementó una serie de acciones similares a las de los EUA.⁹³ Históricamente nunca ha superado ese nivel de intercambio. Otro punto importante es que cuando empezaron los paquetes de sanciones para Irán en 2006, las exportaciones colombianas bajaron a los niveles más bajos desde 1995.

Las conclusiones del caso colombiano promueven la idea de que la normativa del GAFI es efectiva en ciertos países. El hecho de pertenecer a la lista negra, traería complicaciones serias a las relaciones comerciales colombianas, tomando en cuenta que un TLC con EUA y Europa se encuentran en juego. Las consecuencias de no cumplir con los mandatos del régimen, supondrían pérdidas cuantiosas que no se pueden comparar con la relativa pérdida de soberanía e independencia en sus relaciones internacionales. Desde 2004, Colombia ha

91. Colombia mejoró en las recomendaciones 2-4-19-20-22-26-27-28-32 y 35. Bajó en las recomendaciones 11-15-29-33-34-39.

92. Colombia cumple con las recomendaciones especiales II y VI.

93. Se detuvieron las visitas ministeriales bilaterales y se negó la visa a iraníes que trabajaran en el gobierno.

permitido que un sinnúmero de investigaciones y delegaciones del GAFISUD entren en territorio colombiano y hagan sus reportes. Es claro también su compromiso por adecuarse con el régimen antiterrorista occidental. Cabe resaltar que en 2004, Colombia cumplía tan solo con una de las recomendaciones especiales, mientras que para 2008 solo se encuentra una recomendación especial en problemas. A esto se agrega el hecho de que cumple a cabalidad con las normativas de las resoluciones de la ONU en cuanto a la relación con Irán, y se ha ajustado a las directrices impuestas por las sanciones ejecutadas por los EUA y la UE. En relaciones internacionales, el acatar normativas se traduce en buenos índices de comportamiento. Por esto, Colombia goza de un Riesgo País de 201 en 2009, comparado con un 775 del Ecuador y un 1034 venezolano que lo confina a ser el país con peor ranking en la región y el segundo más alto del mundo.⁹⁴

Caso 3: Federación Rusa

El caso ruso sirve para este estudio porque demuestra uno de los argumentos de legitimación que utiliza el GAFI para integrar su normativa en los países: la ampliación de la membresía. En 2000, año en que el GAFI lanzó por primera vez su lista de territorios que no cumplen con la normativa, la Federación Rusa fue incluida, en conjunto con 14 países más, por fallas determinantes en sus sistemas de control de lavado de activos. Rusia es miembro del EAG, la vertiente regional en la zona Euroasiática del GAFI, es parte de MONEYVAL, el organismo de control de lavado de activos del Consejo de Europa y desde junio de 2003, del GAFI.

El reporte de febrero de 2000, dictaminó que Rusia cumplía con tan solo 10 de las 40 Recomendaciones y mayoritariamente con una. El informe determinó que Rusia tenía fallas en los estándares internacionales para detectar y enjuiciar a los criminales por lavado de activos, pero que su mayor problema era que carecía de una ley que penalizara este acto. «In particular, Russia lacks: comprehensive customer identification requirements; a suspicious transaction reporting system; a fully operational FIU with adequate resources; and effective and timely procedures for providing evidence to assist in foreign money laundering prosecutions».⁹⁵ El GAFI añadió que otro problema que enfrentaba Rusia era su transición hacia una economía de mercado. Ya que esta transición no se había completado formalmente, alegaba el GAFI, existían muchas fugas

94. El índice de Riesgo País evalúa las condiciones para realizar inversiones en un país específico. Este se basa en mediciones de factores políticos, sociales y económicos de cada país. La información fue recogida de acuerdo al índice de 2009.

95. Tomado de la página web del GAFI. Review to identify Non-Cooperative Countries or Territories. June 2000.

de capital, instituciones subdesarrolladas e inadecuadas para la economía de mercado y falta de recursos fiscales.⁹⁶ Para concluir, el informe sugería que Rusia dependía de un «high level support to combat money-laundering, clearly defined authority for agencies charged with carrying out anti-money laundering responsibilities, and adequate resources to carry out agency duties».⁹⁷

El siguiente reporte que presentó el GAFI sobre Rusia, fue en junio de 2001, en el que dictaminó que sus esfuerzos no eran los suficientes para salir de la lista negra. Incluso, el GAFI advirtió que se aplicarían las medidas dictaminadas en la normativa 21 sobre estos países, en conjunto con Filipinas y Nauru, a menos de que existiera un compromiso político hasta el 30 de septiembre de aquel año.⁹⁸ De los tres, Nauru fue el único país condenado a los efectos de la normativa 21, el GAFI había conseguido la expresión de la voluntad política rusa para cumplir con sus mandatos.

Para junio de 2002, momento en que el GAFI presentó su tercer reporte sobre los territorios que no cumplen con su normativa, Rusia había ratificado la Convención de 1990 del Consejo de Europa en Contra del Lavado de Dinero, había promulgado la ley de «combate contra la legalización (blanqueo) de los ingresos obtenidos por medios ilegales» y había establecido una Unidad de Inteligencia Financiera que se adecuó a la cooperación internacional desde junio de 2002, cuando fue admitida en el Grupo Egmont.⁹⁹ Gracias a estos esfuerzos, Rusia fue sacada de la lista negra en octubre de 2002 y fue admitida como miembro observador del GAFI, siendo sometida a un proceso de evaluación.

En el reporte anual 2002-2003, el GAFI presentó el proceso de evaluación ruso y lo calificó como un esfuerzo efectivo hacia el combate del lavado de activos. Además, se congratuló de los esfuerzos antiterroristas rusos e instó a los territorios que no cumplen a seguir el ejemplo ruso.¹⁰⁰ El premio para Rusia no solo vino con la salida de la lista negra, sino que además, desde junio de 2003, fue admitido como miembro permanente del GAFI, en conjunto Sudáfrica.

Finalmente, Rusia, ya como miembro pleno del GAFI, fue evaluado por el EAG, en 2008. El informe determinó que Rusia cumple (C) con 10 de las 40 Recomendaciones y con ninguna de las recomendaciones especiales.¹⁰¹

96. *Ibid.*

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

99. Tomado de la página web del GAFI. Tercer Reporte sobre Países o Territorios que no Cumplen con la Normativa. El Grupo Egmont es una red informal de UIF, establecida en 1995 en Bruselas, para el intercambio de información y la cooperación internacional en contra del lavado de dinero. Tiene alcance mundial.

100. Tomado de la página web del GAFI. Reporte anual 2002-2003.

101. Recibió calificación C en las recomendaciones 3-4-18-19-20-26-28-37-38 y 40.

Es decir, no ha existido ninguna mejora en este campo desde que fue incluido en la lista negra. En las que mayoritariamente cumple (MC) se encontraron 10 recomendaciones y en las recomendaciones especiales I-II y V.¹⁰² En comparación con el informe hecho en 2000, aquí sí se encuentra una mejora sustancial. En cuanto a las que parcialmente cumple (PC), se encontraron 17 recomendaciones y en las recomendaciones especiales III, IV, VII y VIII.¹⁰³ Finalmente, Rusia no cumple (NC) con la recomendación 22 y las recomendaciones 9 y 34 no aplican (NA) a su informe. En cuanto a las recomendaciones especiales, no cumple con la VI y IX.

De la misma forma que Venezuela, Rusia tiene relaciones directas y explícitas con Irán. No obstante, no se puede comparar las relaciones que ambos países tienen con Irán, por el peso relativo que tiene Rusia sobre Venezuela en el mapa geopolítico mundial (Rusia es parte del G-8 y miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU).

Si bien sus relaciones comerciales no son verdaderamente significativas (a excepción del mercado de armas donde se presumen contratos por un valor de 2.000 a 7.000 millones de dólares), el apoyo ruso se traduce en otros ámbitos. En primer lugar, Rusia ha brindado apoyo al programa nuclear iraní desde sus comienzos, tanto logístico como económico. Rusia ayudó a la construcción de un reactor nuclear, que se encuentra paralizado por el momento pero que brindó trabajo a mano de obra rusa y que le confiere la exclusividad de contratos en Irán (en detrimento de los que podrían conseguir los EUA y la UE). Rusia ha apoyado al programa espacial iraní, en conjunto con China, que es otro actor importante. También, Rusia e Irán han trazado varios programas de cooperación energética, que incluyen la construcción de un oleoducto desde el mar Caspio hasta Rusia y la creación de un cartel de gas natural que se asemeja al de la OPEP en el caso del petróleo. En relación a esto, Rusia siempre ha velado por los intereses iraníes en la ONU, de la misma manera que ha rechazado las sanciones europeas y norteamericanas.

Sin embargo, las relaciones políticas no son muy armónicas. Rusia mantiene cierto rencor por el apoyo iraní a los EUA durante la Guerra Fría y sostiene una disputa sobre la repartición del mar Caspio, en el cual Rusia busca reducir al mínimo el poder e influencia iraní. A pesar de esto, Rusia necesita mantener buenas relaciones con Irán por cuestiones económicas, para mantener su influencia sobre el Medio Oriente, tener acceso a los recursos del Caspio y de la región del Cáucaso, mantener bajo control el conflicto en Chechenia y finalmente, para alterar el balance de poder a su favor.

102. Recibió calificación MC en las recomendaciones 1-2-10-13-27-31-32-35-36 y 39.

103. Recibió calificación PC en las recomendaciones 5-6-7-8-11-12-14-15-16-17-21-23-24-25-29-30 y 33.

El caso ruso deja algunas conclusiones importantes. Es interesante que un país que estuvo durante casi dos años en la lista negra del GAFI, al tercer año haya sido invitado y aceptado como miembro pleno del organismo. El estudio de sus informes de evaluación mutua refleja cambios en la conducta pero no un cambio sistemático en su forma de aplicar las recomendaciones. Parecería ser que al GAFI le interesa mucho más un compromiso político serio, que además, legitime el régimen y su forma de actuar, antes que cambios sustanciales en las reglamentaciones domésticas. No obstante, el hecho de que Rusia reconociera tratados internacionales sobre el tema, dibujara una ley doméstica que cumpliera con las sugerencias del GAFI y pusiera a su UIF (Unidad de Inteligencia Financiera) a las órdenes de la cooperación internacional, demuestra que las amenazas de sanciones, resultaron ser lo suficientemente efectivas como para que Rusia se alinee en gran medida con los mandatos del GAFI.

Gracias a los estudios de caso, podemos afirmar entonces que la normativa del GAFI recibe mucha influencia de la geopolítica mundial y que responde, muchas veces, a intereses particulares de sus fundadores y miembros. Es un tanto exagerado apuntar que es un mecanismo de dominación mundial pero si es una herramienta para implantar objetivos y visiones occidentales. A pesar de tener una diversidad de actores y miembros, los intereses se han establecido de acuerdo a los direccionamientos diseñados en el régimen antiterrorista. El problema de la legitimidad radica en las percepciones que se generan alrededor de los verdaderos objetivos detrás de los regímenes. El saber que Colombia y Perú son los primeros productores y exportadores de coca en el mundo, y que no están incluidos en la lista levanta sospechas. El tema mexicano es otro caso relevante para cuestionar al régimen. Venezuela y Rusia presentan particularidades también. Nos atreveríamos a aseverar que este es un capítulo más de discusión en el derecho internacional.

CAPÍTULO II

La aplicación del régimen del GAFI en el caso ecuatoriano

El segundo capítulo estudia todas las características del régimen del GAFI que fueron delineadas en el capítulo anterior, pero esta vez aplicadas al caso ecuatoriano. De la misma forma como fueron analizados los casos de estudio, se buscará identificar las cuestiones por las que el Ecuador fue incluido en la lista negra, luego se analizará su esfuerzo por cumplir con los requisitos del régimen antiterrorista y la relación que el país sostiene con Irán, para finalmente analizar los impactos de ser incluido en la lista del GAFI.

Sobre la base de los hallazgos de los estudios de caso, se analizará a profundidad el informe ecuatoriano y se examinará cuáles han sido las fallas en el sistema de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo del país. Luego, se presentarán puntos de comparación entre casos para establecer si las sanciones están acordes con la realidad. El fin de este ejercicio es tanto presentar algunas estrategias que puedan permitir a Ecuador salir de la lista del GAFI, como ofrecer algunas recomendaciones para mantenerse en concordancia con el régimen de antilavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Estas serán presentadas en el capítulo final.

Una vez estudiado el informe ecuatoriano, se buscará identificar el peso y el efecto que suponen las relaciones con Irán en las relaciones internacionales ecuatorianas. La hipótesis que se plantea es que las relaciones que mantenía Ecuador con Irán, levantaron sospechas y alarmaron a los diversos mecanismos internacionales que mantienen en vigilancia al país asiático. Uno de ellos era el GAFI. Debido a estas relaciones, se supone que el Ecuador fue incluido en la lista con el objeto de obligarlo a cumplir con la normativa del régimen y de censurar su relación con un miembro «peligroso» del sistema.

Finalmente, se pretende exponer los efectos sociales, políticos y económicos de haber sido incluido en la lista, para así cumplir con el objetivo central de esta investigación.

EL REPORTE ECUATORIANO

En diciembre de 2009, Ecuador fue incluido en la lista de alto riesgo del GAFI bajo la categoría de insuficiencia de esfuerzos en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Las fallas técnicas fueron expuestas en la reunión plenaria del GAFISUD, luego del informe de evaluación mutua presentada en diciembre de 2007. En la reunión plenaria, los estudios que comenzaron a partir de finales de 2006, demostraron que el Ecuador cumplía con tan solo una de las 40 Recomendaciones que el GAFI establece y con ninguna de las recomendaciones especiales. No obstante, el mayor problema que enfrentó Ecuador fue no presentar un «Informe de avance» completo, sino tan solo datos aislados, lo que obligó al GAFISUD, a presentar un reporte parcial ante el GAFI.¹⁰⁴ De acuerdo al Ing. Comercial Diego Zurita, consultor internacional y experto en el tema, el mayor problema que enfrenta Ecuador es su falta de conocimiento del funcionamiento del GAFISUD.¹⁰⁵ Zurita afirma que el delegado enviado a la Sesión Plenaria del GAFISUD no poseía ni la capacitación ni el conocimiento necesario para atender a la reunión. Esto se relaciona con el mal funcionamiento de la UIF en aquel momento y la subsecuente salida de su director, en marzo de 2010.

El mensaje que envió Ecuador manifestaba que no existía la voluntad política para acatar las advertencias del GAFI y adecuar su sistema legislativo a favor de la aplicación del paquete de recomendaciones. Debido a estos hechos, el GAFI elaboró una declaración pública en febrero de 2010, en la que hizo un llamado de atención a un grupo de países que no cumplían con la normativa, entre los que se encontraba Ecuador. En primera instancia, reiteró las advertencias sobre Irán ya que recomendó a ese país que se adecue a la normativa y urgió al sistema internacional para que se mantengan las contramedidas sobre este país. En un segundo bloque, estableció el ingreso de Angola, Corea del Norte y Etiopía a la lista negra, por no haber acatado las recomendaciones particulares del GAFI. Ecuador se encuentra dentro de este grupo, pero se lo diferencia porque los otros países habían sido previamente publicados en el listado de advertencias del GAFI. Si bien Ecuador había sido notificado sobre sus deficiencias y los riesgos que estas conllevaban, nunca se lo había colocado internacionalmente como parte de la lista negra. Esto forma parte de la estrategia que utiliza el GAFI de «apuntar con el dedo» a varios países y avergonzarlos. Finalmente, en el tercer bloque se reiteró la presencia de Pakistán, Turkmenistán y Sao Tomé y Príncipe en la lista negra.

104. *El Comercio*, «Ecuador intenta salir pronto de la lista del GAFI», en *El Comercio*, Quito, 31 de marzo de 2010, p. 7.

105. Entrevista realizada el lunes 20 de septiembre de 2010.

La inclusión en la lista negra, causó malestar en un sector mínimo del gobierno. De acuerdo a Zurita, la Procuraduría y la Superintendencia de Bancos fueron de las pocas instituciones, parte del CONCLA, que se preocuparon por el asunto. El problema radica, apunta Zurita, en que las demás instituciones no se veían directamente afectadas por la decisión del GAFI. El mal asesoramiento al Presidente de la República también tuvo un impacto importante. Las declaraciones a la prensa de «restar legitimidad al GAFI» y de «amenazar con salirse del organismo» responden a una falta de conocimiento del tema, ya que el Ecuador no es parte del GAFI sino del GAFISUD.¹⁰⁶ Esto es corroborado por la analista María Laura Patiño, quién afirma que las declaraciones públicas del presidente, restan legitimidad al compromiso ecuatoriano.

Cuando el GAFI incluyó a Ecuador en la lista de países que no prestan una adecuada atención a la lucha contra el terrorismo, dejó claro que era por su falta de voluntad política. [...] Tras el anuncio, el presidente Rafael Correa salió a desconocer al GAFI, que es una institución independiente, técnica. Esa reacción, de alguna manera, daba la razón al GAFI de la falta de voluntad política.¹⁰⁷

Para esto, la estrategia del procurador general del Estado Diego García, fue la de instruir al resto de instituciones sobre las posibles consecuencias de pertenecer a la lista. Así, Ecuador pudo elaborar un Plan de Acción y trazar una estrategia para resolver el tema.

Finalmente, durante la sesión plenaria anual del GAFI, en junio de 2010, se estableció que el Ecuador, en conjunto con otros países señalados en el oficio público de febrero, pasaría de la lista negra a la lista gris, debido a un compromiso efectivo de alto nivel político. Esto fue presentado en el informe anual 2009-2010 del GAFI: «In addition, based on progress made and high-level political commitments by the governments of Angola, Ecuador, Ethiopia, Pakistan and Turkmenistan, these jurisdictions were moved from the Public Statement to this document».¹⁰⁸

El informe de evaluación mutua

El reporte público de febrero de 2010, establecía tres recomendaciones básicas para que el Ecuador se encaminara hacia el cumplimiento de la normativa. En primer lugar establecía que el país debía criminalizar efectivamente el acto del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, es decir, cumplir

106. Artículos de prensa de los diarios *El Comercio* y *Hoy*.

107. *El Comercio*, «La inclusión en la lista del GAFI afecta», en *El Comercio*, domingo 16 de mayo, 2010, p. 8.

108. Sitio web de la OCDE, *Informe anual 2009-2010*.

con la recomendación 1 y la recomendación especial II. En segundo lugar, Ecuador debía establecer mecanismos efectivos para el congelamiento de activos de actos ilícitos, estipulado en la recomendación especial III, al igual que la confiscación de fondos vinculados con el lavado de dinero, estipulado en la recomendación III. Finalmente, se recomendaba a Ecuador mejorar y reforzar la coordinación de la supervisión del sector financiero, estipulado, por la recomendación 23.

El informe de evaluación mutua de diciembre de 2007, determinó que el Ecuador cumple (C) tan solo con la recomendación 19. En comparación con el resto de países andinos, Ecuador tiene la peor puntuación de acuerdo al reporte del GAFISUD. Es interesante notar que todos los países andinos cumplen con la recomendación 19, la cual trata con mecanismos alternos para evitar el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

En cuanto a las que cumple mayoritariamente (MC) tan solo encontramos una, la recomendación 28.¹⁰⁹ En comparación con otros países de la región, Ecuador se encuentra muy por detrás. Países como Bolivia y Perú cumplen mayoritariamente con 7 y 12 recomendaciones, respectivamente. Por su parte, Colombia cumple mayoritariamente con 17 recomendaciones y 4 del paquete de recomendaciones especiales, y Venezuela, con 11 recomendaciones. De la misma forma que en el caso anterior, se encuentra que todos los países nombrados han tenido buenas calificaciones en la recomendación 28.

En cuanto a las recomendaciones que poco cumple (PC), se encontró que el Ecuador lo hace en 19 recomendaciones. Estas son: 1-2-3-4-10-14-15-26-27-30-31-33-34-35-36-37-38-39 y 40. Lo que reporta el informe es que, si bien Ecuador posee un sistema legal para el control del lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, este no funciona como debe o posee fallas sistémicas que no le permiten alcanzar el objetivo. Por ejemplo, una de las fallas que determina el GAFISUD es que no existe la tipificación del delito para ciertas actividades como la conspiración y la proposición para el lavado de activos, las cuales están estrechamente relacionadas con el acto delictivo. Esto significa que en Ecuador no se puede criminalizar el intento de lavado de dinero; es decir, la ley no es preventiva sino reactiva.

En el grupo de recomendaciones que mejor calificación recibe el Ecuador es en el de «Medidas Institucionales». Esto quiere decir que el país posee recursos suficientes para controlar el lavado de dinero, pero que estas instituciones no están funcionando bien. Según el GAFISUD, Ecuador cuenta con una UIF, posee autoridades competentes para la aplicación de la ley con po-

109. Esta recomendación trata sobre los poderes de las autoridades competentes. El GAFISUD establece que a Ecuador le faltan sistemas centralizados y seguros de información patrimonial relevante en investigaciones de lavado de activos.

deres que le permitan cumplir con su trabajo, posee supervisores y la fiscalía cuenta con ciertos recursos para cumplir con la ley. Además, encuentra que existe cierta cooperación nacional entre instituciones para detener el lavado de dinero. Los problemas radican dentro de cada institución y en su capacidad de cooperación interinstitucional. Por ejemplo, el GAFISUD determina que la UIF no se encuentra operativa y que la Fiscalía no posee los recursos ni la capacitación necesaria, para cumplir efectivamente con sus objetivos. En cuanto a la cooperación internacional, las mayores fallas se encuentran en que el Ecuador no ha ratificado todas las convenciones sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; hay problemas en los procesos de extradición y de doble criminalidad y al no estar vinculada la UIF con ninguna red internacional, la transmisión de información y la asistencia mutua se ven limitadas y desarticuladas.

Finalmente, el Ecuador no cumple (NC) con 19 recomendaciones y con ninguna de las 9 Recomendaciones Especiales. Ecuador presenta los mayores problemas en la sección determinada como «Medidas de Prevención». De acuerdo al informe del GAFISUD, Ecuador no presta atención a las alarmas del GAFI, respecto a otras jurisdicciones con problemas, tiene problemas al aplicar sanciones y no posee un equipo de reglamentación, control y supervisión de los actos ilícitos. Sin embargo, el mayor de los problemas que determina el informe, es que el Ecuador no posee datos actualizados ni estadísticas que cubran temas de extradiciones, incautaciones, investigaciones y otros tipos de datos.

A partir de este informe, el Ecuador presentó un plan de acción encabezado por el Procurador General del Estado, el Dr. Diego García, que fue introducido en el plenario del GAFI, en la reunión del mes de junio de 2010. Gracias al compromiso político que preveía este plan de acción y a ciertas aclaraciones correspondientes a los informes del caso ecuatoriano, Ecuador fue removido de la lista negra para pasar a una lista gris, la cual contempla una lista de monitoreo sobre jurisdicciones con «mejoras globales» en el tema del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.¹¹⁰

Entre las acciones concretas que el Procurador presentó ante el Pleno del GAFISUD, se encontraba el nuevo Proyecto de Ley, que en menos de 15 días fue aceptado y pasado para que la Comisión de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control lo examine.¹¹¹ El día 3 de septiembre de

110. Entrevista de Diego Oquendo al Procurador General del Estado, en radio *Visión*, Quito, julio de 2010.

111. La nueva Ley estipula la incorporación de 8 nuevas medidas: 1. Ley contra el Terrorismo; 2. Reforma a la Ley vigente; 3. Incorporación de normativas secundarias, como la Resolución de la Junta Bancaria, que complementen a la Ley; 4. Vigilancia a fideicomisos; 5. Examen a cooperativas; 6. Ley para los seguros; 7. Control a otras empresas; 8. Supervisión de casinos.

2010, el Comité aprobó el Proyecto de Ley para su primer debate. Esta Ley, denominada como Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos, fue aprobada en abril de 2012.¹¹²

El nuevo Proyecto de Ley busca mejorar sustancialmente a su predecesor del año 2005, sobre todo en las cuestiones del financiamiento al terrorismo. Cabe recordar que el informe del GAFISUD estipulaba que el Ecuador no cumplía con ninguna de las 9 Recomendaciones Especiales del paquete del GAFI. Específicamente, el Proyecto consta de alrededor de 25 artículos, incluye la tipificación de otras actividades ilícitas relacionadas con el lavado de activos y compromete al sector financiero en la lucha. Dentro de esta ley se puede incluir la nueva Resolución de la Junta Bancaria, que busca perfeccionar el sistema de control de las instituciones del sector financiero. Esta Resolución, de 30 páginas y 66 artículos, busca mejorar la reglamentación de 2008 y lograr que los bancos cumplan con algunos procesos,¹¹³ «Entre ellos, crear la Unidad y Comité de Cumplimiento, realizar la segmentación de bases de datos de clientes, actualizar el manual de prevención de lavado de activos, establecer procesos de debida diligencia, definir alertas, entre otros».¹¹⁴ Otro aspecto incluido en esta resolución, fue la regulación del sector de seguros y cooperativas con el fin de cumplir con las estipulaciones del GAFI respecto a la normativa 23. Por último, también se incluyó el mejoramiento de los sistemas en línea de las instituciones financieras, de tal forma que la provisión de información fuera acertada, actualizada y oportuna.

Es así que el Ecuador busca cumplir con las observaciones y mejorar su puntuación, en especial, con la sección de «Sistemas legales». Incluso, se puede entender a la nueva Ley como una herramienta efectiva para la prevención del delito, cuestión que había sido puntualizada en el informe ecuatoriano. La Ley busca ajustar también a las remesas, cumpliendo así con la recomendación especial IX y del mismo modo, el Plan de Acción programa «crear una

Ver *El Comercio*, «El Ecuador enviará en junio un plan para dejar la lista del GAFI», en *El Comercio*, Sección Negocios, Quito, martes 28 de mayo de 2010, <http://www.elcomercio.com/negocios/Ecuador-enviara-junio-lista-Gafi_0_264573580.html>.

112. «Ley de lavado de activos fue aprobada ayer», en *El Diario*, Manta, miércoles 25 de abril de 2012, <<http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/227444-ley-de-lavado-de-activos-fue-aprobada-ayer/>>. Vale apuntar que esta Ley fue aprobada después de la presentación de este estudio como tesis de maestría, y que para motivos de su publicación esta información ha sido actualizada. Por lo tanto, no se hará un estudio profundo al respecto de los logros obtenidos por la aprobación de esta Ley. Asimismo, vale recalcar que este estudio pretende ser un estudio de caso ante una coyuntura política. De esta forma, la intención es la aplicabilidad de las teorías de relaciones internacionales para describir una situación política y no solo el seguimiento del caso ecuatoriano en el GAFI.

113. *El Comercio*, en *Líderes*, Sección Opinión, Quito, *El Comercio*, 21 de junio de 2010.

114. *Ibid.*

poderosa Unidad de Análisis Financiero en lugar de la endeble Unidad de Inteligencia Financiera». ¹¹⁵ También este organismo, «pudiera tener la capacidad de exigir información periódica de los registradores de la propiedad y mercantiles, compraventa de vehículos, embarcaciones, aeronaves, casas de préstamo, negociadores de joyas y arte, los notarios, hipódromos, casinos [...]. Y para eso requerirá más presupuesto del [E]stado». ¹¹⁶

Otro aspecto apuntado por el Procurador en el Plenario del GAFI fue la aclaración del funcionamiento del sistema legal en Ecuador. Tradicionalmente, expuso el Procurador, se entiende que el Ejecutivo es el que debe realizar el compromiso efectivo hacia la lucha contra el lavado y el financiamiento al terrorismo. Esto se da en países como Bolivia, México, Paraguay, Perú, para nombrar unos pocos. En Ecuador, el Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos es el encomendado a cumplir con estos compromisos y es el que está a cargo del funcionamiento de la UIF. Este punto llama a la reflexión, ya que si el GAFISUD no pudo obtener esta información a partir de los informes de evaluación mutua; aparentemente existen fallas en el sistema de examinación.

Es preciso anotar que según las estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, Ecuador ha podido desarticular 415 bandas delictivas relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero, durante el año 2009. ¹¹⁷ Esto va de la mano con los registros que constan en un informe de labores del ejército ecuatoriano, donde se destaca que durante 2009 se incautaron 1.190 galones de precursores químicos, 70 quintales de clorhidrato de cocaína y 17.250 gramos de base de cocaína. ¹¹⁸ Además, de acuerdo a datos de la Fiscalía General del Estado, en el período 2008-2009 Ecuador decomisó un total de US \$ 37'099.622,35 por vínculos con el narcotráfico y el lavado de dinero. ¹¹⁹ Desglosado este total, encontramos que son 51 vehículos, 6 viviendas y 34 bienes inmuebles (terrenos, empresas, gasolineras, etc.), los incautados por las autoridades competentes. ¹²⁰ Finalmente, es importante mencionar lo que apunta la directora del UIF ecuatoriano, la abogada Daniela Solano, quien en una entrevista con el diario *El Universo*, el 24 marzo de 2009, establece que si bien

115. *Vanguardia*, «El paso al blanco sería en un año», en *Vanguardia*, No. 247, Quito, Gran Tauro, 5 de julio de 2010, p. 28.

116. *Ibid.*, p. 29.

117. Verónica Galarza, «Región tendrá estatuto contra el narcotráfico», en *El Telégrafo*, Guayaquil, 5 de marzo de 2010, p. 5.

118. *Ibid.*

119. *El Comercio*, «La Fiscalía y la UIF, a ritmos distintos», en *El Comercio*, Sección Política, Quito, 28 de febrero de 2010, p. 4, <http://www.elcomercio.com/noticias/Fiscalia-UIF-ritmos-distintos_0_216578354.html>.

120. *Ibid.*

Ecuador tiene fallas en sus mecanismos de control del lavado y financiamiento al terrorismo y se incorporó tarde en los procesos y normativas en estos temas, es uno de los pocos países en la región con un caso de lavado de activos sentenciado: El caso «Torres Gemelas» en 2006.¹²¹

Las relaciones con Irán

Las relaciones bilaterales con Irán han existido desde 1973, pero despuntaron, en varios ámbitos, a partir del inicio del mandato de Rafael Correa. Casi como un objetivo de Estado, se impulsaron agresivamente las relaciones bilaterales, de tal forma que su vínculo trajera respuestas concretas en las relaciones internacionales de ambos países. Por ejemplo, Ecuador apoyó a Irán en su búsqueda por un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, en detrimento de su apoyo a Japón. Esta maniobra fue calificada de imprudente según algunos de los estudiosos de las relaciones internacionales, ya que Japón representa un socio estratégico de mucha mayor importancia para el país, que Irán. A esta cuestión se suman las nuevas relaciones comerciales con el régimen de Ahmadinejad.

Tradicionalmente, las relaciones comerciales con Irán han sido mínimas y sumamente fluctuantes. De acuerdo a un informe de la Dirección de Promoción de Exportaciones e Inversiones de la Cancillería, la relación entre Irán y Ecuador, entre los años 2000 y 2007, no superaron los 70 millones de dólares y siempre con saldo negativo para Ecuador, a excepción de los años 2003, 2004 y 2005. En años anteriores, las estadísticas muestran que las relaciones bilaterales entre ambos países no superaban el millón de dólares por año. A partir de 2008, Ecuador estudió la posibilidad de ampliar su oferta de exportación hacia Irán y realizar transacciones por hasta 200 millones de dólares por año. Para esto, firmó un convenio, por el cual se compromete la ayuda iraní para temas de hidrocarburos, industria petroquímica, agricultura y transferencia de tecnología. Con este objetivo, Ecuador abrió una Oficina Comercial en Irán en julio de 2008, e Irán abrió una Embajada en Ecuador en los primeros meses de 2009.

Para diciembre de 2008, el Banco Central del Ecuador y el Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán habían firmado un convenio que otorgaba una línea de crédito de hasta 120 millones de dólares a Ecuador. Este compromiso tenía la intención de poner en marcha el plan de cooperación entre ambos países y garantizar el aumento de las relaciones comerciales. Sin embargo, desde de la aplicación de la Resolución 1803 del Consejo de Seguri-

121. *El Universo*, «Unidad de Inteligencia Financiera no detectó irregularidad», en *El Universo*, Sección Economía, Guayaquil, 24 de marzo de 2009, <<http://www.eluniverso.com/2009/03/24/1/1356/2CC01D88AE1C42808AC0D90947478996.html>>.

dad, se generaron problemas.¹²² Esto alarmó a la comunidad internacional que no vio con buenos ojos que Irán abriera una sucursal de su banco en Ecuador, tal como lo había hecho en Venezuela. Es preciso notar que las sanciones a los bancos de Irán, incluido el Banco de Desarrollo de Exportaciones (EDBI), responden a los vínculos que mantiene por financiamiento al terrorismo y proliferación nuclear.¹²³

Sin embargo, Diego Zurita apunta que ninguno de los convenios con el Banco de Exportaciones de Irán ha sido ejecutado, contrariamente a lo que pasa en Venezuela. Un funcionario de alto nivel de un organismo gubernamental, quien pidió se mantenga en reserva su nombre y cargo, sugiere que es necesario hacer un análisis más profundo del tema.¹²⁴ N. N. establece que si bien Ecuador ha incrementado su relación comercial bilateral con Irán, no ha modificado sus relaciones financiera o bancaria. N. N. apunta que las Resoluciones de la ONU que establecen las sanciones para el EDBI son financieras, más no comerciales.¹²⁵ Esto explicaría por qué países como Brasil o Venezuela, sostienen relaciones comerciales con Irán sin ser sancionados. Por esto, tanto Zurita como N. N. concuerdan con que el tema de Irán no ha sido mencionado, ni en el informe del GAFISUD, ni en el Reporte Anual del GAFI.

Incluso, cuando García presentó el Plan de Acción ante el GAFI, de acuerdo a la revista *Vanguardia*, ninguno de los funcionarios le reprocharon por las relaciones que mantiene el gobierno ecuatoriano con Irán o se mencionó la disputa que mantienen las comunidades del Oriente ecuatoriano con

122. Recordemos que la Resolución 1803 del Consejo de Seguridad, estipula una serie de sanciones a aquellos países que mantengan relaciones con los bancos iraníes, que hayan sido vinculados con la proliferación nuclear y el financiamiento al terrorismo. El EDBI es uno de ellos.
123. Irán ha sido constantemente cuestionado por sus vínculos con Hezbolá y Hamás. Ambos grupos han sido catalogados por Occidente, como grupos terroristas por el tipo de acciones que implementan en pro de sus causas. Es preciso notar que Hamás es el partido político con mayor aceptación popular en la Franja de Gaza, en donde es entendido como un grupo de liberación y de reivindicación para el pueblo palestino. Por su parte, Hezbolá es una organización islamista que lucha contra la ocupación israelí en Medio Oriente. Responde a los intereses de Irán y Siria y entabla Jihads para conseguir sus fines. La ambigüedad de la guerra contra el terrorismo, supone que los enemigos de los EUA y Occidente sean marcados como terroristas. En este sentido, el Tesoro de los Estados Unidos advirtió que la sucursal del Banco de Desarrollo de Irán en Ecuador podría funcionar como puente entre Venezuela e Irán tanto en cuestiones de proliferación nuclear como en financiamiento al terrorismo, ya que ambos países han firmado convenios de cooperación en temas nucleares y se ha vinculado al gobierno venezolano con ETA y las FARC.
124. Entrevista a funcionario de organismo gubernamental realizada el lunes 20 de septiembre de 2010. Se utilizarán las siglas N. N. para salvaguardar su identidad.
125. Existen cuatro Resoluciones de la ONU que sancionan a Irán: 1730, 1740, 1803 y 1929. Todas hablan sobre sanciones por proliferación nuclear o financiamiento al terrorismo.

Chevron-Texaco.¹²⁶ El artículo sugiere que mientras el presidente del Ecuador se concentraba en desvirtuar las advertencias del GAFI, acusándolos de vincular estos dos temas con la inclusión en la lista negra, el Procurador se limitó a especificar cuáles serían los cambios en la normativa nacional para abordar estas deficiencias.¹²⁷

No obstante, existen razones para sospechar que las relaciones Ecuador-Irán han sido determinantes en la inclusión del Ecuador en la lista negra del GAFI, sino el Banco Central nunca hubiera recibido llamadas de atención y la Cancillería no hubiera iniciado acciones para modificar la imagen del país, como luego veremos. Tanto Zurita como N. N. así lo estiman. Alberto Padilla, Jefe de Economía y Finanzas de CNN en Español, en entrevista con *Vanguardia*, advierte que la percepción de las relaciones con Irán afecta la imagen internacional del país y, por lo tanto, su capacidad de atracción del capital internacional.

La relación, aunque no concreta, pero sí implícita entre los bancos centrales de Irán y Ecuador afecta y mantiene al país en la lista negra en EUA. Ecuador está en todo su derecho de establecer relaciones con el banco de Irán pero la *real politik* es que en estos años relacionarse con el Banco Central de Irán significa grandes costos en términos de imagen y flujo de dinero. ¿Que fue una decisión soberana? Sí, claro, pero de soberanía no come el pueblo.¹²⁸

LAS REPERCUSIONES EN ECUADOR

Es importante apuntar que este trabajo de investigación se realizó desde finales del mes de diciembre de 2009, hasta finales del mes de octubre de 2010. Por esto, debe entenderse que al comenzar el trabajo, Ecuador todavía era parte de la lista negra del GAFI. Al momento en que se redacta esta sección, Ecuador ha pasado a la lista gris y se encamina a aprobar una nueva ley contra el lavado de activos, que pudiera incluir el tema del financiamiento al terrorismo. La alta volatilidad del tema podría entonces sugerir que el objetivo principal de este estudio no sería el adecuado, ya que el Ecuador técnicamente no sufriría ninguna repercusión al estar en la lista gris. Sin embargo, la importancia del estudio de las repercusiones por haber sido incluido en la lista negra del GAFI, así sea

126. De acuerdo a la revista *Vanguardia*, el presidente Correa estimó que las razones para la inclusión del país en la lista fueron por el tipo de relaciones que sostienen con Irán y por la disputa que mantienen las poblaciones orientales con la petrolera estadounidense Chevron-Texaco.

127. *Vanguardia*, «El paso al...», p. 28-29.

128. *Vanguardia*, «El costo de ignorar la realidad», en *Vanguardia*, No. 241, Quito, Gran Tauro, 24 de mayo de 2010, p. 16.

por un corto lapso de tiempo, responde a un llamado de atención a futuro para Ecuador. De acuerdo con Zurita, la inclusión en la lista negra del GAFI fue ventajosa ya que le permitió a Ecuador abordar temas que había dejado de lado y que podían ocasionarle problemas de mayor magnitud que la de ser tachado como incumplidor por el G-20. Además, le otorgó la facultad de elaborar planes interinstitucionales, como ocurrió con el CONCLA y para demostrar que el Ecuador puede adecuarse a normativas internacionales, independientemente de su legitimidad.

Repercusiones económicas

Las repercusiones más nocivas para Ecuador hubiesen sido las económicas, ya que, a pesar del poco tiempo que estuvo incluido en la lista negra, fue tiempo suficiente para obligar a cambios drásticos en la conducta del gobierno. En primera instancia, el mayor problema que podía haber enfrentado Ecuador, si continuaba en la lista negra, era perder la dolarización. Ya que la economía ecuatoriana depende del dólar, todas las transacciones ecuatorianas deben pasar por los EUA. En caso de sufrir un bloqueo o una sanción, Ecuador podía tener escasez de dólares en pocos meses, poniendo en riesgo la estabilidad económica y política del país.

Sobre este tema, en primer lugar, analizaré las postulaciones de Zurita: ¿qué es el FinCEN?, ¿qué es el OFAC? y ¿qué estragos puede generar en la economía ecuatoriana, si el país es incluido en una de estas dos listas norteamericanas, estrechamente relacionadas con el GAFI? En segundo lugar, presentaré las dificultades que el país encontró para continuar haciendo negocios luego de haber sido incluido en la lista negra. Finalmente, trataré sobre el efecto de pertenecer a una lista que deja una mala reputación. Al haber sido hecho público el ingreso del país a la lista, los indicadores referentes para realizar negocios con Ecuador sufrieron una baja y enviaron señales negativas para la inversión. A continuación analizaremos todas estas hipótesis.

a) El FinCEN y la pérdida de la dolarización

Tanto Zurita como N. N. apuntaron que el mayor problema que enfrentaba Ecuador era perder la dolarización. Ecuador depende de una moneda que no se imprime en el país, por lo que estamos sujetos a las decisiones del Departamento del Tesoro de los EUA, que determina el monto de dinero que se traslada a Ecuador a través de los bancos. En caso de que el Ecuador fuese sancionado, podría bloquear no solo los negocios ecuatorianos, sino también las transacciones bancarias, dejando al país en un gravísimo problema de liquidez y forzando a la economía a salir de la dolarización. N. N. argumenta que

el problema también radica en que todas las transacciones ecuatorianas deben pasar por los EUA, ya que el uso del dólar supone esa condición.

Cabe recalcar que los EUA son el socio comercial más importante para Ecuador y que muchos de los productos ecuatorianos entran con condiciones preferenciales a raíz del convenio de la ATPDEA.¹²⁹ En caso de que el Ecuador continuara en la lista negra, muy probablemente el Congreso estadounidense no tendría ningún reparo en no renovar las preferencias otorgadas por la ATPDEA. En 2008, la ATPDEA permitió a Ecuador un incremento del 37% en sus exportaciones (en comparación con 2007) y garantizó 225 mil plazas de trabajo en el sector de las flores.¹³⁰ Esto lo ratifica un funcionario de la Embajada del Ecuador en Washington.¹³¹ El funcionario expresa que han tenido que explicar las relaciones del Ecuador con Irán a la comunidad judía norteamericana. Tal fue el caso con el Representante demócrata por el Estado de Nueva York, Eliot Engel. Engel es judío y ha sido una figura de mucha ayuda para Ecuador, apoyando siempre la renovación del ATPDEA para el país. Sin embargo, a raíz de los convenios con Irán, el Representante hizo varias llamadas de consulta a la embajada ecuatoriana, expresando su preocupación por los acontecimientos. Esto, a la larga, podría traer consecuencias negativas para el país.

Sin embargo, es preciso notar que estas sanciones no son estrictamente atribuidas al ingreso a la lista negra del GAFI. Zurita sostiene la tesis de que la inclusión del Ecuador en la lista negra del GAFI resultó provechosa para el país porque le obligó a resolver asuntos que le podrían acarrear problemas mayores. Uno de estos problemas sería estar incluido en la lista negra del FinCEN. El 18 marzo de 2010, el FinCEN, a través de su portal web, envió un aviso refiriéndose a aquellas jurisdicciones que habían sido incluidas en la lista del GAFI, por deficiencias en sus sistemas de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.¹³² En este aviso, encomendaba a todos los bancos

129. La ATPDEA es una ley promulgada por el expresidente Bush en 2002, para otorgar preferencias arancelarias a productos provenientes de países andinos que ingresan a los EUA, en compensación por su lucha contra el narcotráfico. Esta ley es una extensión del ATPA que tuvo vigencia desde 1992 hasta 2001. Ya que el ATPDEA no tiene vigencia ilimitada, cada cierto tiempo debe ser ratificado y extendido por el Congreso estadounidense. Si este no considera que un país esté haciendo lo necesario para controlar el narcotráfico en su territorio, no se le renuevan las preferencias a dicho país. Comúnmente este ha sido el caso boliviano. Para Bolivia, el no contar con la ATPDEA en 2008, supuso un descenso del 14% de ventas a los EUA en comparación con el año anterior y una pérdida de más de 2.000 plazas de empleos en el sector textil.

130. Hoy, «EEUU prorrogará el ATPDEA para el Ecuador», en Hoy, Quito, 1 de julio de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/eeuu-prorrogara-el-atpdea-para-ecuador-355944.html>>.

131. Entrevista a un funcionario de la Embajada del Ecuador, Washington DC, 29 de septiembre de 2010. El funcionario pidió confidencialidad pero permitió mencionar a la institución.

132. Aviso FIN-2010-A002 del FinCEN.

e instituciones financieras a aplicar «contramedidas» a Irán; una «debida diligencia reforzada»¹³³ al grupo de países entre los que se encontraba Ecuador;¹³⁴ y una «debida diligencia» a aquellos que ya se encontraban en la lista.¹³⁵

Según Zurita, la «debida diligencia reforzada» generó problemas inmediatos para Ecuador. En primera instancia, la medida pide que se entregue más información por cada transacción efectuada. Esto significa más costos y más tiempo para realizarla. N. N. agrega que el hecho de que el trámite resulte más largo, se traduce en una desventaja comparativa para Ecuador al momento de hacer negocios, porque ya no resulta tan lucrativo. Zurita complementa que la medida también dispone que si no existe suficiente información sobre la transacción, simplemente no se la efectúa. Es decir, que aparte de ser costoso hacer negocios con Ecuador, se pueden perder negocios previos por no tener información suficiente. Zurita señala que el Banco Central del Ecuador previó esta situación y avisó a todos sus corresponsales sobre la posibilidad de que se efectúe esta «sanción» y que probablemente sus transacciones también iban a tener un incremento de costo.¹³⁶ En la entrevista con la Embajada del Ecuador en Washington, se mencionó que la debida diligencia reforzada se aplica a las transacciones ecuatorianas a partir de los 3.000 dólares. Esto causa problemas porque aquellos que realizan negocios con el exterior claramente tienen relaciones comerciales que superan la suma mencionada.

Lo que llama la atención es que, de acuerdo al aviso de FinCEN, las «debidas diligencias reforzadas», están legitimadas bajo la Sección 312 del Acta Patriota.¹³⁷ Es decir, no solo se refiere a cuestiones de lavado de dinero sino también de financiamiento al terrorismo. Lo que preocupa es que el Acta Patriota ha sido acusada de violar sistemáticamente la privacidad de las personas, faltando a un principio fundamental de los derechos humanos, y de atentar contra la privacidad de individuos. Esto supone que aquellas personas o instituciones que realizan transacciones con los EUA y que pasen por el filtro del FinCEN pueden ser sujetos a las medidas determinadas por el Acta Patriota y por lo tanto, a revisión de información privada como correos y teléfonos.

133. Anexos la sección 31 CFR 103.176 del aviso FIN-2010-A002 del FinCEN sobre las debidas diligencias reforzadas.

134. Angola, Corea del Norte y Etiopía.

135. Pakistán, Turkmenistán y Sao Tomé y Príncipe.

136. Las repercusiones del incremento en el costo de los negocios ecuatorianos o bien la pérdida de negocios previamente establecidos, serán puntualizados con casos concretos más adelante cuando se estudien las repercusiones sociales.

137. Aviso FIN-2010-A002 del FinCEN. El Acta Patriota es una ley pasada en 2001 por el presidente Bush, que otorga capacidades extraordinarias a los organismos estatales de los Estados Unidos, para investigar en fuentes de información personales como correos y teléfonos privados, ante un potencial terrorista.

A raíz de la reunión de junio, donde el Ecuador logró pasar a la lista gris, el FinCEN envió otro comunicado a sus bancos el 16 de julio de 2010, notificando sobre los cambios obtenidos en la reunión plenaria del GAFI. En la comunicación, el FinCEN destacó el compromiso de alto nivel hecho por Ecuador y sus estrategias para un mejor cumplimiento de la normativa del GAFI. En este sentido, el FinCEN recomendó que se sostengan las debidas diligencias sobre el país, pero ya no reforzadas. El cambio es sustancial, sostiene Zurita, ya que la lista gris tradicionalmente tuvo la característica de ser «oculta» porque si bien son listas públicas, muy pocas personas e instituciones conocen de su existencia. En este sentido, las transacciones ya no son tan largas ni costosas porque los requisitos disminuyen. Menciona también que muchos países que estuvieron por muchos años incluidos en esta lista, inclusive antes de que el Ecuador fuera incluido, no han sufrido mayores repercusiones por ello. Este es el caso de Bolivia y Paraguay. En la actualidad, 25 jurisdicciones se encuentran en esta lista.

b) La OFAC

Otra lista a tener en cuenta es la del OFAC. La Oficina para el Control de Activos Extranjeros, adscrita al Departamento del Tesoro, administra una serie de leyes que imponen sanciones económicas contra organizaciones o individuos hostiles, con el fin de realizar los objetivos de la política exterior estadounidense.¹³⁸ Esta oficina maneja una lista conocida como SDNT (Significant Designated Narcotics Traffickers), en donde constan las personas u organizaciones relacionadas con el lavado de dinero o con el financiamiento al terrorismo, según los EUA. Esta se basa en leyes aprobadas por el Congreso de los EUA como la Ley de Facultades de Emergencia Económica Internacional (IEEPA),¹³⁹ o la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico (The Kingpin Act).¹⁴⁰ De acuerdo a Zurita, entre 4.000 y 5.000 personas e instituciones se encuentran en esta lista y todos los involucrados son personas extranjeras, es decir, no ciudadanos de los EUA. La lista sirve para que la OFAC «divulgue, administre y exija el cumplimiento de las sanciones comerciales contra los países especificados en las respectivas órdenes, organizaciones terroristas y dedicadas al tráfico internacional de narcóticos, con base en los objetivos de la política exterior y las metas de la seguridad

138. Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN, «Las recomendaciones de la OFAC y su incidencia en la Banca Latinoamericana», 2009, en <http://www.felaban.com/lvdo/cap8.html>.

139. Esta ley da origen a sanciones sobre países como Libia, Irak, Cuba, Corea del Norte y, por supuesto, Irán.

140. FELABAN, *op. cit.*

nacional». ¹⁴¹ Además, la OFAC está «investida de facultades para imponer las sanciones civiles por violaciones a las leyes u órdenes que dan sustento a los diferentes tipos de sanción, de acuerdo con los procedimientos establecidos por cada regulación, según se trate de multas, bloqueo de fondos o cualquier otra» ¹⁴²

Zurita estima que el mayor problema que tendría el país, sería estar incluido en esta lista. El experto apunta que esto podría pasar si Ecuador pusiera en vigencia los acuerdos que se desarrollaron con el EDBI porque la OFAC también juzga las relaciones internacionales que sostienen aquellos que están sancionados. «Por contagio con el EDBI, la OFAC puede incluir a Ecuador en la lista», sostiene el experto. ¹⁴³ La OFAC funciona en coordinación directa con el Comité de Basilea, el cual establece directrices para que los bancos se abstengan de actividades que estén vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo. «El simple hecho de que una persona u organización sea considerada por la autoridad de cualquier país como vinculada a organizaciones terroristas o criminales, es suficiente para que un banquero prudente se abstenga de prestarles sus servicios como lo establece la Declaración Basilea». ¹⁴⁴

Las sanciones del OFAC son de varios tipos, pero semejantes a las del FinCEN. Una diferencia es que la OFAC sí ejerce sanciones penales a individuos que hayan estado involucrados con operaciones ilícitas. En este caso, las multas oscilan entre 10 mil y 5 millones de dólares. En el caso de las instituciones, las multas oscilan entre 250 mil y 10 millones de dólares. Las sanciones administrativas pueden consistir en multas que van desde los 11 mil hasta el millón de dólares. Las penas de prisión pueden ir desde los 5 hasta los 30 años. Además, tiene la potestad para bloquear activos y fondos y confiscarlos, dependiendo de la multa. La normativa del OFAC también recae sobre el Acta Patriota, en su sección 221, que establece sanciones comerciales para aquellos involucrados en lavado de activos o en proliferación nuclear.

141. *Ibid.*

142. *Ibid.*

143. De acuerdo al artículo de FELABAN, «las personas naturales o jurídicas que en cualquier sitio del mundo contraten o presten ayuda financiera o colaboración de alguna naturaleza o realicen negociación alguna con personas incluidas en cualquiera de las listas de la OFAC, corren el riesgo de ser incluidas en las citadas listas en calidad de colaboradores de narcotraficantes, criminales internacionales o terroristas».

144. FELABAN, *op. cit.*

c) *Los indicadores internacionales*

Finalmente, los estragos de la inclusión en la lista negra se observan en la reputación a nivel internacional del país. Si bien Ecuador no ha tenido un historial de buenos índices en muchos de los indicadores económicos, estos se deterioraron a causa de la decisión del GAFI. Según la revista *Vanguardia*, de acuerdo al indicador *Doing Business* del Banco Mundial, Ecuador se ubica en el puesto 138 de 183 naciones con ambientes propicios para los negocios y ha sufrido una baja de 5 puntos en comparación a su puntuación del año anterior.¹⁴⁵ Se sospecha que la inclusión en la lista negra repercutió en este indicador. De la misma forma, *Vanguardia* apunta que *Forbes*, en su lista de *Global Debt Crisis*, que mide la capacidad de los Estados para pagar su deuda externa, localiza a Ecuador en el puesto 76 de 85 y en el *Despotism Index*, que mide el índice de corrupción, lo lleva al puesto 84, solo arriba de Venezuela.¹⁴⁶

También, recientemente, la prestigiosa publicación de análisis económico *The Economist* publicó un análisis y una lista de los peores países para hacer negocios a nivel mundial, entre los cuáles también se halla Ecuador que, en esta ocasión, comparte la lista con Venezuela, Zimbabue y Tayikistán entre otros. El riesgo país llega a 830 puntos que, junto a Venezuela es el más alto de América del Sur.¹⁴⁷

De la misma forma, de acuerdo al *Latin Business Index 2010*, Ecuador se encuentra en un deslucido puesto 12 de 19 países latinoamericanos con los que se recomienda tener negocios e inversiones.¹⁴⁸ Según Juan Carlos Donoso, coordinador del Barómetro de las Américas para Ecuador, la percepción negativa de los índices tiene mucha influencia en la coyuntura política actual del país.

Hay una gran preocupación por el rol del narcotráfico en la economía. La inclusión del Ecuador en la lista del GAFI afecta terriblemente. Puede ser que los reportes no estén funcionando, pero están ahí y lo ven en todo el mundo. Y el efecto es negativo. Ecuador no es un polo importante de inversión y mucho tiene que ver la coyuntura, el gobierno y la corrupción.¹⁴⁹

145. *Vanguardia*, «El costo...», p. 15.

146. *Ibid.*

147. *Hoy*, «Nuestra isla Ecuador», en *Hoy*, «Sección Dinero», «Diario de Negocios», Quito, 31 marzo de 2010, p. 2.

148. *Ibid.*

149. *Vanguardia*, «El costo...», p. 16.

No obstante, cabe señalar, como se anotó en el primer capítulo que tanto la lista negra del GAFI como las listas que se han identificado en esta sección, tienen problemas técnicos para reflejar la realidad. Según Santiago Pérez, de SP Investigación y Estudios, la medida de la confianza en la economía política internacional es importante pero es subjetiva, porque está sujeta a la percepción y no a un estudio detallado de aquel escenario.¹⁵⁰ De acuerdo a Pérez, el reflejo equívoco de la realidad está sujeto a distintas circunstancias que inclusive pueden llegar a variar mes a mes.

Según nuestras encuestas de Estado de ánimo, en donde la persona responde a la pregunta, ¿cómo está su familia respecto al año anterior?, el 30% respondió estar mejor, el 15% peor y el 50% estableció estar más o menos igual. Esto puede variar sin ningún problema en la siguiente quincena, si es que durante este tiempo sucede un escándalo político de alto relieve o si se escucha que existió un robo violento cerca del lugar de donde vive.¹⁵¹

En cuanto a los indicadores internacionales, Pérez recomienda relativizarlos ya que no son comprensivos ni indicativos. Establece que el mayor problema de ellos es que los agentes encargados de estos análisis tienen una tendencia sesgada. Explica, además, que el sesgo en la investigación científica es la tergiversación de los datos que no se pueden controlar, y que por esto la realidad se puede distorsionar. El entrevistado pone como ejemplo al caso del presidente francés Sarkozy quien estableció en 2011, una alta comisión para reconfigurar y analizar los sistemas estadísticos en Francia. Finalmente, Pérez sugiere que se deben generar mecanismos estadísticos alternativos, de tal forma que, se puedan identificar los posibles sesgos y acercarse a la realidad.

Las conclusiones de esta sección son determinantes. A pesar de haber estado menos de seis meses en la lista negra del GAFI y menos de uno en la lista del FinCEN, las repercusiones serían altamente negativas para un país que tiene el dólar como moneda y que por lo tanto requiere tener relaciones comerciales fluidas con los EUA. Es interesante notar que los temas están estrechamente interconectados entre ellos y esto lo hace parecer altamente técnico.

La geopolítica de la lucha contra el terrorismo y las drogas, se mezcla con la economía política internacional, generando un torbellino de múltiples y considerables efectos, que trasciende aquellos que irrumpen con el orden establecido y sus normas. Preocupan no solo las repercusiones, sino la falta de

150. Entrevista realizada por teléfono, el día miércoles 22 de septiembre de 2010.

151. *Ibid.*

comprensión del tema en el ámbito del país. Es impensable que la negligencia de un puñado de personas afecte los esfuerzos de todo el país y que, por mal asesoramiento, el gobierno ecuatoriano desestime las advertencias y luego se vea obligado a moderar su conducta.

También es preciso apuntar que los efectos por incumplir con los designios del GAFI, sugieren que el organismo no solo tenga un alcance global, sino que sea un instrumento de poder. El paquete de recomendaciones cumple la función de extrapolar las influencias que buscan supeditar la política doméstica a la internacional y de imponer una agenda que vincule a los países a la guerra contra las drogas y el terrorismo. Esto es inconsistente con un régimen cuyas normas no son vinculantes y cuyo estatuto no ha sido democráticamente discutido y aprobado.

No obstante, no hay que desestimar los anuncios internacionales. Más allá de que el organismo internacional no ha sido reconocido con tratados y que claramente sufre de fallas técnicas, posee herramientas que si bien son sesgadas, también son funcionales. El GAFI tiene un peso muy importante en el contexto de la política internacional y para no poner en riesgo a la economía ecuatoriana, se deben sostener ciertos estándares. Esto va relacionado con los efectos de los índices internacionales. Es primordial aceptar que son herramientas sobre las cuales se toman decisiones importantes, independientemente de su legitimidad. Además, son instrumentos que reflejan cierta imagen del país, por lo que mantener un buen perfil del Ecuador es una tarea que debe interesar a las autoridades competentes.

Repercusiones políticas

Las repercusiones políticas, en general, tienden a ser mucho menos perceptibles y sensibles que las económicas, pero su análisis determina si los efectos de las sanciones han cambiado o moderado una actitud por parte de un gobierno. En el caso del Ecuador, se puede sugerir al menos seis cambios sustanciales en el comportamiento del gobierno de Correa. Estas medidas serán descritas como hipótesis, a raíz de lo que se puede observar en el accionar del gobierno. Las repercusiones son importantes para nuestro estudio porque demuestran el verdadero alcance de las advertencias y de los efectos que puede tener el GAFI en el accionar nacional.¹⁵² Sobre esta base se puede establecer que los cambios en el gobierno se notan en: 1. un moderado distanciamiento

152. Existe una constante disputa en las relaciones internacionales, sobre cuál es el efecto del derecho internacional sobre el derecho nacional. ¿Cuál prima? ¿Hasta dónde llega la normativa internacional sin afectar la soberanía de un país? El caso del GAFI supone un impulso para avanzar en los estudios sobre estos temas.

con Irán en los últimos meses; 2. funcionarios del gobierno de alto nivel haciendo *lobby* en organismos internacionales que previamente habían sido desprestigiados por el gobierno ecuatoriano; 3. un posible conflicto con una nación latinoamericana; 4. modificaciones en las políticas domésticas; 5. esfuerzos por establecer un mecanismo alternativo al GAFI; y, finalmente, 6. cierta mesura y reserva del presidente al respecto. A continuación examinaremos estos aspectos.

a) El distanciamiento con Irán y la reconfiguración en las relaciones internacionales del Ecuador

Uno de los rasgos más distintivos que se pueden encontrar en los últimos meses en las relaciones internacionales del Ecuador, es una cierta prudencia y discreción con el tema iraní. A partir del impulso a esas relaciones desde finales de 2007 hasta fines de 2009, el tema iraní fue constantemente debatido, tanto por los medios como por los estudiosos en temas comerciales y políticos del país. Es interesante anotar que el gobierno de Ecuador no ha establecido una campaña más activa en relación con el nuevo paquete de sanciones sobre Irán y que, por el contrario el mayor esfuerzo que se ha hecho por parte del gobierno, radica en explicar las condiciones y la naturaleza de sus relaciones con el país asiático y de exponer que los convenios con el EDBI no están en funcionamiento.

Ante esta consideración, N. N. descarta que las relaciones con Irán se hayan enfriado o detenido por esta razón. Expone que los convenios comerciales con Irán se siguen efectuando y que las intenciones del gobierno son continuar la expansión de dichas relaciones. Zurita es más cauteloso y afirma que sí pudo haber un enfriamiento en las relaciones y que el gobierno ecuatoriano ha tratado de ser más cauteloso al respecto. Nuestra hipótesis se basa tan solo en observar la disminución en la frecuencia de noticias sobre Irán y en la poca mención que el mismo gobierno ha tenido sobre el tema.

Al contrario de las relaciones con Irán, Ecuador ha redirigido su mirada hacia otras naciones asiáticas con las que las relaciones han sido muy positivas tradicionalmente. En septiembre de 2010 el presidente Correa viajó a Japón y a Corea del Sur para presentar el proyecto del Yasuní-ITT y para afianzar convenios bilaterales en temas de energía renovable e infraestructura petroquímica.¹⁵³ Cabe recordar que muchos de los convenios trazados con Irán se referían al tema de la energía. El viaje tenía la intención de recobrar el interés de ambos países asiáticos para invertir en Ecuador. De acuerdo al diario *El Universo*, esta

153. *El Universo*, «Correa inicia viaje a Japón y Corea del Sur», en *El Universo*, Guayaquil, 3 de septiembre de 2010, <<http://www.eluniversocom/2010/09/03/1/1355/correa-inicia-viajeja-pon-corea-sur.html>>.

es la primera visita del mandatario ecuatoriano a Japón, una nación que ha tenido estrechas relaciones con el país. Estas acciones sugieren un nuevo direccionamiento en las relaciones internacionales del Ecuador, que si bien no se puede inferir que se deban al informe del GAFI, si se pueden relacionar con el hecho de que las relaciones con Irán están moderadamente estancadas.

b) El lobby en organismos internacionales y los efectos en el GAFISUD

En directa relación con la repercusión anterior, uno de los efectos vistos en el comportamiento del gobierno ecuatoriano ha sido su *lobby* en los diferentes organismos internacionales para lograr la salida del Ecuador de la lista negra. El más claro fue el viaje a Ámsterdam realizado por el procurador García, para presentar el Plan de Acción. Poco antes de su viaje, el presidente Correa atacaba frontalmente la legitimidad del GAFI y reducía la importancia del informe del GAFISUD y la inclusión del país en la lista negra. Como se indicó previamente, el mal asesoramiento al presidente causó problemas, porque el GAFI requería un compromiso de alto nivel político por parte del Ecuador. Ante esto, la Procuraduría tomó la iniciativa y se encargó del caso.

Otro efecto en las relaciones internacionales del país, anota Zurita, se vio en el viaje que realizó el canciller Patiño a los EUA, el 16 de agosto de 2010, para solicitar al FinCEN que el Ecuador sea removido de su lista negra. Esto es un claro reflejo de las repercusiones que el país veía a futuro y cómo prefirió esclarecer la naturaleza de sus relaciones con Irán antes que generar riesgos serios para la dolarización. De la misma forma, N. N. establece que el gobierno ecuatoriano planificó una gira por varios organismos financieros internacionales, con el fin de hacer *lobby* para conseguir su salida de la lista negra. N. N. menciona que una de las visitas clave fue al FMI. En concordancia con el viaje de García, los esfuerzos ecuatorianos por salir de la lista, estaban siendo realizados en organismos que el gobierno previamente había desprestigiado, como el GAFI o el FMI. Esto sugiere que los esfuerzos realizados por la Superintendencia de Bancos y la Procuraduría por capacitar al resto de organismos del Estado en el tema, fue efectivo. El artículo de la revista *Vanguardia* corrobora esta tesis.

La realidad, sin embargo, parece un poco más compleja. Y en el fondo, muy en el fondo, sí preocupan al régimen los ecos del mundo global. Si no, Diego Borja no hubiera tenido que ir a Washington a explicar que el Ecuador no hace negocios con el EDBI de Irán. La Procuraduría no estaría ansiando que llegue junio para que el país salga de la lista del GAFI. Y el gobierno no habría diseñado la fórmula, que ya tiene lista, para atraer inversiones.¹⁵⁴

154. *Vanguardia*, «El costo...», p. 16.

Vale acotar en esta sección, uno de los efectos puntuales que ha tenido la inclusión del Ecuador en la lista negra. Como se expuso en la sección referente al GAFISUD en el primer capítulo, el organismo regional cuenta con las herramientas necesarias para encaminar a los países miembros hacia la adhesión a los requisitos del GAFI. Esto, tradicionalmente, se hace a través de la capacitación técnica y de talleres de trabajo. De acuerdo a Zurita, cuando Ecuador fue incluido en la lista negra, el GAFISUD impuso sobre el país una serie de sanciones administrativas que le privaban de gozar de las ventajas que supone la membresía en el organismo. Ecuador, desde finales 2009 hasta junio de 2010, estaba descalificado para recibir capacitación por parte del GAFISUD y estaba inhabilitado para recibir asesoramiento técnico y formación técnica, en la elaboración de su plan en contra del lavado de activos y financiamiento al terrorismo. En otras palabras, Ecuador podía ser evaluado, pero no podía pedir asesoramiento para mejorar su puntuación y, más que nada, no podía evaluar. Como si no fuera suficiente, también fue excluido del Pleno, es decir, no tenía ni voz ni voto. Es por esto que, cuando Ecuador llevó su Plan de Acción ante el GAFISUD, no lo pudo exponer sino tan solo presentar.¹⁵⁵

c) El dilema de Argentina

Otro efecto que se puede inferir de la inclusión del Ecuador en la lista negra es la posibilidad de un impasse con Argentina. A raíz del fiasco de la no presentación del Informe de Avance en Buenos Aires, el delegado de Argentina ante el GAFI, votó a favor de que el Ecuador ingresara a la lista negra en la reunión ocurrida en Abu Dhabi a finales de 2009. En conjunto con México y Brasil, estos son los únicos representantes latinoamericanos ante el organismo internacional. Cuando Ecuador pidió explicaciones por las votaciones del país, el gobierno argentino decidió separar a Alejandro Strega (representante ante el GAFI), de su puesto, para evitar un conflicto con Ecuador.¹⁵⁶ Esto se dio en medio de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), donde Argentina buscaba el apoyo unánime de la región para impedir la exploración de petróleo en las Malvinas por parte de los británicos. Ecuador apoyó a Argentina luego

155. Los países miembros tienen la posibilidad de exponer sus hallazgos en el Pleno del GAFISUD y detallar con precisión sus avances, así como responder a preguntas de los otros miembros, pudiendo puntualizar en consideraciones técnicas particulares. Al ser excluido del Pleno, Ecuador solo pudo presentar el informe, sin poderlo debatir con el resto de miembros. Esto, sin duda, representa una desventaja comparativa para que el país pueda defender su posición.
156. Hugo Alconada, «El «falso despido» del delegado ante el GAFI», en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de marzo de 2010, <<http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>>.

de que el canciller argentino asegurara la destitución de Strega.¹⁵⁷ No obstante, de acuerdo al diario *La Nación*, Argentina no ha cumplido con su cometido y Strega continuó en sus funciones hasta enero de 2011. Esto se da, explica el diario, porque Argentina misma se encuentra con el problema de que puede ser incluida en la lista gris del GAFI y porque la destitución de Strega le causaría muchísimos problemas al país.

Strega debe su silenciosa permanencia en el cargo al dilema de la Casa Rosada, que afronta una revisión ante el GAFI similar a la que no pudo superar Ecuador. «Si no lo echan a Strega, el Gobierno tendrá problemas con Ecuador y habrá faltado a la verdad frente a los cancilleres del hemisferio», dijo a LA NACION una fuente al tanto de lo ocurrido en Abu Dhabi. «Pero si lo echan, tendrá muy serios problemas con el GAFI que prepara su informe sobre el país para octubre y está al tanto de lo que pasa en la UIF y en el BCRA», precisó, en alusión a la Unidad de Información Financiera y al Banco Central.¹⁵⁸

Hasta ahora no se ha debatido el tema en Ecuador y no se ha escuchado una posición del gobierno referente a la cuestión.¹⁵⁹ Las relaciones con Argentina continúan siendo positivas y no se habla de conflicto alguno.

d) Las modificaciones en el ámbito nacional¹⁶⁰

Para cambiar de lista en el GAFI, Ecuador tuvo que formular una nueva Ley que tipifica claramente la penalización a los actos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Es claro que el punto central del Plan de Acción diseñado por el CONCLA era la nueva Ley contra el Lavado de Activos. A más del compromiso de alto nivel, la mayor exigencia que requería el GAFI era la de despejar las observaciones hechas sobre las recomendaciones 1 y 2 del paquete. En este caso, la formulación de la nueva Ley, como se anotó en páginas anteriores, constituía el paso efectivo para solventar estas observaciones y, para que el Ecuador, pueda seguir su curso para salir de la lista gris del GAFI. Asimismo, García ha insistido varias veces a la Asamblea que es muy importante que no existan cambios sustanciales en la

157. *Ibid.*

158. *Ibid.*

159. *El Comercio*, en su edición dominical de 28 de febrero de 2010, menciona el asunto y reitera lo señalado en este apartado. Santiago Estrella Garcés, «¿La cabeza de Strega, el pago del apoyo político?», *El Comercio, Sección Política*, 28 de febrero de 2009, p. 4.

160. Evidentemente han existido cambios en esta sección a partir de la aprobación de la Ley en contra del lavado de activos en abril de 2012. La presentación del texto original como tesis y su publicación final datan fechas con distancias mayores a un año. Para una mayor explicación referirse a la introducción de este documento y la nota 112.

propuesta de Ley, porque de otra manera el GAFI no lo va a tomar como un cambio efectivo hacia el cumplimiento de aquellas recomendaciones.

A Zurita le preocupa que se pueda sacar de la Ley el tema del financiamiento al terrorismo y se busque crear otra Ley que trate la cuestión. El experto insta a que no se remueva esta sección (según explica, la Asamblea lo considera como una mera cuestión de semántica), porque si no la Ley carecería de fuerza para abordar las 9 Recomendaciones Especiales del GAFI y tendría el riesgo de ser calificada como blanda o inadecuada. Al respecto, N. N. puntualiza que, es necesario configurar las cuestiones del financiamiento al terrorismo de otro modo, porque el Ecuador nunca ha sufrido los estragos del terrorismo en su territorio y por lo tanto, no existe la coyuntura social ni política para redactar una Ley que incluya los requisitos del GAFI.

De la misma forma, la inclusión en la lista negra trajo consigo la revocatoria inmediata del funcionario a cargo de la UIF en ese momento y sirvió como una llamada de advertencia para todos los organismos que pertenecen al CONCLA. En ese sentido, el Plan de Acción estipula la creación de una UIF mucho más robusta e independiente. De esta forma se busca satisfacer las observaciones sobre la recomendación 26.

Otro punto importante que aborda Zurita, es el tema de la regulación de aquellas entidades financieras pequeñas que se detallan en las recomendaciones 23, 24 y 25. Es preciso recordar que uno de los puntos flojos en el informe de evaluación mutua del Ecuador fue la recomendación 23. Zurita estima que, es esencial que se supervisen entidades como las cooperativas de ahorro y crédito, porque actualmente carecen de muchos tipos de regulaciones, haciéndolas atractivos para el lavado de activos. Para esto, las reformas establecidas por la Superintendencia de Bancos resultan muy oportunas. No obstante, Zurita advierte que es muy probable que la Ley de Cooperativas no sea aprobada para cuando el GAFISUD vuelva a evaluar a Ecuador.¹⁶¹ En este mismo tema, cabe recalcar los esfuerzos que ha venido haciendo el gobierno en los últimos meses para controlar casinos y casas de juego. A pesar de que no se especifica que el control puede ser el resultado de una búsqueda de la mejora en la calificación del Ecuador ante el GAFI, se puede asumir que la recomendación 23 (y sobre todo la recomendación 24), han tenido un efecto en las políticas del gobierno.

161. Zurita estima que para el primer trimestre del año 2012, el GAFISUD iniciará las nuevas rondas de evaluaciones a Ecuador. Nota del autor: Para cuando se terminó de escribir el texto original, no habían sido aprobadas las Leyes de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

e) *Mecanismos alternos al GAFI*

En marzo de 2010, viceministros de gobierno de los países miembros de la UNASUR, se reunieron en Quito para discutir sobre el establecimiento de un estatuto contra el narcotráfico.¹⁶² Lo que se busca con esta iniciativa es crear un Consejo capaz de armonizar la normativa penal y civil en la región sin unificarla.¹⁶³ La intención del Consejo es establecer normativas acordes con las realidades de la región y que, respondan a los intereses de los países miembros. Si bien, no se puede determinar que el establecimiento de mecanismos alternos es una forma de repercusión a los designios unilaterales del GAFI, sí se puede establecer que es un efecto colateral a lo ocurrido con el organismo internacional. La fecha y el lugar en la que se realizó sugieren que es así.¹⁶⁴

Es preciso notar que los principios que determinan este estatuto también sugieren que es un mecanismo alternativo al del GAFI. «La igualdad jurídica en el ámbito internacional, el respeto a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la integridad e inviolabilidad territorial y la no intervención en asuntos internos de los Estados, son algunos de los principios que recoge el proyecto de Estatuto del Consejo de Lucha contra el Narcotráfico de UNASUR».¹⁶⁵

Esto no implica que el Consejo pueda suplantar al GAFISUD, pero si se lo observa como un mecanismo que puede resultar alternativo y que puede discutir con el GAFISUD. Cabe recalcar que Correa amenazó varias veces con la salida del país del organismo. Esta puede ser una medida tomada por la región para prevenir lo que ha sucedido con países como Ecuador, Bolivia y Paraguay. Argentina podría ser el próximo.

f) *La posición del presidente Correa*

Uno de los mayores problemas que enfrentó el país, al momento de trazar lineamientos hacia la salida de la lista del GAFI, fueron los constantes reproches del Presidente de la República hacia el organismo. Esto fue tomado como una mala señal, ya que la voluntad política para cumplir con el mandato parecía no existir. Esto pareció reducirse conforme el CONCLA y la Procuraduría, en particular, detallaban los puntos fuertes del Plan de Acción. Tal como lo nota el procurador Diego Borja en la entrevista realizada por Diego Oquen-

162. V. Galarza, *op. cit.*, p. 5.

163. *Ibid.*

164. Marzo de 2010 fue el mes en que se publicó oficialmente la entrada del Ecuador a la lista negra. Cabe destacar que el ámbito en que se lo realiza es la UNASUR, organización que busca reconfigurar las relaciones de la región y servir de alternativa a otros organismos como la OEA, el cual tiene alto grado de influencia y dependencia de los EUA.

165. V. Galarza, *op. cit.*, p. 5.

do: «Yo no represento al Ejecutivo, represento al Consejo Nacional contra el Lavado de Activos [...] La posición del presidente es independiente, pero el respeto a su vez, del presidente al ámbito de mi competencia. Y eso es muy positivo».¹⁶⁶ Con respecto a esto, Zurita sostiene que el Presidente «dejó hacer las cosas», porque el Procurador General del Estado, requería del apoyo del Presidente.

En este sentido, el funcionario de la Embajada del Ecuador en Washington sostiene que, además de la capacitación que realizó la Procuraduría con las instituciones relevantes, entre ellas la Presidencia de la República, sobre qué es el GAFI y cuál es su importancia, la embajada envió un número de recomendaciones por las que sería equivocado que el país saliera del GAFISUD. En primera instancia –menciona el funcionario– Ecuador estaría mandando un mensaje de no cooperación con las recomendaciones y esto sería interpretado como algo negativo por los inversores internacionales, incluso, debilitaría las relaciones bilaterales con los EUA y muy probablemente desencadenaría el rechazo a la renovación de la ATPDEA para el país. Por estas razones, se supone, existió cierta moderación por parte del Presidente, hacia este tema.

Repercusiones sociales

Who should assume responsibility for the consequences of sanctions? Proponents blame reprobate regimes. They bring sanctions upon themselves, have the ability to remove them by changing objectionable policies, and allocate scarce resources to exacerbate suffering. [...] Critics, in contrast, see the suffering occasioned by Security Council decisions as the responsibility of member-states. As dislocations are a necessary part of economic coercion, those states approving sanctions can not feign surprise at suffering. Indeed, having embraced sanctions, they are obliged to seek to delimit their human costs.¹⁶⁷

Los efectos de las sanciones, tradicionalmente, repercuten más sustantivamente sobre la sociedad civil que sobre el régimen que se intenta censurar. Este es un debate que ha tomado fuerza en las últimas décadas gracias a las lecciones que se han obtenido de las varias incursiones en el tema, sobre todo por parte de la ONU.¹⁶⁸ Por esta razón, estudiar las repercusiones sociales supone un aspecto de importancia para esta investigación, porque brinda un efecto

166. Entrevista de Diego Oquendo al entonces Procurador General del Estado, *Radio Visión*, 91.7 FM, Quito, julio de 2010.

167. Thomas Weiss, «Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses», en *Journal of Peace Research*, vol. 36, No. 5, Nueva York, Sage Publications, 1999, p. 499-502.

168. Para más información sobre el tema se recomiendan los siguientes autores: 1. Chantal de Jonge Oudraat, «Economic Sanctions and International Peace and Security»; 2. Ann Elliott Kimberly, Gary Clyde Hufbauer y Barbara Oegg, «Sanctions», en *The Concise Encyclopedia*

plausible a la retórica. Las repercusiones sociales serán expuestas en relación a los efectos que ha tenido la inclusión en la lista negra para los ciudadanos comunes y de cómo han sido afectadas sus formas de vida. Se expondrán, sobre la base de los testimonios recogidos por la prensa y de una entrevista personal, cuáles han sido las consecuencias. Por esto, esta sección tiene la intención de advertir a las autoridades competentes de las potenciales sanciones, que pueden tener injerencia en la vida económica de la sociedad civil. Asimismo, pretende generar un debate crítico sobre los verdaderos efectos de las sanciones.

Algunos testimonios sugieren que las sanciones a los ciudadanos ecuatorianos han generado problemas en sus negocios. Aquellas evidencias que presentamos en esta sección, se refieren en su mayoría, a comerciantes que importan o exportan productos de los EUA. Otros negocios han debido concluir su dependencia con organizaciones de los EUA porque empresas y personas en los EUA ante la advertencia de la inclusión del Ecuador en la lista del GAFI y que sostener sus relaciones económicas les supondría recibir sanciones, como las que notamos en el acápite referente a las repercusiones económicas. A continuación una compilación de algunos testimonios.¹⁶⁹

Un comerciante ecuatoriano se encarga de la venta de regalos por internet a clientes en todo el mundo. Su negocio consiste en la compra de varios productos de diferentes marcas, a través de su portal y entregarlos en cualquier parte del mundo. Las compras se realizan a través de tarjeta de crédito, con la cual transfería el dinero de la transacción a un banco a los EUA, el cual a su vez, transfería este dinero a una tarjeta de débito que se le había emitido. Su negocio funcionaba de forma normal hasta que recibió una notificación donde le advertían que a partir de 1 de junio de 2010 no podría retirar más dinero en Ecuador y que su tarjeta estaría habilitada solo hasta el 31 de mayo de 2010, porque habría un bloqueo a varios países, entre ellos Ecuador. Sin la tarjeta, este comerciante no podría retirar el dinero que obtenía a través de su negocio. Él estima que «podría hacerlo en Colombia, pero mis costos subirían».¹⁷⁰

Por su lado, un empresario dedicado a la importación de artículos electrónicos, ha comenzado a tener problemas con sus proveedores. Asegura que su abastecedor en los EUA le ha restringido el envío de mercadería. «Dice que hay una lista de países con los que hay alerta para realizar negocios financieros. Comercializábamos con cartas de crédito y, aunque le ofrecí pagar en efectivo, vía transferencia, se negó por temor a sanciones».¹⁷¹

of Economics; 3. David Cortright y George Lopez, «Carrots, sticks and cooperation: economic tools of statecraft», en Robert Barnett, edit., *Cases and Strategies for Preventive Action*.

169. *El Comercio*, «La inclusión...», p. 8.

170. *Ibid.*

171. *Ibid.*

De la misma forma, un productor de material plástico para la industria, recibió una negativa de su proveedor estadounidense, aunque en su caso, tras varias negociaciones, accedió a continuar con la relación. «Fue difícil. Durante 15 días no pude contar con la materia prima. Tras mi viaje, logré convencerlo, pero dijo que todo está sujeto a lo que pase después».

Por otro lado, a un joven ejecutivo ecuatoriano radicado en los EUA le fue difícil obtener una tarjeta de crédito internacional. Establece que su pedido ha demorado ya mucho tiempo. «Me han pedido más documentación. No era así». ¹⁷² Esto lo confirma la firma *PanAssesor*, la que estima que «las líneas de crédito internacionales para el sector privado se ven afectadas y los importadores ven con preocupación el incremento de salvaguardias y trámites cuando buscan negociar con países fuera de Latinoamérica». ¹⁷³

No obstante, Zurita sostiene que se debe tener precaución con las cosas que se han mencionado en la prensa. Sostiene que muchas de las noticias que se han publicado nunca llegaron a pasar y que fueron expuestas para levantar alarmas sobre el régimen. Menciona que una de los efectos que él escuchó fue que se prohibía el uso de tarjetas de crédito a turistas ecuatorianos, sobre todo en los EUA; sin embargo, luego de varias averiguaciones se enteró de que no era cierto.

172. *Ibid.*

173. PanAssesor es una empresa de consultoría para la pequeña y mediana empresa del Ecuador y Latinoamérica.

Conclusiones y recomendaciones

En 1959, uno de los primeros teóricos de las relaciones internacionales, Kenneth Waltz, a raíz de los escritos de Edward Hallett Carr y su «crisis de los 20 años», llamaba a razonar sobre los efectos de la paz y la guerra en el contexto del sistema internacional. Ambas guerras mundiales habían dejado un espacio teórico, de tal forma que, la política común no alcanzaba para responder los dilemas que presentaban estas nuevas dinámicas entre los Estados. A Waltz le obsesionaba establecer las razones para la recurrencia del conflicto, buscando que se pudiesen ofrecer soluciones plausibles en el largo plazo. Para ofrecer una respuesta a esta incógnita, Waltz establece la existencia de tres imágenes de las relaciones internacionales.¹⁷⁴ La primera imagen instituye que la fuente del conflicto se encuentra en la naturaleza y el comportamiento humano, argumento que va de la mano con el pensamiento de Hobbes. La segunda imagen estipula que la fuente del conflicto se halla en la configuración interna de los Estados, propuesta relativa al pensamiento de Kant. Finalmente, la tercera imagen propone que la configuración anárquica de los Estados y la falta de un policía en el sistema internacional, es lo que produce el conflicto, tal como Tucídides lo exponía en su Guerra del Peloponeso.

En la actualidad, este debate ha incluido la discusión del rol de las normas para reducir la potencialidad de conflicto. De esta forma, el análisis del impacto de las normas internacionales en los Estados, supone un estudio de suma importancia en la teoría de resolución de conflictos internacionales. Este estudio parte de esta discusión y trata de darle un sentido práctico al analizar un caso real con efectos palpables, de tal forma que la teoría configure una ciencia.

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, se puede afirmar que las repercusiones de la normativa internacional han sido efectivas porque han logrado cambiar y moderar la conducta del gobierno ecuatoriano. Estas cuestiones no solo se evidencian en lo político sino también en lo económico y social. Es decir, la conducta doméstica del Ecuador fue moldeada para ser presentada al exterior como «antiterrorista» y «antinarcotráfico», según los parámetros del GAFI. Las sanciones han obligado a que la sociedad ecuatoriana,

174. Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959, p. 25-207.

en su conjunto, se adecue a los requisitos que demanda el GAFI. Es preciso apuntar entonces, que el alcance de las normas no vinculantes de regímenes internacionales establecidos por las potencias mundiales, supera de muchas formas, a la soberanía y a la libertad de establecer unas relaciones internacionales independientes de la geopolítica mundial. Estas normas han sido configuradas de tal forma que no es necesario debatir sobre su legitimidad para hacerlas cumplir. Por lo tanto, los regímenes internacionales se presentan como estructuras de regulación conductual, a favor de los más poderosos, tal como el realismo lo preveía.

El GAFI es un instrumento de poder que maximiza su alcance a través de sus organismos regionales que transportan sus normas. Más que la aplicación de la normativa, lo que preocupa es la presión que se ejerce en los países de la periferia por adecuar sus agendas a las necesidades de la guerra contra el terrorismo y las drogas. Es decir, se implanta la visión Occidental de cómo deben ser enfrentadas tales guerras, qué se requiere de la periferia para hacerla «exitosa» y por lo tanto, se legitiman los medios y objetivos para conseguir la «victoria». Arlene Tickner lo advierte:

Las categorías y los conceptos diseñados en el primer mundo pueden tener una escasa aplicación cuando estos se insertan en contextos sociales y culturales distintos, hasta tal punto que pueden volverse disfuncionales y contraproducentes. [...] El predominio de la ciencia social occidental en los países subdesarrollados tiene el efecto de negarles a estos la condición de sujetos activos en la construcción de su propio conocimiento.¹⁷⁵

El GAFI ha utilizado eficazmente las fuentes de legitimidad discutidas en el primer capítulo; tan es así que los costos de implantación de agendas, reglas de juego y objetivos, se han minimizado enormemente, garantizando la vigencia del régimen. La regionalización ha generado no solo un proceso identitario, ampliando la membresía, sino que también ha abaratado los costos para los fundadores del régimen, que ahora toman las decisiones con un campo mayor de acción, gracias al cambio de percepción que sus normas han generado en el sistema internacional.

Sin embargo, existe una alta arbitrariedad en los designios del GAFI, organismo que presenta un alto sesgo geopolítico en su proceso de toma de decisión. El organismo pierde toda credibilidad cuando permite que territorios, con claras violaciones a sus propias regulaciones, continúen operando sin reci-

175. Arlene Tickner, *Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización*, en Horacio J. Godoy, Gabriel Orozco Restrepo y Roberto González Arana, edit., *Construyendo lo global. Aporte al debate de relaciones internacionales*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011, p. 20.

bir advertencias al respecto. Existe un cierto automatismo con Irán porque sus advertencias parecen no tener el efecto deseado y porque no se establece un plan más activo. Esto sugiere que las normas del GAFI son de uso excepcional para ciertos territorios y que las repercusiones no afectan en igual medida a todos, lo que quiere decir que, además de ser normas impuestas, son de aplicación exclusiva. No obstante, vale reconocer que el sistema del GAFI funciona porque no existe otro organismo que se le compare. Es decir, el GAFI es funcional mientras siga siendo el único organismo encargado de tratar los temas de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Otro punto que preocupa, es la incapacidad del GAFI para determinar con efectividad cuál es el rol de sus normas y en particular, de sus sanciones. Los estudios de caso determinan que en las ocasiones en las que el GAFI ha logrado un cambio de comportamiento sobre un territorio, ha generado una presión económica sobre estos. Esto no es nada difícil considerando que los miembros exclusivos del organismo son los países más poderosos del sistema. El GAFI no debería considerar que son exitosas aquellas presiones sobre territorios cuyos PIB no superan el billón de dólares. Es decir, el GAFI no puede evolucionar hasta que las personas con capacidad de decisión dentro del organismo, se den cuenta de que los efectos de sus sanciones gravitan terriblemente en las vidas de los más pobres. Volvemos al punto de la ilegitimidad. Es inconsistente presentar un paquete de normas con visiones altamente sesgadas y pretender que el mundo entero se acople a ellas. Más que en el asunto del lavado de dinero, implantar los objetivos del régimen antiterrorista genera mucha oposición porque la guerra contra el terrorismo surge del pensamiento de un puñado de conservadores norteamericanos que fallan en estimar (ya que tampoco les interesa) todas las variables que se concentran en estas dinámicas.

La arbitrariedad del GAFI con Ecuador parece ser el resultado de una puesta a prueba de la conducta del país. Cuando el organismo recibió los insultos y el menosprecio del gobierno ecuatoriano decidió responder poniéndolo en la lista negra. Existe un juego de poder implícito entre un gobierno que pugna por localizar a Ecuador en la vanguardia de la política internacional versus un organismo cuyos miembros fundadores están efectivamente en la cúspide de las relaciones internacionales. Esta puede ser la razón principal para desestimar la hipótesis que sugería que las relaciones con Irán, catalizaban el ingreso del país a la lista negra del GAFI.

Sin quitar peso a lo antes mencionado, es justo notar que el Ecuador tiene muchas deficiencias en cuanto a su sistema de control del lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Algo que se debe tomar muy en serio, ya que si bien Ecuador no es un país productor de droga, sus parámetros y reglamentos legales no permiten que sea catalogado como un paraíso fiscal y no tiene vínculos directos con ningún grupo terrorista, sí es un país de tránsito de droga y

de blanqueo de capitales.¹⁷⁶ Es necesario establecer un mecanismo de control sobre la base de las leyes ecuatorianas, de tal forma que se minimicen los impactos de estas actividades delictivas.

El primer aspecto esencial de la investigación, detalla que la alerta generada por el GAFI hacia Ecuador fue un asunto positivo para el país, porque le permitió involucrarse en temas que se había dejado de lado. Es justo establecer que la problemática del narcotráfico y el lavado de dinero someten a Ecuador a posiciones incómodas ante la comunidad internacional. Además, es imprescindible entender que las dinámicas que surgen a raíz de estas problemáticas tienen más de un efecto y que sus raíces contemplan cuestiones que trascienden lo obvio. Hemos visto que el ingreso a la lista del GAFI trajo consecuencias, que fueron más allá de un simple bloqueo comercial.

Las penalidades del GAFI han sido efectivas en Ecuador porque el país es altamente vulnerable a los efectos de las sanciones. La condición que supone mayor fragilidad para el país es la dolarización. La potencial amenaza al esquema económico, discutido en el segundo capítulo, demuestra que el gobierno del Ecuador no puede desestimar unilateralmente a los avisos internacionales, porque conjeturan condicionamientos a las relaciones comerciales y a la estabilidad económica del país. La falta de coordinación doméstica, somete a Ecuador a dilemas con organismos internacionales de los que es dependiente, haciéndolo altamente sensible a sus designios y sanciones.

La desinformación del Presidente de la República, generó efectos en el país, que podían evitarse fácilmente, sin la necesidad de exponerlo a una situación incómoda con la comunidad internacional. La falta de tino político condujo a asumir que en Ecuador no existía la voluntad política para tomar en cuenta las advertencias del GAFI. Si es que el gobierno ecuatoriano hubiera continuado con el protocolo establecido para estas ocasiones, no hay lugar a dudas de que el Ecuador no hubiera sido incluido en la lista negra, evitando la creación de un Plan de Acción de emergencia y una mala imagen internacional, evadiendo así, los costos que ha supuesto este impasse con el organismo internacional. Es simplemente un tema de cumplimiento internacional. Los ejemplos citados de Colombia, Bolivia y Paraguay (para nombrar algunos) en los casos de estudios, sugieren que así sería.

Por ello, si bien los preceptos realistas se configuran perfectamente para explicar el *modus operandi* del GAFI, el caso ecuatoriano revela que los

176. En entrevista al diario *Expreso* el 15 de junio de 2010, el director del SRI, Carlos Marx Carrasco, estipuló que el 99% de las exportaciones ecuatorianas pasan por un paraíso fiscal, <<http://www.expreso.ec/ediciones/2010/06/16/economia/economia/el-99-de-los-exportadores-del-ecuador-pasa-por-un-paraiso-fiscal/>>. Además, según el diario *El Comercio*, en 2009 se lavaron aproximadamente 7.000 millones de dólares en Ecuador.

supuestos constructivistas también aportan al entendimiento del caso. El accionar de la Procuraduría cumple con las predicciones del constructivismo, al demostrar que existen varios agentes estructurales en la construcción de las relaciones internacionales de las unidades (Estados), y que no solo responden a los diseños del Ejecutivo. Al diseñar y presentar el Plan de Acción, la Procuraduría se configuró como un actor internacional, relegando a la Cancillería y al Presidente, a posiciones secundarias, que fueron determinantes para que el Ecuador pueda salir de la lista negra. Jeffrey Checkel, teórico constructivista de las relaciones internacionales, puntualiza que el proceso de toma de decisión, es una arista fundamental en el diseño de la política exterior.¹⁷⁷ Acertadamente, el autor apunta que el proceso de tomas de decisión no es un acto individual, sino que incluye un proceso colectivo de discusión y debate. De esta forma, el taller organizado por la Procuraduría supone un acto de construcción de la agenda internacional, en donde, además de instruir a las autoridades competentes, se rediseñó el enfoque hacia el GAFI. En este sentido, se verifica que los tomadores de decisión no llegan a la mesa sabiendo que es lo que quieren, sino que definen y descubren cuáles son sus intereses (*ergo* los intereses nacionales), mediante la discusión y el debate con otros individuos encargados del proceso de toma de decisión. Con esto, se determina que los actores no son racionales y que los intereses nacionales no son fijos (preceptos realistas).

Por otro lado, Checkel incluye el valor esencial de un estudio de la política exterior: el incremento de actores y su influencia en el diseño de las políticas. El autor apunta que la complejidad del estudio de las relaciones internacionales, radica en la dificultad de armonizar el ámbito global con el local. Para esto, el constructivismo incluye las dinámicas de los nuevos actores en el diseño, aplicación, y «transnacionalización», de las normas y valores internacionales en el ámbito local y viceversa. Este aspecto es fundamental en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, donde se asimilan y se aceptan toda esta nueva gama de actores (construidos socialmente), que de una u otra manera afectan en las dinámicas globales y nacionales. El caso ecuatoriano demuestra entonces, que los efectos de las recomendaciones del GAFI en la normativa doméstica y su modificación, responden a condiciones que pueden ser explicadas mayoritariamente por el constructivismo que por el realismo.

De la misma forma como apuntamos los errores del gobierno ecuatoriano, es justo reconocer y resaltar los factores positivos. Los esfuerzos encaminados por las autoridades ecuatorianas, confirman que existe la capacidad de

177. Jeffrey Checkel, «Constructivism and foreign policy», en Steve Smith, Amelia Hadfield y Timothy Dunne, edit., *Foreign Policy: theory, actors, cases*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 73.

establecer programas nacionales a largo plazo con objetivos establecidos en el corto plazo. La salida de la lista, así haya sido solo para «cambiar de color», es una victoria para las autoridades nacionales como para las relaciones internacionales del país. De acuerdo con los estudios de caso, se pudo determinar que el Ecuador es el país que menor tiempo ha estado incluido en la lista negra. Países como Rusia y Suiza trabajaron por dos años para poder salir de esta, claro está, sin haber sido afectados de la manera como lo fue el Ecuador.

Es preciso señalar que el Ecuador es uno de los países que mayor droga confisca cada año en la región, además de puntualizar, que los esfuerzos de países como Colombia, Perú y en menor caso, Bolivia, son erradicar antes que confiscar (esto es a raíz de su realidad productora). Ecuador, como país de tránsito, obviamente debe responder de manera distinta. De acuerdo al programa «30 minutos plus» el país decomisa cada año más droga que el anterior, siendo 2009 un año récord. Esto no quiere decir que estemos haciendo un trabajo perfecto (el informe del GAFISUD claramente estipula en qué nos equivocamos), esto no quiere decir que el Ecuador no haga un gran esfuerzo por cumplir con su rol en la lucha contra las drogas.

Lo más rescatable, sin embargo, es atestiguar los esfuerzos para implantar mecanismos que se ajusten a la realidad ecuatoriana y que no necesariamente tengan que responder a represalias internacionales. Cumplir con normativas que resulten de experiencias compartidas, que sean generadas en contextos más adecuados y sin necesariamente recurrir a las sanciones para forzar su cumplimiento, puede ser mucho más efectivo y plausible para nuestra región.

Es por esto que los esfuerzos concertados por la región hacia la formulación de un nuevo régimen de lavado de dinero, resultan muy oportunos. Trazar reglamentos basados en discusiones equitativas y a propuestas consensuadas, genera efectos mucho más positivos que el de las normas impuestas. El nuevo aparato regional que trate estos temas, debe buscar la forma de vincularse con el GAFI y que sea reconocido como un miembro adjunto, tal como es el caso del GAFISUD, o bien como observador. De esta manera, el GAFI respetará el campo de trabajo del organismo y la región contará con un régimen autónomo en la materia.

Finalmente, hay que recordar que el Ecuador entrará en una nueva fase de revisión a partir de 2011. El paso a la lista gris no garantiza que el país no pueda ser reintegrado a la lista negra. De esta forma, a raíz de la información obtenida durante este estudio, quisiéramos formular una serie de recomendaciones que ofrecen ciertas seguridades para que el país no vuelva a la lista negra.

El estudio de caso de Rusia fue incluido porque demuestra eficazmente los pasos a seguir para salir de la lista negra. Es preciso establecer que el Plan de Acción formulado por la Procuraduría, refleja en muchos sentidos, el proceso que llevó a Rusia a pasar de la lista negra a ser miembro íntegro del GAFI.

En primer lugar, es esencial que la Asamblea apruebe el Proyecto de Ley sobre el Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo que se encuentra en debate.¹⁷⁸ Diego García mencionó varias veces la importancia de no hacer cambios de fondo en la ley que él ha propuesto y que se debe sostener el listado de medidas que fueron establecidas en el Plan de Acción presentado al GAFI. Es necesario que se tipifique el financiamiento al terrorismo en la Ley y que no se lo trate como una mera cuestión de semántica o como un caso aparte. Zurita advierte que si se saca esta sección de la Ley, sería luego muy difícil aprobar una Ley explícita sobre el financiamiento al terrorismo. En este sentido, las nuevas normas de la Junta Bancaria, las reformas a la antigua Ley y la regulación de las casas de juego, fideicomisos, casas de valores y cooperativas, deben ser armonizadas para que se adecúen a un sistema generalizado de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

En segundo lugar, se debe «establecer un sistema único estadístico en materia de investigaciones y juzgamientos del lavado de activos, debidamente estable y consistente».¹⁷⁹ Este mecanismo actualizado de estadísticas debería ser lo suficientemente efectivo para que compense las fallas técnicas que suceden en los informes mutuos y otorgue herramientas suficientes al gobierno del Ecuador para defender su posición y los esfuerzos realizados para controlar el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Además de ser uno de los apuntes que hizo el GAFISUD en su informe sobre el Ecuador, las estadísticas son necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones del país. Manteniendo un record efectivo de las personas u organizaciones que hayan incurrido en estos actos delictivos, se pueden sistematizar respuestas más adecuadas para cada caso. También uno de los aspectos a tomarse en cuenta es el de las extradiciones. Un buen sistema de estadísticas puede facilitar el funcionamiento del sistema, que ha sido otro de los puntos bajos del informe.

Las estadísticas son importantes también para manejar el tema de las remesas. Se debe señalar que las recomendaciones especiales VI y IX requieren de un sistema que controle el envío de capitales hacia el país. Desde finales de la década de los 90, la ola expansiva de migraciones ecuatorianas generó que las remesas sean uno de los ingresos más importantes para la economía

178. Como se mencionó previamente, al momento de redactar este documento, la Ley se encontraba en debate dentro de la Asamblea. A mediados de 2012, Ecuador fue incluido de nuevo en la lista negra del GAFI y a finales de 2012 regresó a la lista gris. Esta Ley fue aprobada en abril de 2012, lo que implica el cumplimiento de un paso importante para adherirse a las normativas del GAFI. La evaluación del verdadero alcance de la Ley y sus efectos de acuerdo a los balances del GAFI, es motivo para otro análisis más profundo que no es posible realizarlo dentro de este estudio.

179. Informe de Evaluación Mutua del Ecuador, realizada por el GAFISUD el 6 de diciembre de 2007.

del país. De acuerdo a las estadísticas que proporciona el mismo reporte del GAFISUD, aproximadamente se reciben 1.600 millones de dólares al año de los migrantes ecuatorianos, sobre todo desde España y los EUA¹⁸⁰. Uno de los graves problemas que ha enfrentado Ecuador, es demostrar al Departamento del Tesoro de los EUA, porqué muchos de los billetes que se han enviado hacia el país no coinciden con los registros emitidos por los norteamericanos. El establecimiento de controles más eficaces en la recepción de remesas es muy importante para que el Ecuador se mantenga fuera de la lista del GAFI. Una de las recomendaciones que hace el reporte del GAFISUD es que se tipifiquen las sanciones a aquellos que incurran en los delitos de lavado de dinero por envío de remesas y que, las instituciones financieras que estén a cargo de recibir y enviar dinero al extranjero se sujeten a las recomendaciones del GAFI y cumplan con las normativas establecidas por la OECD y la Comisión de Basilea, sobre la regulación bancaria.

Dentro de este mismo campo, se recomienda que los bancos ecuatorianos establezcan medidas de debida diligencia a sus transacciones. Esto permitirá captar más información de aquellas relaciones sospechosas y abastecer al sistema de estadísticas con herramientas más eficaces para el control del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Es importante manejar esta herramienta correctamente, para no entorpecer los negocios ecuatorianos, como sucedió con los comerciantes ecuatorianos que fueron sujetos a la debida diligencia reforzada.

Otro punto importante a tratarse en el tema ecuatoriano es el funcionamiento de la UIF. Dentro del Plan de Acción de la Procuraduría, se establecía la conformación de una UIF independiente, más robusta y con mayores capacidades. Para que la UIF pueda funcionar correctamente, es importante que se tipifique el delito del financiamiento al terrorismo dentro de la Ley de Lavado de Activos. Es importante que la UIF cuente con personal técnico capacitado en el tema y que cuente con servicios tecnológicos, que le permitan hacer sus reportes a las entidades financieras. El director de la UIF debe tener relaciones estrechas con la Junta Bancaria y con los directores de los bancos privados y estatales. Finalmente, sería interesante y muy beneficioso para el Ecuador, si se establecieran convenios internacionales para el intercambio de información y cooperación en el tema. En este sentido, sería importante que la UIF ecuatoriana pueda acceder al grupo Egmont.¹⁸¹ Hay que resaltar que este fue un

180. Vale indicar que las remesas de los migrantes en 2012, se redujeron en aproximadamente un 8% comparativamente con las del año 2011 debido a los efectos de la crisis europea, particularmente de España.

181. Ver glosario de siglas.

punto importante en la salida de Rusia de la lista negra del GAFI y su posterior inclusión como miembro pleno del organismo.

En cuanto a las autoridades ecuatorianas, es de suma importancia que adopten una postura congruente con la acogida por la Procuraduría. Es necesario que el Plan de Acción sea visto como un Plan Nacional, no solo porque el GAFI requiere de un compromiso político de alto nivel, sino también porque el Ecuador requiere el apoyo de todas las instituciones del Estado, incluso las que no son parte del CONCLA, para efectuar programas serios en materia de control de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

La inclusión del Ecuador en la lista negra del GAFI debe motivar a que se propongan proyectos de control que incluyan a la población civil. Recordando el aporte de Zurita, el apoyo del Presidente al Procurador General es de suma importancia por el mensaje que se envía, tanto en el ámbito nacional como internacional. Si bien el Presidente puede no pronunciarse ante el hecho, puede permitir que se ejecuten las directrices apuntadas en el Plan de Acción, y apoyar la aprobación de la Ley, estableciendo pocos o ningún veto a la Ley. Es necesario que las autoridades competentes sean más sensibles a los efectos de las normas del GAFI y más responsables sobre las repercusiones que tienen las sanciones sobre la población civil. Es preciso hacer un llamado a las autoridades del GAFI, sobre todo a los representantes regionales (México, Argentina y Brasil), para que desarrollen nuevos sistemas de control, que busquen ayudar a los territorios con deficiencias a cumplir con las normativas, sin afectar a las poblaciones más vulnerables.

Finalmente, es primordial que las autoridades no desestimen los índices internacionales, solo por considerarlos de «dominación». Se han expuesto algunas reservas sobre el tema, pero lamentablemente son herramientas que están sujetas a la forma en cómo el mundo percibe a Ecuador. El *lobby* internacional ha sido particularmente interesante para el país, y este caso ha develado los múltiples esfuerzos realizados por los distintos organismos gubernamentales en esta materia. Es notable el compromiso del país en cuanto al tema, ya que se ha visto a través de las entrevistas realizadas, cómo los diversos organismos del Estado han trabajado con el fin de sacar al país de la lista. Bien podría la cancillería aprender de este caso y establecer mecanismos que evidencien un buen manejo de las relaciones internacionales del país.

En conclusión, Ecuador ha hecho un esfuerzo certero por salir de la lista negra del GAFI. Las consecuencias de la inclusión establecen que las acciones tomadas para adecuarse a la normativa del GAFI son adecuadas, a pesar de que estas pueden parecer controversiales. Ecuador debe mantener esta actitud coherente, de manera que sea retirado de la lista completamente. Los esfuerzos en materia de relaciones internacionales deben ser dirigidos de tal forma que el país recupere una buena imagen internacional y se reconozca su importancia

y rol en las dinámicas que rodean el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. El caso ecuatoriano debe ser un llamado de atención para otros países de la región como Bolivia, Paraguay o la misma Argentina, no solo para que adecuen sus sistemas de control a los parámetros internacionales, sino para que efectivamente la región establezca un mecanismo alterno, que cumpla con las funciones que el GAFISUD realiza en nuestros territorios.

Las lecciones aprendidas en esta investigación deben ser aplicadas para otros temas y no debemos esperar a ser incluidos en algún tipo de lista negra para efectuar cambios en nuestra manera de proceder. Una enseñanza particular que deja este estudio, es la alta vulnerabilidad que tiene el Ecuador a los fenómenos internacionales. La influencia de la política extranjera sigue siendo determinante para la conformación de nuestra política doméstica, a pesar del enorme campo de acción en términos de relaciones internacionales del que nuestra región ha gozado en la última década. Por esto, los mecanismos alternos representan, no solo un esfuerzo por conciliar identidades, valores y objetivos únicos de la región, sino también, aparatos de independencia de la política internacional.

Glosario de siglas

AML/CFT: Anti-money Laundering/Counter Financing Terrorism.

APG: The Asia/Pacific Group on Money Laundering.

ATPDEA: Ley de Preferencia Comercial Andina.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

CFATF: Caribbean Financial Action Task Force.

CICAD: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

CONCLA: Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos.

EAG: Eurasia Group.

ECB: European Central Bank.

EDBI: Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán.

Egmont: Organismo internacional que agrupa Unidades Financieras de Inteligencia (UIF) de los países asociados.

ESAAMLG: Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group.

FAFT: Financial Action Task Force (GAFI en inglés).

FELABAN: Federación Latinoamericana de Bancos.

FinCEN: Financial Crimes Enforcement Network.

G-7: Grupo de los 7. Compuesta por Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón, Italia y Canadá.

GAFI: Grupo de Acción Financiera por sus siglas en francés (Groupe d'Accion Financière).

GAFISUD: Grupo de Acción Financiera de Sudamérica.

GIABA: Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueamiento de Activos en el África Occidental.

GIABA: Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in Africa.

INTERPOL: Organización Internacional de Policía Criminal.

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

IOSCO: International Organization of Securities Commissions.

MENAFATF: Middle East and North Africa Financial Action Task Force.

MONEYVAL: The Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (antes conocido como PC-R-EV).

NCCT: Non Cooperative Countries and Territories.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD en inglés).

OFAC: Office of Foreign Assets Control.

OGBS: Offshore Group of Banking Supervisors.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

UIF: Unidad de Inteligencia Financiera (FIU en inglés).

WCO: World Customs Organization.

40 + 9: Paquete de recomendaciones establecidos por el GAFI que incluyen 40 normas antilavado de dinero y 9 normas en contra del financiamiento al terrorismo.

Bibliografía

- Alconada, Hugo, «El «falso despido» del delegado ante el GAFI», en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de marzo de 2010, <<http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>>.
- Bedi, Rohan, «Money Laundering-Controls and Prevention», en *Banking Today: journal of the Hong Kong Institute of Bankers*, marzo, Dublín, Pricewaterhouse Coopers, p. 1-7, 2006.
- Checkel, Jeffrey, «Constructivism and foreign policy», en Steve Smith, Amelia Hadfield y Timothy Dunne, edit., *Foreign Policy: theory, actors, cases*, Nueva York, Oxford University Press, p. 71-75, 2008.
- El Comercio*, «Ecuador intenta salir pronto de la lista del GAFI», en *El Comercio*, Quito, 31 de marzo de 2010, p. 7.
- «El Ecuador enviará en junio un plan para dejar la lista del GAFI», en *El Comercio, Sección Negocios*, Quito, 28 de mayo de 2010, <http://www.elcomercio.com/negocios/Ecuador-enviara-junio-lista-Gafi_0_264573580.html>.
- «La Fiscalía y la UIF, a ritmos distintos», en *El Comercio, Sección Política*, 28 de febrero de 2010, <http://www.elcomercio.com/noticias/Fiscalia-UIF-ritmos-distintos_0_216578354.html>.
- «La inclusión en la lista del GAFI afecta», en *El Comercio*, 16 de mayo, 2010, p. 8.
- *Líderes, Sección Opinión*, Quito, *El Comercio*, 21 de junio de 2010.
- El Diario*, «Ley de lavado de activos fue aprobada ayer», en *El Diario*, Manta, 25 de abril de 2012, <<http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/227444-ley-de-lavado-de-activos-fue-aprobada-ayer>>.
- El Universo*, «Correa inicia viaje a Japón y Corea del Sur», en *El Universo*, Guayaquil, 3 de septiembre de 2010, <<http://www.eluniverso.com/2010/09/03/1/1355/correa-inicia-viaje-japon-corea-sur.html>>.
- «Unidad de Inteligencia Financiera no detectó irregularidad», en *El Universo, Sección Economía*, Guayaquil, 24 de marzo de 2009, <<http://www.eluniverso.com/2009/03/24/1/1356/2CC01D88AE1C42808AC0D90947478996.html>>.
- Estrella Garcés, Santiago, «¿La cabeza de Strega, el pago del apoyo político?», en *El Comercio, Sección Política*, Quito, 28 de febrero de 2009, p. 4.
- Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN, «Las recomendaciones de la OFAC y su incidencia en la Banca Latinoamericana», 2009, en <<http://www.felaban.com/lvdo/cap8.html>>.
- Galarza, Verónica, «Región tendrá estatuto contra el narcotráfico», en *El Telégrafo, Sección Actualidad*, Guayaquil, 5 de marzo de 2010, p. 5.

- García, Diego, «La inclusión del Ecuador en la lista negra del GAFI», entrevista de Diego Oquendo al Procurador General del Estado, Radio *Visión*, Quito, julio de 2010.
- Gardner, Kathryn, «Fighting Terrorism the FATF Way», en *Global Governance*, vol. 13, No. 13, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 325-345, 2007.
- Grieco, Joseph, «State interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European and Monetary Union», en *Review of International Studies*, vol. 21, No. 1, Cambridge, Cambridge University Press, p. 287-290, 1995.
- Hopf, Ted, «The Promise of Constructivism in International Relations Theory», en *International Security*, vol. 23, No. 1, Cambridge, MIT Press, p. 171-200, 1998.
- Hoy, «EEUU prorrogará el ATPDEA para el Ecuador», en *Hoy*, Quito, 1 de julio de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/eeuu-prorrogara-el-atpdea-para-ecuador-355944.html>>.
- «Nuestra isla Ecuador», en *Hoy*, «Sección Dinero», «Diario de Negocios», Quito, 31 marzo de 2010, p. 2.
- Hülse, Rainer, «How the north disguises its control of the south in the field of anti-money-laundering», conferencia dictada en la 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, ISA, 22-25 de marzo, de 2006.
- Krasner, Stephen, «Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables», en Stephen Krasner, edit., *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, p. 355-368, 1983.
- «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables», en Stephen Krasner, edit., *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, p. 1-21, 1982.
- Kratochwill, Friedrich, *Rules, Norms and Decisions, On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Legro, Jeffrey W., y Andrew Moravcsik, «Is anybody still a realist?», en *International Security*, vol. 24, No. 2, Cambridge, MIT Press Journal, p. 5-55, 1999.
- Morris-Cotterill, Nigel, «Money Laundering», en *Foreign Policy*, No. 124, Washington DC, FP Group, p. 16-22, 2001.
- Tickner, Arlene, «Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización», en Horacio J. Godoy, Gabriel Orozco Restrepo y Roberto González Arana, edit., *Construyendo lo global. Aporte al debate de relaciones internacionales*, Barranquilla, Universidad del Norte, p. 20-33, 2011.
- Vanguardia*, «El costo de ignorar la realidad», en *Vanguardia*, No. 241, Quito, Gran Tauro, p.14-21, 24 de mayo de 2010.
- «El paso al blanco sería en un año», en *Vanguardia*, No. 247, Quito, Gran Tauro, p. 28-29, 5 de julio de 2010.
- Waltz, Kenneth, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.
- Weiss, Thomas, «Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses», en *Journal of Peace Research*, vol. 36, No. 5, Nueva York, Sage Publications, p. 499-502, 1999.

Internet

BBC Mundo, <BBCmundo.com>.

Caribbean Financial Action Task Force, <<https://www.cfatf-gafic.org>>.

El Comercio, <<http://www.elcomercio.com>>.

Eurasian Group, <www.eurasiangroup.org>.

Expreso, <www.expreso.ec>.

Fatf-GAFI, <www.fatf-GAFI.org>.

GAFISUD, <www.GAFISUD.org>.

Gente QUÉ!, <www.que.es>.

Hoy, <www.hoy.com.ec>.

Informe21, <www.informe21.com>.

Iran Daily, <www.iran-daily.com>.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 118** Alex Schlenker, SE BUSCA: indagaciones sobre la figura del sicario
- 119** María Martínez Mita, CONQUISTA DE DERECHOS HUMANOS POR EL PUEBLO AFROBOLIVIANO: en la Asamblea Constituyente de 2006-2008
- 120** María Cristina Osorio, PRIMER MANDATO PRESIDENCIAL DE URIBE VÉLEZ: personalismo y carisma
- 121** Lara Janson, INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO EN LA UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDÍGENAS DE COTACACHI
- 122** Rafael Garrido, LA REPARACIÓN EN CLAVE DE DIVERSIDAD CULTURAL: un desafío para la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 123** Daniel Achá, EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: clave jurídica de la integración
- 124** Gabriela Valdivieso, LA TASA, UN TRIBUTO QUE HA SIDO DENATURALIZADO EN ECUADOR
- 125** Francisco Ortiz, ¿ANTICIPARSE A QUÉ?: la estrategia de seguridad de los Estados Unidos
- 126** Pablo Larreátegui Plaza, ENTRE LA MEMORIA Y EL OLVIDO: posmodernidad y literatura en dos autores latinoamericanos
- 127** Juan Francisco Terán Sunca, LA TRANSMISIÓN DEL RIESGO EN LA COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS
- 128** Gabriela Michelena, FRANCISCO GRANIZO, POETA DE LOS DESENCUENTROS
- 129** Denisse Rodríguez, LA BANCA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: ¿es posible su reformulación?
- 130** Andrés Luna Montalvo, ÍDOLOS DEPORTIVOS Y FANS EN INTERNET
- 131** Daniel Gudiño Pérez, LA CONSTRUCCIÓN DE UN *TANGRAM* POLÍTICO: Ecuador y la lista negra del GAFI

En diciembre de 2009 Ecuador fue incluido en la lista de alto riesgo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Este estudio pretende identificar los efectos generados en Ecuador por su inclusión en la lista conocida como «negra» de dicho organismo. Al ser un tema coyuntural, el estudio evalúa los acontecimientos desde la inclusión en la lista, hasta finales de 2010, momento en que el Ecuador se encontraba luchando por salir de dicha lista. ¿Qué efectos tuvo la inclusión en la lista negra para Ecuador? ¿Cuáles son los impactos de la normativa internacional en la política doméstica? ¿Qué rol cumplen las normas en el quehacer de la geopolítica mundial? Estas son algunas de las preguntas que se busca responder. Al ser un estudio primordialmente de geopolítica internacional, se parte del análisis de la conformación de los regímenes internacionales, de acuerdo con cada escuela de pensamiento de relaciones internacionales. El alcance de las normas en el sistema mundial y qué rol cumplen en el manejo de la política internacional son el marco teórico utilizado para dar respuesta a estos cuestionamientos. Un punto focal de la investigación es el estudio de Irán y de sus relaciones internacionales. En definitiva, pretende ser un proyecto de análisis y recomendaciones hacia el futuro.



Daniel Gudiño Pérez (Quito, 1987) obtuvo un B.A. en Relaciones Internacionales, con un minor en Ciencias Políticas (2009), por la Universidad San Francisco de Quito, y el título de Magíster en Relaciones Internacionales, con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos (2011), por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. Actualmente es coordinador de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS). Ha publicado varios artículos en revistas locales e internacionales relativos a temas migratorios, sindicales, medioambientales, de derechos humanos y de relaciones internacionales.

ISBN: 978-9978-84-668-1



9789978846681