

**Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de  
Conflictos

El Impacto de las Normas Internacionales en los Estados: La  
Lista Negra del Gafi y el Ecuador

Carlos Daniel Gudiño Pérez

2010

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

Atentamente,

Carlos Daniel Gudiño Pérez

Octubre, 29 del 2010

**Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de  
Conflictos

El Impacto de las Normas Internacionales en los Estados: La  
Lista Negra del Gafi y el Ecuador

Autor: Carlos Daniel Gudiño Pérez

Director de tesis: Ec. Marco Romero

QUITO-ECUADOR

2010

## **Resumen Ejecutivo**

El objetivo general de la tesis es la de identificar los efectos generados en el Ecuador, a raíz de su inclusión en la lista negra del Gafi. En específico interesa estudiar cuáles han sido las fallas de su informe y cuáles son los pasos a seguir para salir de la lista. En definitiva resultó ser un proyecto de descripción y recomendación a futuro.

En la primera sección del primer capítulo, buscaremos explicar la conformación de los regímenes internacionales, de acuerdo a cada escuela de pensamiento de las relaciones internacionales. Con mayor profundidad, analizaremos el alcance de las normas en el sistema mundial y qué rol cumplen en el manejo de la política internacional. A continuación, buscaremos explicar la conformación del Gafi, su estructura, normativa, legitimidad y el alcance de sus medidas en el sistema internacional. En este apartado estudiaremos el paquete de normas conocido como las 40 Recomendaciones y el anexo de 9 Recomendaciones Especiales para el control al financiamiento al terrorismo. De la misma manera, estudiaremos la vertiente regional del Gafi en Sudamérica, conocida como GAFISUD. Es importante notar que el Ecuador es parte de este organismo, más no de Gafi. Para concluir el capítulo, se incluyeron varios estudios de caso, de tal forma que se pueda observar la aplicación de la normativa del Gafi. Un punto focal de esta sección fue el estudio de Irán y de sus relaciones internacionales.

Continuando con lo establecido, el primer segmento del segundo capítulo se enfocó en revisar el informe ecuatoriano y cuáles eran las fallas que determinaba GAFISUD para que el Gafi decretara que el Ecuador debía entrar en la lista negra. Posteriormente se estudiaron los efectos de la inclusión en la economía, política y sociedad ecuatoriana. Finalmente, a modo de conclusión, se trazaron recomendaciones, alternativas y se formularon ciertas consideraciones a ser tomadas a futuro.

## **Dedicatoria**

A mis padres y abuelos, por el ejemplo de sabiduría y constancia. A mi familia, por el apoyo de siempre y a mis Datos, por toda su amistad. A la Gaby, por las ideas y todo el cariño. Con amor para todos.

## **Agradecimientos**

A mis profesores de la Universidad San Francisco de Quito y Andina Simón Bolívar. A los entrevistados por sus opiniones y a mis amigos quiénes ayudaron a conseguir mis entrevistas. A mi tutor por todo el énfasis y esfuerzo que puso para que la tesis tenga el resultado obtenido. A mis correctoras preferidas, Celi y Gaby, porque sin sus observaciones, lecturas, recomendaciones y críticas, esta tesis no hubiera alcanzado el potencial esperado. Muchas gracias.

## Índice

Resumen Ejecutivo .....	4
Introducción.....	9
Capítulo 1. Gobernanza Global .....	14
1.1.Regímenes internacionales y el rol de las normas en el sistema internacional ....	16
1.1.1. Las normas como mecanismo de control y la gobernanza mundial .....	18
1.1.2. Fuentes de legitimidad.....	20
1.1.3. El régimen de antilavado de dinero .....	22
1.1.4. El régimen antiterrorista .....	23
1.2. El Gafi .....	25
1.2.1. Estructura.....	27
1.2.2. Normativa .....	29
a. Las 40 recomendaciones.....	29
b. La expansión del mandato: las 9 recomendaciones especiales.....	31
1.2.3. Otros mecanismos organizacionales para asegurar obediencia.....	33
a. El Proceso de autoevaluación .....	33
b. Los procesos de evaluación recíproca .....	34
c. La lista negra del Gafi .....	35
1.3. El GAFISUD .....	37
1.3.1. Estructura.....	39
1.3.2. Normativa .....	41
1.4. Estudios de caso .....	44
1.4.1. Caso 1: Venezuela e Irán .....	45
1.4.2. Caso 2: Colombia .....	50
1.4.3. Caso 3: Federación Rusa .....	53
Capítulo 2. El funcionamiento del Régimen. ....	59
2.1. El reporte ecuatoriano.....	60
2.1.1. El informe de evaluación mutua.....	62
2.1.2. Las relaciones con Irán .....	68
2.2. Las repercusiones en el Ecuador .....	71
2.2.1. Repercusiones Económicas .....	72
a. El FinCEN y la pérdida de la dolarización .....	73
b. La OFAC .....	76
c. Los indicadores internacionales.....	78
2.2.2. Repercusiones Políticas .....	82
a. El distanciamiento con Irán y la reconfiguración en las relaciones internacionales del Ecuador.....	83
b. El lobby en organismos internacionales y los efectos en GAFISUD.....	84
c. El dilema de la Argentina .....	86
d. Las modificaciones en el ámbito nacional.....	87
e. Mecanismos alternos al Gafi .....	89
f. La posición del Presidente Correa.....	90
2.2.3. Repercusiones Sociales .....	91
Capítulo 3. Conclusiones y Recomendaciones.....	95
Bibliografía.....	109

## Glosario de Siglas

1. **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.
2. **AML/CFT:** Anti-money Laundering/Counter Financing Terrorism
3. **APG:** The Asia/Pacific Group on Money Laundering
4. **ATPDEA:** Ley de Preferencia Comercial Andina.
5. **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
6. **BM:** Banco Mundial.
7. **CFATF:** Caribbean Financial Action Task Force
8. **CICAD:** Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.
9. **CONCLA:** Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos.
10. **EAG:** Eurasia Group.
11. **ECB:** European Central Bank.
12. **EDBI:** Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán.
13. **Egmont:** Organismo internacional que agrupa Unidades Financieras de Inteligencia (UIF) de los países asociados.
14. **ESAAMLG:** Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group.
15. **FAFT:** Financial Action Task Force. (Gafi en inglés).
16. **FELABAN:** Federación Latinoamericana de Bancos.
17. **FinCEN:** Financial Crimes Enforcement Network.
18. **G-7:** Grupo de los 7. Compuesta por Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón, Italia y Canadá.
19. **Gafi:** Grupo de Acción Financiera por sus siglas en francés (Groupe d'Accion Financière).
20. **GAFISUD:** Grupo de Acción Financiera de Sudamérica.
21. **GIABA:** Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueamiento de Activos en el África Occidental.
22. **GIABA:** Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in Africa.
23. **INTERPOL:** Organización Internacional de Policía Criminal.
24. **INTOSAI:** Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
25. **IOSCO:** International Organization of Securities Commissions.
26. **MENAFATF:** Middle East and North Africa Financial Action Task Force.
27. **MONEYVAL:** The Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (antes conocido como PC-R-EV).
28. **NCCT:** Non Cooperative Countries and Territories
29. **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo. (OECD en inglés)
30. **OFAC:** Office of Foreign Assets Control.
31. **OGBS:** Offshore Group of Banking Supervisors.
32. **ONU:** Organización de las Naciones Unidas.
33. **UIF:** Unidad de Inteligencia Financiera. (FIU en inglés)
34. **WCO:** World Customs Organization.

## **Introducción**

En diciembre del 2009, Ecuador fue incluido en la lista de alto riesgo del organismo intergubernamental Gafi<sup>1</sup> (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<sup>2</sup>, organismo que responde y se encuentra bajo la jurisdicción del Gafi. En esta reunión, los estudios que comenzaron a partir de finales del 2006, demostraron que el Ecuador cumplía con tan solo una de las 40 recomendaciones que el Gafi establece, y ninguna de las recomendaciones especiales, que tratan específicamente sobre el financiamiento al terrorismo.<sup>3</sup>

Aún más, cuando Ecuador debía presentar un “Informe de Avance”, demostrando los esfuerzos por encaminarse hacia cumplir con las normativas, tan solo presentó datos independientes que no solo generaron inconvenientes dentro de 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 como un territorio “no cooperativo”, o bien, “peligroso”. No obstante, los estudios de la tesis

---

<sup>1</sup> 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 del G-7, el cual, establece la conformación del Secretariado, el mismo que siempre es integrado por países del OECD. Actualmente, cuenta con 34 miembros y más de 20 observadores.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 el 2001, se incluyeron 9 recomendaciones especiales para la financiación del terrorismo. En conjunto, estas son las denominadas “40+9”. Ver anexo 1.

demonstrarán 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, a finales del primer capítulo realizaremos varios estudios de caso que descubran estas acusaciones que lanzamos sobre el Gafi.

Dentro del país, gracias a los aportes desmesurados de la prensa, la decisión del Gafi causó mucha 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 sanción, conocida como “gris”. Esto le tomó al Ecuador un poco más de 6 meses. Es claro que el artífice de este esfuerzo fue el 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 de 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 para 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 el Ecuador no existe una tradición de esfuerzos colectivos inter-institucionales y este, en conjunto con la incapacidad para resolver conflictos, 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<sup>4</sup>. Bajo la comandancia de la Procuraduría y de la Superintendencia de Bancos, el Ecuador fue capaz de establecer un programa articulado con acciones puntuales 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, sobretodo, las relaciones comerciales del país. Si bien no se vieron cristalizadas las amenazas de los efectos de la lista, como por ejemplo perder la dolarización, otros temas se vieron vinculados estrechamente, como la renovación de la ATPDEA. Además, listas como la del OFAC y el FinCEN pusieron al Ecuador bajo vigilancia y establecieron mecanismos extraordinarios para su control.<sup>5</sup> Más aún, al ser una lista pública, los indicadores internacionales reflejaron una visión negativa del país, lo cual repercutió en la inversión y los negocios.

---

<sup>4</sup> El CONCLA es el Consejo nacional contra el lavado de activos. Está conformado la UIF y el Directorio, que es un conjunto de instituciones gubernamentales que se reúnen para definir las estrategias en contra del lavado de activos. Entre las instituciones 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.

<sup>5</sup> El OFAC es una oficina establecida por el Departamento del Tesoro encargada de controlar los activos extranjeros y el FinCEN es la UIF norteamericana. 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 Estados Unidos 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.

En cuanto a lo político, evidenciamos cierta medida tanto domésticamente 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, sobretodo 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 ésta. GAFISUD resultó ser particularmente útil para el Ecuador. Se comprobó también ciertos efectos en la política doméstica en el 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 ésta tendría mayor injerencia, independencia y poder para controlar efectivamente el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, y lo más importante, se redactó una nueva Ley de lavado de dinero que se encuentra en debate actualmente.

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. El 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 UNASUR, 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 en lo social. Muchos de los testimonios recopilados por la prensa, determinan que muchos ciudadanos encontraron problemas al momento de continuar con sus negocios, sobretodo 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 para 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 que el anterior demostrando claramente su voluntad por atacar estas violaciones. A más, 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 del curul del Gafi tengan serias influencias geopolíticas.

Para culminar, vale puntualizar que al ser un tema coyuntural, la información que se manejó durante el proceso de la escritura de estas tesis sufrió de varias modificaciones constantes por lo que asiduamente brindaba nuevos horizontes de estudio, a la vez que negaba varias hipótesis. Así mismo, nuevos actores y dinámicas entre estos actores aparecieron, generando que el tema se ampliara. Por esto, la presente tesis tiene el propósito de ser un estudio de relaciones internacionales, que involucre un análisis multicausal de los varios fenómenos relacionados con el tema.

## Capítulo 1. 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>, 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.<sup>8</sup> 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 GAFISUD para cada caso.

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

---

<sup>6</sup> En teoría de relaciones internacionales, los realistas establecen el funcionamiento de un sistema “anárquico” en relación a la inexistencia de un jugador central, que haga las veces de un policía mundial.

<sup>7</sup> Ver Legro y Moravcsik. *Is anybody still a realist?* International Security. Vol. 24. No. 2. 1999.

<sup>8</sup> Ver Grieco, Joseph. *State interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European and Monetary Union*, in Frankel, Realism, pp. 287-290.

conformación del Gafi<sup>9</sup>. Su estructura y normativa, permitirán entender su alcance y función en el sistema internacional. En particular, interesa estudiar el paquete de 40 Recomendaciones<sup>10</sup> y el anexo en contra del financiamiento al terrorismo<sup>11</sup>. 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 GAFISUD<sup>12</sup> y la aplicación de los métodos de evaluación mutua, que conducen a la adherencia de los países miembros a la normativa del Gafi. Así mismo, 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.

---

<sup>9</sup> Gafi, por sus siglas en francés, es el Grupo de Acción Financiera Internacional, creada por el G-20 para controlar el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> El anexo del financiamiento al terrorismo son 9 cláusulas que fueron incluidas luego de los eventos del 11 de septiembre en Nueva York y establecen recomendaciones para el control al financiamiento al terrorismo.

<sup>12</sup> Vertiente regional de Gafi en América del Sur y México.

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.

### **1.1. 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)<sup>13</sup>:

*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 en 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<sup>14</sup>, ya que suponen canales de cooperación y son atractivos al reducir los costos de transacción y al ser fuentes de

---

<sup>13</sup> Krasner, Stephen. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables*. In *International Regimes*, edited by Stephen Krasner. Pp. 1-21 Ithaca: Cornell University Press.

<sup>14</sup> 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.

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.*”<sup>15</sup>

Esta estructura formal de respeto a las normas, en base a 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.<sup>16</sup>

En el constructivismo, es imperativo reconfigurar lo que se cree como realidad, para aceptar que es un proceso de construcción social, que no recae a 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*

---

<sup>15</sup> Legro y Moravcsik. *Is anybody still a realist?* pp.42

<sup>16</sup> 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 en base a creencias y a un determinado comportamiento. Ya que lo que existe es un producto arbitrario de la decisión humana, lo que existe es una verdad socialmente construida. En relaciones internacionales, este estudio postmodernista, se traduce en una discusión a todo lo que ha sido dado como hecho.

*understandings of anarchy in the world, and so state actions should be more varied than self-help.*”<sup>17</sup> 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). 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<sup>18</sup>.

### **1.1.1. Las normas como mecanismo de control y la gobernanza mundial**

Si bien la construcción de la teoría (generar predicción)<sup>19</sup>, 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 status quo. El proceso de creación y adaptación de normas en un régimen, no siempre está acompañado con el sistema democrático e inclusivo que un sistema multipolar requeriría. En este sentido, las normas transforman

---

<sup>17</sup> Hopf, Ted. *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*. MIT press, 1998. P. 180

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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<sup>20</sup>:

*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).*

Sin embargo, la coerción y el poder requieren de una alta suma de recursos para ejercer el suficiente control y así poder encajar las normas en miembros que se rehúsen a cooperar. Por lo tanto, la imposición de normas debe ser lo más subjetiva, utilizando la mayor cantidad de poder suave disponible, de tal manera que el ejercicio del

---

<sup>20</sup> Krasner, Stephen. *Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables*. In *International Regimes*. Pp. 355-368.

cumplimiento de ellas no sea muy costoso. *“A lack of legitimacy is disadvantageous because it imposes costs - the costs of securing compliance through coercion or material benefits.”*<sup>21</sup> Es por esto, que la necesidad de buscar otras formas de legitimidad se vuelve necesaria para el cumplimiento de las normas.

### **1.1.2. 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, se puede garantizar cierta legitimidad en las normas. Como se había notado 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 (sobretudo 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

---

<sup>21</sup> Hülse, Rainer. *How the North Disguises its Control of the South in the Field of Anti-Money-Laundering*. Ludwig-Maximilians-Universität München. (2006): Print

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.”*<sup>22</sup> 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 ‘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.”*<sup>23</sup>

Con base en esto, 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 status 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, la condición de superpotencia de los Estados Unidos, con el inminente fin de la Guerra Fría, le confería ciertos atributos especiales que le permitían legitimar modelos no consensuados y establecer normas coercitivas a bajos costos. Con este modelo, pretendía poner fin a la lucha antidroga y ejercer un mayor control sobre aquellas zonas que resultaban inconvenientes para sus

---

<sup>22</sup> Ídem Hülse. Pp. 6

<sup>23</sup> Hülse. Pp. 8

planes.<sup>24</sup> El establecimiento de este régimen ofrecía a los Estados Unidos 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 incrementadas en cantidades desorbitadas 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.

### **1.1.3. El régimen de antilavado de dinero**

Los esfuerzos en el control de lavado de dinero se remontan a las décadas de los 80s, cuando los Estados Unidos luchaban por acabar con las fuentes de coca colombiana a base de bombardeos aéreos. A mediados de la década, la estrategia tomó el rumbo de actuar sobre la fuente que hacía atractiva la venta de drogas: la ganancia económica. En base a este esfuerzo, los Estados Unidos 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, 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 tomó cabida en las agendas del OCDE y ya para 1986, los Estados Unidos establecieron una matriz de penalización y configuraron un sistema de incentivos y castigos para garantizar el cumplimiento de las normas.

---

<sup>24</sup> Panamá y la destitución forzada de Noriega se presenta como el mejor ejemplo para este fin.

Con la llegada de las tecnologías de la comunicación y el establecimiento efectivo de la globalización, los 90s se presentaron como el escenario por excelencia, para poner a prueba un tipo de régimen que buscaba castigar a aquellos actores que “albergaban” 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. Bajos 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.

#### **1.1.4. El régimen antiterrorista**

El camino que se ha trazado, desde las fuentes varias 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, el 11 de septiembre y la caída de las Torres Gemelas, suponen 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, el hegemon cayó en una suerte de parafernalia esquizofrénica y buscó reactivar todo el control que mantenía con mano dura en los 70s y 80s y el poder suave que lo caracterizó en los 60s y 90s.

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 coyunturales.<sup>25</sup> Es por esto que el Gafi fue adaptado para cumplir los propósitos de la lucha antiterrorista luego de los ataques en Nueva York. Gardner<sup>26</sup> 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 fue expandido en enero del 2002, con ocho “Recomendaciones Especiales”, y luego se añadiría una final en octubre, para completar 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 ONU como el organismo competente para aquellos fines,

---

<sup>25</sup> 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 OTAN post-guerra fría o el Banco Mundial después de la recuperación europea.

<sup>26</sup> Gardner, Kathryn. "Fighting Terrorism the FATF Way." *Global Governance*. 13. (2007): 328.

confiriéndole así, potestades mundiales.<sup>27</sup> *“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)<sup>28</sup> constitute a model for crippling finances of terrorists groups”.*<sup>29</sup> Los eventos del 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 tomas de decisión y la conformación de las normas en el régimen. *“Since 2001, the world community has relied on the FATF as the lead institution of its anti-laundering (AML) regime, laws, and enforcement measures in its fight to detect and counteract terrorist financing.”*<sup>30</sup>

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.

## **1.2. El Gafi**

El Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) sobre el blanqueo de capitales es un organismo inter-gubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. 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 en 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

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> FAFT es Gafi por sus siglas en inglés.

<sup>29</sup> Ídem. Gardner. Pp. 326

<sup>30</sup> Ídem. Gardner. Pp. 326

estándar internacional en el combate a dicho fenómeno. Este fue revisado en 1996 y 2003 para reflejar los cambios en los patrones de esta 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 del 11 de septiembre del 2001, el mandato fue expandido para incluir una agenda que incluyera el control del financiamiento al terrorismo. Con este fin, en enero del 2002, se diseñaron 8 nuevas Recomendaciones Especiales en contra del Financiamiento al Terrorismo. Nuevamente, éstas fueron revisadas en octubre del 2004, y se amplió el número de Recomendaciones Especiales a 9, tratando 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, sobretudo, 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.”*<sup>31</sup>

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

---

<sup>31</sup> Ídem. Gardner Pp. 330

### 1.2.1. Estructura

El Gafi fue creado bajo la recomendación y la guía del G-7, por lo que sus órganos más importantes 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.”*<sup>32</sup> Actualmente, cuenta con 34 miembros, 2 organizaciones regionales (Unión Europea, y el Consejo de Cooperación del Golfo), 8 miembros asociados (incluido el GAFISUD) y más de 20 observadores<sup>33</sup>. El último país que fue incluido como miembro fue Corea del Sur en 2009.<sup>34</sup>

*“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.”*<sup>35</sup>

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 del 2010, el Presidente fue el holandés Paul

---

<sup>32</sup> Ídem Hülse. Pp. 8

<sup>33</sup> Entre los observadores se encuentran el BM, FMI, BID, El Banco Africano de Desarrollo, El Banco Asiático de Desarrollo, la Secretaría de Commonwealth, el Grupo Egmont, CICAD, WCO, GIABA, OGBS, IOSCO, ONU, ECB, y la OCDE, entre otros.

<sup>34</sup> 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. El documento oficial de las políticas de membresía del Gafi, se lo puede encontrar en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/25/48/41112798.pdf>

<sup>35</sup> Ídem Gardner. Pp. 330

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 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 regionalisation. 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.<sup>36</sup>*

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<sup>37</sup>:

- 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)

---

<sup>36</sup> Ídem Hülse. Pp. 15

<sup>37</sup> Tomado de: <http://www.eurasiangroup.org/en/fsrb.html>. Ingresado el 18-08-2010.

- **The Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD)**
- Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)
- Eurasia Group (EAG)
- Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)
- Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in Africa (GIABA)<sup>38</sup>

### **1.2.2. 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.

#### **a. Las 40 recomendaciones**

El paquete de recomendaciones ha sido adoptado en el sistema internacional, como el sistema 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 4 secciones.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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

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.<sup>40</sup> 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 importantes del paquete, hace referencia al Comité de Basilea sobre la Supervisión Bancaria de octubre del 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.

---

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) Co-operación Internacional: Asistencia legal mutua y extradición; Otras formas de co-operación. Traducido del documento original. Ver <http://www.fatf-gafi.org/document/>

<sup>40</sup> 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 incluya en la legislación, más fácil será para los agentes, el enjuiciar a los criminales. Ver Bedi, Rohan. *The Global Standard*. Asia Risk. FAFT 40 revision.

*“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.”<sup>41</sup>*

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 notó previamente, los ataques del 11 de septiembre llamaron a un cambio radical en la agenda internacional. La respuesta del Gafi fue la inclusión de un paquete de 9 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 adhieren 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

---

<sup>41</sup> Ídem. Gardner Pp. 330

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 confisquen activos derivados del acto criminal y construye un 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 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.”<sup>42</sup>*

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 (NA), No Aplicable.

---

<sup>42</sup> Ídem. Gardner Pp. 331

### 1.2.3. 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.”*<sup>43</sup> 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.”*<sup>44</sup> Para este fin, el Gafi estableció tres mecanismos<sup>45</sup>: 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).

#### 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 estados no miembros, el Gafi ha adoptado una política de “señalar con el dedo”<sup>46</sup>. 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.

---

<sup>43</sup> *Ibíd.* Pp. 332

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> Morris-Cotterill, Nigel. "Money Laundering." *Foreign Policy*. 124. (2001): 16-22. Print.

<sup>46</sup> El modelo del Gafi es denominado como “Naming and Shaming”. Vale la aclaración pues el sentido se pierde en la traducción.

## **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 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 4 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.<sup>47</sup> Si se encuentran fallas en este nuevo reporte, el Presidente del Gafi envía una comunicación o una misión de alto nivel para que alerte a dicho país. En tercer lugar, el Gafi emite una declaración a los organismos financieros mundiales para que estén alerta a cualquier tipo de transacción que efectúe el país, cualquiera de sus ciudadanos, o cualquiera de sus empresas. *“Although nominally requiring increased “scrutiny” of financial transactions, essentially this third measure restricts the access 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.”*<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Ídem. Hülse. Pp. 19

### c. La lista negra del Gafi

Como si no fuesen suficientes los tres procedimientos anotados previamente, 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 2000, y desde entonces, ha generado respuestas enormemente favorables para el Gafi. Hülse (2006) 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.<sup>49</sup>

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 5 años en la lista y tan solo 2 (Nauru y Myanmar), han sido sancionados a través de la normativa 21 del paquete de Recomendaciones. 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 4 secciones, que incluyen: a) Lagunas en la reglamentación financiera. Conciernen a temas que fallan en el sector financiero, sobretudo en reglamentos, protección del cliente y transmisión de información; b) Los obstáculos planteados por las demás exigencias reglamentarias; por ejemplo, la

---

<sup>49</sup> 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.

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) Recursos 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.<sup>50</sup>

Del mismo modo, el Gafi establece 7 pasos que un país debe seguir para salir de la lista negra. Si bien son normativas generales, implican unos 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, en el Estado que quiera salir de la lista, no solo debe primar el derecho internacional sobre su legislación doméstica, sino que además, debe someterse a inspecciones y lineamientos que se puede decir 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 perfecto, por lo que todavía existe cierta suspicacia con referencia a dicho Estado. Además, en cualquier punto, el Gafi, si lo considera

---

<sup>50</sup> Traducido del documento original del Gafi. Ver <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/14/11/39552632.pdf>

pertinente, puede establecer nuevos requisitos a su discreción, y reclamar más atención a ciertos campos específicos.

### 1.3. 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”.*<sup>51</sup> 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 requieren de un esfuerzo global, que no solo demanda compromiso 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:

*“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.”*<sup>52</sup>

A través de la regionalización no solo se legitiman las normas sino que también se expande el mandato a niveles mundiales. Además, la regionalización permite a la

---

<sup>51</sup> Ídem Gardner. Pp. 340

<sup>52</sup> Ibíd.

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.”*<sup>53</sup>

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 “meta-organización” para los organismos regionales, ya que evalúa celosamente si éstos 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*

---

<sup>53</sup> Ídem Hülse. Pp. 15-16

*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.*<sup>54</sup>

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 status-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.”*<sup>55</sup>

### **1.3.1. 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 de la 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.<sup>56</sup> GAFISUD se convirtió en miembro asociado del Gafi en 2006.

El GAFISUD registra 10 miembros latinoamericanos, los cuales, se adhieren a las prácticas promovidas por la ONU y reconocen la competencia del paquete de

---

<sup>54</sup> Ídem Hülse. Pp. 16

<sup>55</sup> Ídem Gardner. Pp. 341

<sup>56</sup> Tomado de la página web del GAFISUD. Ver <http://www.gafisud.info/home.htm>

Recomendaciones del Gafi.<sup>57</sup> A los diez miembros permanentes, se agregan 6 estados observadores y 10 organizaciones observadoras.<sup>58</sup> . Sus miembros se reúnen dos veces al año donde 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. Así mismo, el Pleno tiene la potestad de elegir las reuniones en las que estarán presentes sólo 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.

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 3 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

---

<sup>57</sup> Los miembros del GAFISUD son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>58</sup> 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, INTERPOL, INTOSAI, OEA/CICAD, ONU y BM.

un Congreso o Asamblea.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

### **1.3.2. Normativa**

El propósito básico de GAFISUD es de 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, según lo cual el delito de lavado de dinero sea considerado un delito grave. Además, sugiere el desarrollo de sistemas jurídicos, capaces de investigar y perseguir eficazmente a aquellos que incurran en estos delitos.<sup>61</sup> 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

---

<sup>59</sup> 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.”

<sup>60</sup> 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 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.”

<sup>61</sup> Información tomada del website del Gafi. Ver <http://www.fatf-gafi.org>

aquellos factores regionales que deben tenerse en cuenta en la aplicación de medidas en contra de esta problemática.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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. Ejemplos de estos se encuentran en la página Web del GAFISUD. Cabe recalcar, sobretodo, 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 sólo se encarga de traducir los documentos oficiales del Gafi, sino que también se

---

<sup>62</sup> Información tomada del website del Gafi. Ver <http://www.fatf-gafi.org>

<sup>63</sup> *Ibíd.*

encarga de promoverlos, actualizarlos y presentarlos de tal forma que su aplicación sea sencilla y factible.<sup>64</sup>

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 adecúan la normativa a la realidad regional. También incluyen ejemplos específicos para demostrar su aplicación y detallan los pasos para su adecuada implementación.<sup>65</sup> 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 esta tesis, 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.<sup>66</sup>

Finalmente, el GAFISUD también proporciona una “guía de contactos y procedimientos para la cooperación jurídica en materia de lavado de activos”<sup>67</sup>. 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

---

<sup>64</sup> Ver Nota Interpretativa de la Recomendación Especial IX: Correos de Efectivo. [http://www.gafisud.info/pdf/REIX\\_es\\_1.pdf](http://www.gafisud.info/pdf/REIX_es_1.pdf)

<sup>65</sup> Ver Mejores Prácticas en Decomiso (Recomendaciones 3 y 38). [http://www.gafisud.info/pdf/MP.Decomiso\\_1.pdf](http://www.gafisud.info/pdf/MP.Decomiso_1.pdf); o, Mejores Prácticas para la aplicación de la Recomendación Especial VIII del Gafi sobre Organizaciones Sin Fines De Lucro. Ver <http://www.gafisud.info/pdf/MejoresPrcticasOSL.pdf>

<sup>66</sup> 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 {...}.” Ver <http://www.gafisud.info/pdf/GUIARES1803ConsejodeSeguridaddeNU.pdf>

<sup>67</sup> Ver página Web de GAFISUD. [www.gafisud.org](http://www.gafisud.org)

información detallada de representantes y organismos domésticos de cada uno de los miembros.

#### **1.4. 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 tesis, que es el análisis del caso ecuatoriano. Numerosos cuestionamientos se levantan en torno, no solo del paquete de Recomendaciones, sino, sobretodo, de la lista negra. Otro propósito de este apartado, es el de 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 el Ecuador, en cuanto a su entorno social, político y económico, pero que demuestra someterse a los 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, las tres cosas 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.

#### **1.4.1. 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 llamado 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 Estados Unidos y la UE, no obstante, no parece modificar su comportamiento en lo más mínimo. Así mismo, 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 del 2009 y estuvo a cargo de especialistas de Nicaragua, Costa Rica y un

representante de GAFISUD.<sup>68</sup> El informe dictaminó que el Estado bolivariano Cumple (C) con 6 de las 40 Recomendaciones, y con ninguna de las Especiales.<sup>69</sup> De acuerdo al informe, Venezuela, Mayoritariamente Cumple (MC) con 11 Recomendaciones y con la Recomendación Especial V.<sup>70</sup> En cuanto a las que Parcialmente Cumple (PC), se encuentran 13 Recomendaciones y en las Recomendaciones Especiales I, II y VI.<sup>71</sup> En cuanto a las Recomendaciones que No Cumple (NC), se hallan 10 Recomendaciones y en las Recomendaciones Especiales III, VII, VIII y IX.<sup>72</sup>

El hecho es que, a pesar de tener fallas concretas en su aplicación del paquete, sobretudo 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.<sup>73</sup>

El caso más demostrativo se lo vio 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 al terrorismo. Esta es una llamada de atención que pudiera repercutir fuertemente en España.<sup>74</sup> Aparentemente, el banco aportó al financiamiento de la campaña electoral de Chávez con dinero proveniente de cuentas encubiertas en paraísos

---

<sup>68</sup> Ver Informe de Evaluación Mutua de Venezuela. [http://www.cfatf-gafic.org/downloadables/mer/Venezuela\\_MER\\_2009-09\\_\(Final\)\\_Spanish.pdf](http://www.cfatf-gafic.org/downloadables/mer/Venezuela_MER_2009-09_(Final)_Spanish.pdf)

<sup>69</sup> Recibió calificación de (C) en las Recomendaciones: 4-18-19-28-35-40

<sup>70</sup> Recibió calificación de (MC) en las Recomendaciones: 1-2-11-15-17-25-29-31-36-37-39

<sup>71</sup> Recibió calificación de (PC) en las Recomendaciones: 3-5-8-10-13-14-21-22-23-26-27-34-38

<sup>72</sup> Recibió calificación de (NC) en las Recomendaciones: 6-7-9-12-16-20-24-30-32-33

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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.

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 del 2008, Estados Unidos sancionó 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.<sup>75</sup>

El historial de la relación venezolana-iraní data del 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 dólares. Para diciembre del 2008, la inversión iraní en Venezuela superaba los 4 billones de dólares.<sup>76</sup> A pesar del nuevo paquete de sanciones dirigida hacia Irán por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea, Venezuela continuará exportando gasolina, y haciendo caso omiso a las advertencias de Occidente.<sup>77</sup> Así mismo, 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

---

<sup>75</sup> Se congelaron activos del Banco en territorio norteamericano, y se prohibió al trato con cualquiera de las dos entidades.

<sup>76</sup> Información tomada de varias fuentes electrónicas como BBCmundo.com, que.es, informe21.com, e [iran-daily.com](http://iran-daily.com). Para más información ver <http://www.guia.com.ve/noti/53610/asi-son-las-relaciones-venezuela-iran> y <http://informe21.com/relaciones-iran-venezuela>

<sup>77</sup> Ver <http://informe21.com/relaciones-iran-venezuela/pesar-las-sanciones-venezuela-mantendra-suministro-gasolina-iran-cumpliendo>

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.<sup>78</sup> En octubre del 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 proliferación nuclear. En febrero del 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.<sup>79</sup> 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 apply counter-measures to protect their financial sectors from money laundering*

---

<sup>78</sup> Ver el Reporte Anual 2009-2010 del Gafi. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/53/45712700.pdf>

<sup>79</sup> 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.”

*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.”<sup>80</sup>*

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 Hezbollah 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.

---

<sup>80</sup> Ver el Reporte Anual 2009-2010 del Gafi. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/53/45712700.pdf>

### 1.4.2. Caso 2: Colombia<sup>81</sup>

En contraposición, el caso colombiano demuestra el alcance de la normativa internacional en un territorio. Colombia es parte de GAFISUD; concentra esfuerzos específicos en materia de lucha contra el terrorismo y lavado de dinero y posee unas fuerzas armadas entrenadas por los Estados Unidos (capacitadas 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 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.<sup>82</sup> 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 del 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

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Ver Informe de Evaluación Mutua de Colombia. <http://www.gafisud.info/pdf/InformeColombia.pdf>

falla en puntualizar otros tipos de delitos, como el contrabando, el financiamiento al terrorismo, y 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 éste sucede en otro Estado. Además, establece que “no se tiene conocimiento sobre las responsabilidades civiles y administrativas de las personas jurídicas”, cuando éstas son parte del acto del lavado de dinero.<sup>83</sup> En general, Colombia recibió la calificación de Cumplido (C) en 12 de las 40 Recomendaciones<sup>84</sup>, y en 1 de las 8 Recomendaciones Especiales.<sup>85</sup> Mayoritariamente Cumplió (MC) con 15 Recomendaciones y en ninguna de las Especiales.<sup>86</sup> Cumplió Parcialmente (PC) en 10 Recomendaciones y en 1 de las Especiales.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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

---

<sup>83</sup> *Ibíd*

<sup>84</sup> Recibió calificación de (C) en las Recomendaciones: 3-9-11-15-18-29-33-34-36-37-39 y 40.

<sup>85</sup> Cabe puntualizar que hasta octubre del 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.

<sup>86</sup> Recibió calificación de (MC) en las Recomendaciones: 1-4-10-14-17-19-22-25-26-27-28-30-31-32-35

<sup>87</sup> Recibió calificación de (PC) en las Recomendaciones: 2-5-6-8-12-13-16-21-23-38. En las Especiales fue la Recomendación Especial VII

<sup>88</sup> Recibió calificación de (NC) en las Recomendaciones: 7-20-24. De las Especiales, no cumple con la I-II-III-IV-V-VIII

Recomendaciones, su calificación bajó en 6.<sup>89</sup> En cuanto a las Recomendaciones Especiales, Colombia ahora cumple con 2 de las 9<sup>90</sup>. En el caso de las que Mayoritariamente Cumplió (MC), se encontró que fueron 17, y en las Especiales, 4. 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 2 fallas. Finalmente, Colombia presenta problemas sólo en una de las Recomendaciones Especiales (VIII), que se la cataloga como NC. En 4 años, Colombia logró mejorar sustantivamente su reporte ante el GAFISUD.

Las relaciones comerciales entre Irán y Colombia son mínimas, casi insignificantes. A octubre del 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 en 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 4 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 EEUU.<sup>91</sup> Históricamente nunca ha superado ese nivel de intercambio. Otro punto importante es que cuando empezaron los paquetes de

---

<sup>89</sup> Colombia mejoró en las Recomendaciones: 2-4-19-20-22-26-27-28-32-35. Bajó en las Recomendaciones: 11-15-29-33-34-39.

<sup>90</sup> Colombia cumple con las Recomendaciones Especiales II y VI

<sup>91</sup> Se detuvieron las visitas ministeriales bilaterales y se negó la visa a iraníes que trabajaran en el gobierno.

sanciones para Irán en el 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 EEUU y Europa se encuentra 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 permitido que un sinnúmero de investigaciones y delegaciones de 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 sólo con una de las Recomendaciones Especiales, mientras que para 2008 sólo 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 EEUU 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 de 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.<sup>92</sup>

#### **1.4.3. 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 el 2000, año en que el Gafi lanzó por primera vez su lista de

---

<sup>92</sup> Ver <http://www.countryrisk.com/>

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 del 2003, del Gafi.

El reporte de febrero del 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.”*<sup>93</sup> 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 de capital, instituciones subdesarrolladas e inadecuadas para la economía de mercado y falta de recursos fiscales.<sup>94</sup> 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.”*<sup>95</sup>

El siguiente reporte que presentó el Gafi sobre Rusia, fue en junio del 2001, en el que dictaminó que sus esfuerzos no eran los suficientes para salir de la lista negra.

---

<sup>93</sup> Ver: Review to identify Non-Cooperative Countries or Territories. June 2000. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/56/43/33921824.pdf>

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> *Ibíd.*

Más aún, en conjunto con Filipinas y Nauru, el Gafi advirtió que se aplicarían las medidas dictaminadas en la normativa 21 sobre estos países, a menos de que existiera un compromiso político hasta el 30 de septiembre de aquel año.<sup>96</sup> De los tres, Nauru fue el único país condenado a los efectos de la normativa 21, y el Gafi había conseguido la expresión de la voluntad política rusa para cumplir con sus mandatos.

Para junio del 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 del 2002, cuando fue admitida en el Grupo Egmont.<sup>97</sup> Gracias a estos esfuerzos, Rusia fue sacada de la lista negra en octubre del 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.<sup>98</sup> El premio para Rusia no solo vino con la salida de la lista negra, sino que además, desde junio del 2003, fue admitido como miembro permanente del Gafi, en conjunto con Sudáfrica.

Finalmente, Rusia, ya como miembro pleno del Gafi, fue evaluado por el EAG, en el 2008. El informe determinó que Rusia Cumple (C) con 10 de las 40

---

<sup>96</sup> Ver <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/56/41/33922055.pdf>

<sup>97</sup> Ver Tercer Reporte sobre Países o Territorios que no Cumplen con la Normativa <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/4/32/33922320.pdf> 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.

<sup>98</sup> Ver Reporte anual 2002-2003. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/0/34328221.pdf>

Recomendaciones y con ninguna de las Recomendaciones Especiales.<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> En comparación con el informe hecho en 2000, aquí si 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, VIII.<sup>101</sup> Finalmente Rusia, No Cumple (NC) con la Recomendación 22 y las Recomendaciones 9 y 34 No Aplican (N/A) a su informe. En 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 2000 a 7000 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 EEUU 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

---

<sup>99</sup> Recibió calificación de (C) en las Recomendaciones: 3-4-18-19-20-26-28-37-38-40

<sup>100</sup> Recibió calificación de (MC) en las Recomendaciones: 1-2-10-13-27-31-32-35-36-39

<sup>101</sup> Recibió calificación de (PC) en las Recomendaciones: 5-6-7-8-11-12-14-15-16-17-21-23-24-25-29-30-33

programas de cooperación energética, que incluye la construcción de un oleoducto desde el Mar Caspio hasta Rusia y la creación de un cartel de gas natural que se asemeje 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 armoniosas. Rusia mantiene cierto rencor por el apoyo iraní a los Estados Unidos 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.

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 van fijados acorde 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 no estar 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 2. El funcionamiento del Régimen.**

El segundo capítulo de esta tesis tiene como propósito estudiar 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, 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.

Con base en los hallazgos de los estudios de caso, se analizará a profundidad el informe ecuatoriano y se examinarán 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 al 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. Éstas, 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 el 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 tesis.

## **2.1. El reporte ecuatoriano**

En diciembre de 2009, Ecuador fue incluido en la lista de alto riesgo del Gafi por 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 sólo una de las 40 recomendaciones que el Gafi establece y con ninguna de las recomendaciones especiales. No obstante, el mayor problema que enfrentó el Ecuador fue no presentar un “Informe de Avance” completo, sino tan sólo datos aislados, lo que obligó a GAFISUD, a presentar un reporte parcial ante el Gafi.<sup>102</sup> De acuerdo al Ing. Comercial Diego Zurita, consultor internacional y experto en el tema, el mayor problema que enfrenta el Ecuador es su falta de conocimiento del funcionamiento de GAFISUD.<sup>103</sup> Zurita afirma que el delegado enviado a la Sesión Plenaria de 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 el Ecuador fue 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. En razón de 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 el

---

<sup>102</sup> “Ecuador intenta salir pronto de la lista del Gafi”. El Comercio, 31 mar. 2010, p. 7

<sup>103</sup> Entrevista personal realizada el lunes 20 de septiembre de 2010.

Ecuador. En primera instancia, reiteró las advertencias sobre Irán ya que recomendó al país que se adecue a la normativa y urgió al sistema internacional a 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. El 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 el Ecuador había sido notificado sobre sus deficiencias y los riesgos que éstas conllevaban, nunca había sido publicado internacionalmente como parte de la lista negra. Esto forma parte de la estrategia de “apuntar con el dedo” y avergonzar, que utiliza el Gafi. Finalmente, en el tercer bloque se reiteró la presencia de Pakistán, Turkmenistán y Sao Tomé y Príncipe en la lista negra.

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.<sup>104</sup> 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 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 de Gafi sino de GAFISUD.<sup>105</sup> Esto es corroborado por la

---

<sup>104</sup> El CONCLA es el Consejo nacional contra el lavado de activos. Está conformado la UIF y el Directorio, que es un conjunto de instituciones gubernamentales que se reúnen para definir las estrategias en contra del lavado de activos. Entre las instituciones 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.

<sup>105</sup> Ver artículos de prensa de Diario El Comercio y el Hoy. [www.hoy.com.ec/.../correa-insiste-restar-legitimidad-a-gafi-pese-a-retiro-de-ecuador-de-la-lista-negra-416307.html](http://www.hoy.com.ec/.../correa-insiste-restar-legitimidad-a-gafi-pese-a-retiro-de-ecuador-de-la-lista-negra-416307.html) y <http://www.elcomercio.com/2010-06-26/Noticias/Negocios/Noticias-Secundarias/EC100626P8GAFI.aspx>

analista María Laura Patiño, quién afirma que las declaraciones públicas del Presidente, restan legitimidad al compromiso ecuatoriano.

“Cuando el GAFI incluyó al 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.”<sup>106</sup>

Para esto, la estrategia del Procurador General del Estado, Diego García, fue de instruir al resto de instituciones sobre las posibles consecuencias de pertenecer a la lista. Así, el 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.”*<sup>107</sup>

### **2.1.1. El informe de evaluación mutua**

El reporte público de febrero de 2010, establecía 3 recomendaciones básicas para que el Ecuador se encaminara hacia el cumplimiento de la normativa. En primer lugar establecía que el Ecuador debía criminalizar efectivamente el acto del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, es decir, cumplir con la Recomendación 1 y la

---

<sup>106</sup> Entrevista con Diario El Comercio. Domingo 16 de mayo de 2010.

<sup>107</sup> Ver informe anual del Gafi 2009-2010

Recomendación Especial II. En segundo lugar, el 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 al 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 sólo con la Recomendación 19. En comparación con el resto de países andinos, Ecuador tiene la peor puntuación de acuerdo al reporte de 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 sólo encontramos una, la Recomendación 28.<sup>108</sup> 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 encuentra que el Ecuador lo hace en 19 Recomendaciones. Éstas son: 1-2-3-4-10-14-15-26-27-30-31-33-34-35-36-37-38-39-40. Lo que reporta el informe es que, si bien el Ecuador posee un

---

<sup>108</sup> Esta recomendación trata sobre los poderes de las autoridades competentes. GAFISUD establece que al Ecuador le faltan sistemas centralizados y seguros de información patrimonial relevante en investigaciones de lavado de activos.

sistema legal para el control del lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, éste no funciona como debe o posee fallas sistémicas que no le permiten alcanzar el objetivo. Por ejemplo, una de las fallas que determina 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 el 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 Ecuador posee recursos suficientes para controlar el lavado de dinero, pero que estas instituciones no están funcionando bien. Según GAFISUD, el Ecuador cuenta con una UIF, posee autoridades competentes para la aplicación de la ley con poderes 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 ínter-institucional. 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. El Ecuador presenta los mayores

problemas en la sección determinada como “Medidas de Prevención”. De acuerdo al informe de GAFISUD, el 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 de Gafi, durante la reunión del mes de junio de 2010. Gracias al compromiso político que preveía este plan de acción y gracias a ciertas aclaraciones correspondientes a los informes del caso ecuatoriano, el 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.<sup>109</sup> Entre las acciones concretas que el Procurador presentó ante el Pleno de 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.<sup>110</sup> El día 3 de septiembre de 2010, el Comité aprobó el Proyecto de Ley para su primer debate. Actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea.<sup>111</sup>

El nuevo Proyecto de Ley busca mejorar sustancialmente a su predecesora del año 2005, sobretodo en las cuestiones del financiamiento al terrorismo. Cabe recordar

---

<sup>109</sup> Entrevista de Diego Oquendo al Procurador General del Estado en el mes de Julio de 2010.

<sup>110</sup> 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. Ver “El Ecuador enviará en junio un plan para dejar la lista del Gafi”. El Comercio. Sección Negocios. Martes 28 de mayo de 2010.

<sup>111</sup> Ver la página Web de la Procuraduría General del Estado. <http://www.pge.gov.ec>

que el informe de GAFISUD estipulaba que el Ecuador no cumplía con ninguna de las 9 recomendaciones especiales del Paquete del Gafi. En específico, 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, la cual busca perfeccionar el sistema de control de las instituciones del sector financiero. Esta Resolución, de 30 páginas y 66 artículos, busca mejorar la reglamentación del 2008 y lograr que los bancos cumplan con algunos procesos;<sup>112</sup> “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.”<sup>113</sup> Otro aspecto incluido en esta Resolución, fue el de regular el sector de seguros y cooperativas tratando 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”. Más aún, 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 planea “crear una poderosa Unidad de Análisis Financiero en lugar de la endeble Unidad de Inteligencia Financiera.”<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Líderes. Sección Opinión. Lunes 21 de Junio de 2010.

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> “El paso al blanco sería en un año”. Revista Vanguardia. Julio de 2010. Pág. 28

“Este organismo, según la reforma, 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 Estado.”<sup>115</sup>

Otro punto topado por el Procurador en el Plenario del Gafi fue la aclaración del funcionamiento del sistema legal en el 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 el 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 GAFISUD no pudo obtener esta información a partir de los informes de evaluación mutua; aparentemente existen fallas en el sistema de examinación.

Aún más, es preciso notar que según las estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, el Ecuador ha podido desarticular a 415 bandas delictivas relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero, durante el 2009.<sup>116</sup> Esto va de la mano con las figuras que se presentan en un informe de labores del Ejército ecuatoriano, donde se destaca que durante el 2009 se incautaron 1190 galones de precursores químicos, 70 quintales de clorhidrato de cocaína y 17250 gramos de base de cocaína.<sup>117</sup> Además, de acuerdo a datos de la Fiscalía General del Estado, en el período 2008-2009

---

<sup>115</sup> *Ibíd.* Pág. 29

<sup>116</sup> Galarza, Verónica. “Región tendrá estatuto contra el narcotráfico”. *El Telégrafo*. Página 5. Viernes 5 de marzo de 2010.

<sup>117</sup> *Ibíd.*

el Ecuador decomisó un total de 37.099.622,35 dólares por vínculos con el narcotráfico y el lavado de dinero.<sup>118</sup> Desglosado este total, encontramos que son 51 vehículos, 6 viviendas, y 34 bienes inmuebles como: terrenos, empresas, gasolineras, etc., los incautados por las autoridades competentes.<sup>119</sup> Finalmente, es importante mencionar lo que apunta la directora del UIF ecuatoriano, la abogada Daniela Solano. Solano, en una entrevista con Diario El Universo, con fecha 24 marzo de 2009, establece que si bien el 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.<sup>120</sup>

### **2.1.2. 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, el 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

---

<sup>118</sup> Diario El Comercio. “La Fiscalía y la UIF, a ritmos distintos”. Sección Política. Página 4. Domingo 28 de febrero de 2010.

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> Ver <http://www.eluniverso.com/2009/03/24/1/1356/2CC01D88AE1C42808AC0D90947478996.html>

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 el 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 del 2008, el 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 en mente, Ecuador abrió una Oficina Comercial en Irán en Julio de 2008, e Irán abrió una Embajada en Ecuador en los primeros meses del 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 al 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, a razón de la aplicación de la Resolución 1803 del Consejo de Seguridad, se generan problemas.<sup>121</sup> Esto alarmó a la comunidad internacional que no vio con buenos ojos que Irán abriera una sucursal de su banco en el 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.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> 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.

<sup>122</sup> 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

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.<sup>123</sup> N.N. establece que si bien el 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.<sup>124</sup> 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 de GAFISUD, ni en el Reporte Anual de Gafi.

Más aún, 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 Chevron-Texaco.<sup>125</sup> El artículo sugiere que mientras el Presidente se encerraba en desvirtuar las advertencias del Gafi, acusándolos de vincular estos dos temas con la inclusión en la lista negra, el Procurador se limitó a

---

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 Estados Unidos 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 el 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.

<sup>123</sup> Entrevista personal realizada el lunes 20 de septiembre de 2010. Se utilizarán las siglas N.N. para salvaguardar su identidad.

<sup>124</sup> Existen 4 Resoluciones de la ONU que sancionan a Irán: 1730, 1740, 1803 y 1929. Todas hablan sobre sanciones por proliferación nuclear o financiamiento al terrorismo.

<sup>125</sup> De acuerdo a 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.

especificar cuáles serían los cambios en la normativa nacional para abordar estas deficiencias.<sup>126</sup>

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 EEUU. 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.”<sup>127</sup>

## **2.2. Las repercusiones en el 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, el Ecuador todavía era parte de la lista negra del Gafi. Al momento en que se escribe esta sección, el Ecuador ha pasado a la lista gris, y se encamina a aprobar una nueva ley contra el lavado de activos, que pudiera incluir el

---

<sup>126</sup> “El paso al blanco sería en un año”. Vanguardia. 5 de julio del 2010. Pág. 28-29

<sup>127</sup> “El costo de ignorar la realidad” Vanguardia. 24 de mayo de 2010. Pág. 16.

tema del financiamiento al terrorismo. La alta volatilidad del tema, podría entonces sugerir que el objetivo principal de esta tesis 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 por un corto lapso de tiempo, responde a un llamado de atención a futuro para el Ecuador. De acuerdo con Zurita, la inclusión en la lista negra del Gafi fue ventajoso ya que le permitió al 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 inter-institucionales, como ocurrió con el CONCLA y para demostrar que el Ecuador puede adecuarse a normativas internacionales, independientemente de su legitimidad.

### **2.2.1. Repercusiones Económicas**

Las repercusiones más nocivas para el Ecuador hubieran sido las económicas, ya que a pesar del poco tiempo que estuvo incluido en la lista negra, habría sido suficiente para obligar a cambios drásticos en la conducta del gobierno. En primera instancia, el mayor problema que podía haber enfrentado el 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 Estados Unidos. En caso de sufrir un bloqueo o una sanción, el Ecuador podía verse escaso de dólares en pocos meses, poniendo en riesgo la dolarización.

Sobre este tema, se discutirá en primer lugar, con base en 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, se discutirán las dificultades que el país encontró para continuar haciendo negocios luego de haber sido incluido en la

lista negra. Finalmente, se discutirá 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 el 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 el Ecuador era perder la dolarización. El 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 Estados Unidos, que determina el monto de dinero que se traslada al Ecuador a través de los bancos. En el caso que el Ecuador fuese sancionado, podría bloquear no sólo 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 Estados Unidos, ya que el uso del dólar supone esa condición.

Cabe recalcar que Estados Unidos es el socio comercial más importante para el Ecuador y que muchos de los productos ecuatorianos entran con condiciones preferenciales a raíz del convenio de la ATPDEA.<sup>128</sup> 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 el 2008, la

---

<sup>128</sup> La ATPDEA es una ley promulgada por el ex presidente Bush en el 2002, para otorgar preferencias arancelarias a productos provenientes de países andinos que ingresan a los Estados Unidos, 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 éste 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 el 2008, supuso un descenso del 14% de ventas a los Estados Unidos en comparación con el año anterior y una pérdida de más de 2000 plazas de empleos en el sector textil.

ATPDEA permitió al Ecuador un incremento del 37% en sus exportaciones (en comparación con el 2007) y garantizó 225 mil plazas de trabajo en el sector de las flores.<sup>129</sup> Esto lo ratifica un funcionario de la Embajada del Ecuador en Washington.<sup>130</sup> 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 el 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 pertenecer a la lista negra del FinCEN<sup>131</sup>. La Red de Aplicación de Delitos Financieros, FinCEN por sus siglas en inglés, es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de los Estados Unidos y el principal responsable de reportar al Departamento del Tesoro, que a su vez, es el representante de los Estados Unidos ante el Gafi. En marzo 18 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.<sup>132</sup> En este aviso, encomendaba a todos los bancos e instituciones financieras a aplicar

---

<sup>129</sup> “EEUU prorrogará el ATPDEA para el Ecuador”. 1 de Julio de 2009. Diario Hoy. Ver <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/eeuu-prorrogara-el-atpdea-para-ecuador-355944.html>

<sup>130</sup> Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2010, a un funcionario de la Embajada del Ecuador en Washington. Se pidió confidencialidad del funcionario pero se permitió mencionar a la institución.

<sup>131</sup> Financial Crimes Enforcement Network

<sup>132</sup> Ver aviso FIN-2010-A002 del FinCEN en Anexo 2.

“contramedidas” a Irán; una “debida diligencia reforzada”<sup>133</sup> al grupo de países entre los que se encontraba el Ecuador<sup>134</sup>; y una “debida diligencia” a aquellos que ya se encontraban en la lista.<sup>135</sup>

Según Zurita, la “debida diligencia reforzada” generó problemas inmediatos para el 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 el 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 caro hacer negocios con el 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 iban a incrementar de costo también.<sup>136</sup> 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 3000 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.<sup>137</sup> Es

---

<sup>133</sup> Ver en anexos la sección 31 CFR 103.176 del aviso FIN-2010-A002 del FinCEN sobre las debidas diligencias reforzadas.

<sup>134</sup> Angola, Corea del Norte y Etiopía

<sup>135</sup> Pakistán, Turkmenistán, y Sao Tomé y Príncipe

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> Ver aviso FIN-2010-A002 del FinCEN, incluida en la sección de anexos. El Acta Patriota es una ley pasada en 2001 por el Presidente Bush, que otorga capacidades extraordinarias a los organismos estatales

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 Estados Unidos 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.

Luego, a raíz de la reunión de junio, donde el Ecuador logró pasar a la lista gris, el FinCEN envió otro comunicado en julio 16 de 2010 a sus bancos, notificando sobre los cambios obtenidos en la reunión plenaria del Gafi. En la comunicación, el FinCEN destacó el compromiso de alto nivel hecho por el 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**

---

de los Estados Unidos, para investigar en fuentes de información personales como correos y teléfonos privados, ante un potencial terrorista.

Otra lista que se debe tener en cuenta es la lista del OFAC (*Office of Foreign Assets Control*). 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 norteamericana.<sup>138</sup> Esta oficina maneja una lista conocida como SDNT (*Significant Designated Narcotics Traffickers*), en donde son localizadas las personas u organizaciones relacionadas con el lavado de dinero o con el financiamiento al terrorismo, según los Estados Unidos. Ésta se basa en leyes aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos como la Ley de Facultades de Emergencia Económica Internacional (IEEPA)<sup>139</sup>, o la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico (*The Kingpin Act*).<sup>140</sup> De acuerdo a Zurita, entre 4000 a 5000 personas e instituciones se encuentran en esta lista, y todos los involucrados son personas extranjeras, es decir, no ciudadanos de los Estados Unidos. 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 nacional.”<sup>141</sup> 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.”<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Ver artículo de la Federación Latinoamericana de Bancos FELABAN: Las Recomendaciones de la OFAC y su incidencia en la Banca Latinoamericana.

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

<sup>140</sup> Ídem FELABAN.

<sup>141</sup> Ídem FELABAN

<sup>142</sup> *Ibíd.*

Zurita estima que el mayor problema que tendría el Ecuador, sería estar incluido en esta lista. El experto apunta que esto podría pasar si el 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 al Ecuador en la lista”, sostiene el experto.<sup>143</sup> 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.”<sup>144</sup>

Las sanciones del OFAC son de varios tipos pero semejantes a las del FinCEN. Una diferencia es que la OFAC si ejerce sanciones penales a individuos que hayan estado involucrados con operaciones ilícitas. En este caso, las multas oscilan de 10 mil hasta 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 dólares hasta un 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 proliferación nuclear.

### **c. Los indicadores internacionales**

---

<sup>143</sup> 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”.

<sup>144</sup> Ídem. FELABAN.

Finalmente, los estragos de la inclusión en la lista negra se observan en la reputación a nivel internacional del país. Si bien el Ecuador no ha tenido un historial de buenos índices en muchos de los indicadores económicos, éstos se deterioraron a causa de la decisión del Gafi. Según la Revista VANGUARDIA, de acuerdo al indicador “*Doing Business*” del Banco Mundial, el 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.<sup>145</sup> Se sospecha que la inclusión en la lista negra tuvo sus implicaciones. De la misma forma, VANGUARDIA apunta que Forbes, en su lista de *Global Debt Crisis*, la cual mide la capacidad de los estados para pagar su deuda externa, localiza al Ecuador en el puesto 76 de 85 y en el *Despotism Index*, que mide el índice de corrupción, lo lleva al puesto 84, sólo arriba de Venezuela.<sup>146</sup>

“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.”<sup>147</sup>

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

---

<sup>145</sup> “El costo de ignorar la realidad” Vanguardia. 24 de mayo de 2010. Pág. 15.

<sup>146</sup> Ídem Vanguardia. Pág. 15

<sup>147</sup> Dinero, Diario de Negocios, 31 marzo de 2010, p. 2

<sup>148</sup> *Ibíd.* Pág. 21

“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.”<sup>149</sup>

No obstante, cabe llamar a la reflexión. Tal como se notó en el primer capítulo de esta tesis, 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 aquél escenario.<sup>150</sup> 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.”<sup>151</sup>

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. Pérez explica que el sesgo, en la investigación científica, es la tergiversación de los datos que no se

---

<sup>149</sup> *Ibíd.* Pág. 16.

<sup>150</sup> Entrevista realizada, por teléfono, el día miércoles 22 de septiembre de 2010.

<sup>151</sup> *Ibíd.*

pueden controlar, y que por esto, la realidad se puede distorsionar. El entrevistado pone como ejemplo al caso del presidente francés Sarkozy quien estableció una alta comisión hace un mes 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 6 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 Estados Unidos. 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 en aquellos que irrumpen con el orden establecido y sus normas. Preocupa no solo las repercusiones, sino la falta de comprensión del tema a nivel de país. Es impensable que la negligencia de un puñado de personas afecte los esfuerzos de un país entero 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 un brazo de influencias que busca subyugar 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 el 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.

### **2.2.2. 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 6 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.<sup>152</sup> Con base en esto se puede establecer que los cambios en el Gobierno se notan en: 1) un moderado distanciamiento 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

---

<sup>152</sup> 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.

en las políticas domésticas; 5) esfuerzos por establecer un mecanismo alternativo al Gafi; y finalmente, 6) cierta medida 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 del 2007 hasta fines del 2009, el tema iraní era constantemente debatido, tanto por los medios como por los estudiosos en temas comerciales y políticos del Ecuador. Es interesante notar que el gobierno del Ecuador no ha establecido una campaña más activa a razón del 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 de 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 sólo 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, el Ecuador ha redirigido su mirada hacia otras naciones asiáticas con las que las relaciones han sido muy positivas

tradicionalmente. En septiembre del 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.<sup>153</sup> Cabe recordar que muchos de los convenios trazados con Irán eran referentes al tema de la energía. El viaje tenía la intención de recobrar el interés de ambos países asiáticos para invertir en el Ecuador. De acuerdo al diario El Universo, esta 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 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. La más clara fue el viaje realizado por el Procurador García a Ámsterdam, para presentar el Plan de Acción. Poco antes de su viaje, el Presidente Correa atacaba frontalmente a la legitimidad del Gafi y reducía la importancia del informe de 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, nota Zurita, se vio en el viaje que realizó el Canciller Patiño, el 16 de agosto de 2010, a los Estados Unidos, para solicitar al FinCEN que el Ecuador sea removido de su lista negra. Esto es un claro

---

<sup>153</sup> Diario el Universo. "Correa inicia viaje a Japón y Corea del Sur". Viernes 3 de septiembre de 2010. Ver <http://www.eluniverso.com/2010/09/03/1/1355/correa-inicia-viaje-japon-corea-sur.html>

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 del Ecuador 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 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.”<sup>154</sup>

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 a GAFISUD, en el primer capítulo de esta tesis, 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 el Ecuador fue incluido en la lista

---

<sup>154</sup> Ídem Vanguardia. Pág. 16

negra, 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. El Ecuador, desde finales 2009 hasta junio de 2010, estaba descalificado para recibir capacitación por parte de 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 el Ecuador llevó su Plan de Acción ante GAFISUD, no lo pudo exponer sino tan solo presentar.

### **c. El dilema de la 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 del 2009. En conjunto con México y Brasil, éstos 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 Gafi), de su puesto, para evitar un conflicto con el Ecuador.<sup>155</sup> 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 de que el

---

<sup>155</sup> Alconada, Hugo. El “falso despido” del delegado ante el Gafi. La Nación. Domingo 21 de marzo del 2010.

Canciller argentino asegurara la destitución de Strega.<sup>156</sup> No obstante, de acuerdo al diario La Nación, Argentina no ha cumplido con su cometido y Strega sigue en sus funciones. Esto se da, explica el diario, porque la Argentina misma se encuentra con el problema de que puede ser incluida en la lista gris del Gafi, y que 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.”<sup>157</sup>

Hasta ahora no se ha debatido el tema en el Ecuador y no se ha escuchado una posición del Gobierno referente a la cuestión.<sup>158</sup> Las relaciones con Argentina continúan siendo positivas y no se habla de conflicto alguno.

#### **d. Las modificaciones en el ámbito nacional**

Para cambiar de lista en el Gafi, el 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

---

<sup>156</sup> *Ibíd.*

<sup>157</sup> *Ídem* Alconada

<sup>158</sup> Diario El Comercio, en su edición dominical del 28 de febrero de 2010, menciona el asunto y reitera lo señalado en este apartado. Estrella Garcés, Santiago. “¿La cabeza de Strega, el pago del apoyo político? El Comercio. Sección Política. Pp. 4.

compromiso de alto nivel, la mayor exigencia que requería el Gafi era la de solventar las observaciones hechas sobre la Recomendación 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. Zurita estima que es esencial que esta Ley se apruebe, para que el Ecuador pueda mantener su curso hacia la salida de la lista gris del Gafi. Así mismo, García ha insistido varias veces a la Asamblea que es muy importante que no existan cambios sustanciales en la 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 el hecho de que se pueda sacar el tema del financiamiento al terrorismo de la Ley y se busque crear una ley aparte 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 topa 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 GAFISUD vuelva a evaluar al Ecuador.<sup>159</sup> 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 Gafi, se puede asumir que la Recomendación 23 (y sobretodo la Recomendación 24), han tenido un efecto en las políticas del Gobierno.

#### **e. Mecanismos alternos al Gafi**

En marzo, 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.<sup>160</sup> Lo que se busca con esta iniciativa es crear un Consejo capaz de armonizar la normativa penal y civil en la región sin unificarla.<sup>161</sup> 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 repercusión, si se puede establecer que

---

<sup>159</sup> Zurita estima que para el primer trimestre del próximo año, GAFISUD iniciará las nuevas rondas de evaluaciones al Ecuador.

<sup>160</sup> Galarza, Verónica. “Región tendrá estatuto contra el narcotráfico”. El Telégrafo. Sección Actualidad. Página 5. Viernes 5 de marzo de 2010.

<sup>161</sup> *Ibíd.*

es un efecto de lo ocurrido con el Gafi. La fecha y el lugar en la que se lo realizó sugieren que es así.<sup>162</sup>

Es preciso notar que los principios que determinan este estatuto también sugieren que es un mecanismo alternativo al de 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.”<sup>163</sup>

Esto no implica que el Consejo pueda suplantar a GAFISUD, pero si se lo observa como un mecanismo que puede resultar alternativo y que puede discutir con 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 el 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 Oquendo: “Yo no represento al Ejecutivo, represento al Consejo

---

<sup>162</sup> Marzo fue el mes cuando se publicó oficialmente la entrada del Ecuador a la lista negra. Cabe destacar que el ámbito en que se lo realiza es 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 Estados Unidos.

<sup>163</sup> Ídem Galarza.

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.”<sup>164</sup> 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 sostiene que además de la capacitación que realizó la Procuraduría con las instituciones relevantes, entre ellas la Presidencia, sobre qué es el Gafi y cuál es su importancia, la Embajada en Washington envió un número de recomendaciones por las que sería equivocado que el país saliera de GAFISUD. En primera instancia, menciona el funcionario, el Ecuador estaría mandando un mensaje de no cooperación con las Recomendaciones y esto sería interpretado como algo negativo por los inversores internacionales. Más aún, debilitaría las relaciones bilaterales con los Estados Unidos 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.

### **2.2.3. 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*

---

<sup>164</sup> Entrevista de Diego Oquendo al Procurador General del Estado en el mes de Julio de 2010.

*sanctions can not feign surprise at suffering. Indeed, having embraced sanctions, they are obliged to seek to delimit their human costs.*"<sup>165</sup>

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 a razón de las lecciones que se han tenido de las varias incursiones en el tema, sobretodo por parte de la ONU.<sup>166</sup> Por esta razón, estudiar las repercusiones sociales supone un punto de importancia para esta tesis, porque brinda un efecto 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, con base en 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 injerir en la vida económica de la sociedad civil. Así mismo, pretende generar un debate crítico sobre los verdaderos efectos de las sanciones.

Algunos testimonio sugieren que las sanciones a los ciudadanos ecuatorianos han generado problemas en sus negocios. Aquellas evidencias que presentamos en esta sección, refieren en su mayoría, a comerciantes que importan o exportan productos de los Estados Unidos. Algunos de los negocios han culminado sus dependencias porque las empresas y los sujetos en los Estados Unidos, han sido advertidos de que el Ecuador ha sido incluido en la lista del Gafi y que el sostener sus relaciones económicas les

---

<sup>165</sup> Weiss, Thomas. "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses". Journal of Peace Research, vol 36, no 5 (1999).

<sup>166</sup> Para más información sobre el tema se recomienda leer: 1) de Jonge Oudraat, Chantal. "Economic Sanctions and International Peace and Security"; 2) Elliott, Kimberly Ann, Gary Clyde Hufbauer y Barbara Oegg. "Sanctions". En The Concise Encyclopedia of Economics.; 3) Cortright, David y George Lopez. "Carrots, sticks and cooperation: economic tools of statecraft". En Cases and Strategies for Preventive Action, editado por Robert Barnett

supondría recibir sanciones, como las que notamos en el acápite referente a las repercusiones económicas. A continuación una compilación de algunos testimonios.<sup>167</sup>

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 obsequiarlos en cualquier parte del mundo. Las compras se realizan a través de tarjeta de crédito, la cual enviaba el dinero de la transacción a un banco a los Estados Unidos, el cual a su vez, transfería este dinero a una tarjeta de débito que se le fue emitida. Su negocio funcionaba de forma normal hasta que recibió una notificación donde le advertían que a partir del 1 de junio no podría retirar más dinero en el Ecuador y que su tarjeta estaría habilitada solo hasta el 31 de mayo, 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”.<sup>168</sup>

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 EE.UU. 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”.<sup>169</sup>

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

---

<sup>167</sup> Los testimonios que se citan en esta sección, son tomados de diario El Comercio de su edición del domingo 16 de mayo de 2010.

<sup>168</sup> “La inclusión en la lista del Gafi afecta”. Diario El Comercio. Sección Negocios. Domingo 16 de mayo de 2010.

<sup>169</sup> *Ibíd.*

contar con la materia prima. Tras mi viaje, logré convencerlo, pero dijo que todo está sujeto a lo que pase después”. Por su parte, un joven ejecutivo ecuatoriano radicado en EE.UU., se 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”.<sup>170</sup> 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.”<sup>171</sup>

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 Estados Unidos, sin embargo, luego de varias averiguaciones se enteró de que no era cierto.

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*

<sup>171</sup> PanAssesor es una empresa de consultoría para la pequeña y mediana empresa del Ecuador y Latinoamérica. Ver <http://www.panassesor.com/ConcepGAFI2010.html>

### Capítulo 3. 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 a 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.<sup>172</sup> 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 expuso 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. Esta tesis 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.

---

<sup>172</sup> Waltz, Kenneth. “Man, the State and War”. New York: Columbia University Press, 1959.

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 sólo 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 “antinarco tráfico”, según los parámetros del Gafi. Las sanciones han obligado a que la sociedad ecuatoriana, 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 éstos 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 éstos la condición de sujetos activos en la construcción de su propio conocimiento.”<sup>173</sup>

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 mayor campo de acción gracias a al cambio de percepción que sus normas han generado en el sistema internacional.

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

---

<sup>173</sup> Tickner, Arlene. “Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización.” Pág. 1

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 éstos. 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 mejorar en la aplicación de su normativa, hasta que las personas con capacidad de decisión dentro del organismo, se den cuenta de que los efectos de sus sanciones afectan terriblemente a 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, el 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 parecería interesarles) todas las variables que se concentran en estas dinámicas.

La arbitrariedad del Gafi con el 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 al 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 con seriedad, ya que si bien el 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 si es un país de tránsito de droga y de blanqueo de capitales<sup>174</sup>. Es necesario establecer un mecanismo de control con base en las leyes ecuatorianas, de tal forma que se minimicen los impactos de estas actividades delictivas.

El primer aspecto esencial de la tesis, detalla que la alerta generada por el Gafi hacia el 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 al 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. Se ha visto que el ingreso a la lista del Gafi trajo consecuencias que fueron más allá de un bloqueo comercial.

Las penalidades del Gafi han sido efectivas en el 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

---

<sup>174</sup> En una entrevista con Diario Expreso el día 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. Además, según el diario El Comercio, en el 2009 se lavaron aproximadamente 7000 millones de dólares en el Ecuador. Ver <http://www.expreso.ec/ediciones/2010/06/16/economia/economia/el-99-de-los-exportadores-del-ecuador-pasa-por-un-paraiso-fiscal/>

falta de coordinación doméstica, somete al Ecuador a dilemas con organismos internacionales de los que es dependiente, haciéndolo altamente sensible a sus designios y sanciones.

La desinformación del Presidente, generó efectos en el Ecuador que podían haber sido evitados, sin la necesidad de poner al país en una situación incómoda con la comunidad internacional. La falta de tino político condujo a asumir que en el 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 estudio, sugieren que así sería.

Por esto, si bien los preceptos realistas se configuran perfectamente para explicar el *modus operandi* del Gafi, el caso ecuatoriano revela que los 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 sólo responden a los designios 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.<sup>175</sup> 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 (tal como los preceptos realistas lo indican).

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.

---

<sup>175</sup> Checkel, Jeffrey. *Constructivism and foreign policy*. en *Foreign Policy: theory, actors, cases*.

De la misma forma como se han notado los errores del gobierno ecuatoriano, es justo reconocer y resaltar los factores positivos. Los esfuerzos encaminados por las Procuraduría, confirman que existe la capacidad de 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, es acertado establecer que el Ecuador ha sido el país que menos tiempo ha estado incluido en la lista negra. Países como Rusia y Suiza tuvieron que pasar hasta por 2 años de esfuerzos para poder salir de ésta, claro está, sin haber recibido las consecuencias que se evidenciaron en el caso ecuatoriano.

Es preciso decir también que el Ecuador es uno de los países que mayor droga confisca cada año en la región. Es preciso puntualizar que los esfuerzos de países como Colombia, Perú y en menor caso, Bolivia, son de erradicar antes que de confiscar (esto es a raíz de su realidad productora). El Ecuador, como país de tránsito, debe responder de manera distinta. De acuerdo a los datos que manejan Fuerzas Armadas y Policía, el país decomisa cada año más droga que el anterior, siendo el 2009 un año récord. Esto no quiere decir que las autoridades ecuatorianas estén haciendo un trabajo perfecto (el informe de GAFISUD claramente estipula en que se equivocan), pero tampoco quiere decir que el Ecuador no hace 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 las realidades ecuatorianas y que no necesariamente tengan que responder a represalias internacionales. Cumplir con normativas, que resultan de experiencias compartidas, que sean generadas en contextos más adecuados, y sin

necesariamente recurrir a las sanciones para forzar a su cumplimiento, son mucho más efectivas y plausibles 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 en base a 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 de GAFISUD, o bien como observador. De esta manera, 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 del 2011. El paso a la lista gris no garantiza que el Ecuador no pueda ser reintegrado a la lista negra. De esta forma, a raíz de la información obtenida durante esta tesis, se pretende 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 pleno 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. Diego García ha mencionado 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 remueve 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 plano se debe “establecer un sistema único estadístico en materia de investigaciones y juzgamientos del lavado de activos, debidamente estable y consistente.”<sup>176</sup> Este mecanismo actualizado de estadísticas debería ser lo suficientemente efectivo para que compensen 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 noventa, la ola expansiva de migraciones ecuatorianas generó que las remesas sean uno de los ingresos más importantes para la economía del país. De acuerdo con las estadísticas que

---

<sup>176</sup> Informe de Evaluación Mutua del Ecuador, realizada por GAFISUD el 6 de diciembre de 2007.

provee el mismo reporte de GAFISUD, aproximadamente se reciben 1600 millones de dólares al año de los migrantes ecuatorianos, sobretodo de España y Estados Unidos. Uno de los graves problemas que ha tenido el Ecuador, es demostrar al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, por qué 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 de 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 que se debe topa 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 un 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<sup>177</sup>. Hay que resaltar que este fue un 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 sólo 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 para 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 a nivel 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, puede apoyar en la aprobación de la Ley y puede establecer 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

---

<sup>177</sup> Ver glosario de siglas.

llamado a las autoridades del Gafi, sobretodo 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 también 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 como el mundo percibe al 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 den fe de un buen manejo de las relaciones internacionales del país.

En conclusión, el 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 éstas pueden parecer cuestionables. El Ecuador debe mantener esta actitud coherente, con el objetivo de que sea retirado de la lista en su totalidad. 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 sólo 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 GAFISUD realiza en estos territorios.

Las lecciones aprendidas de esta tesis deben ser aplicadas para otros temas y no se debe esperar a ser incluidos en algún tipo de lista negra para efectuar cambios en la manera de proceder. Este estudio reafirma la alta vulnerabilidad del Ecuador con 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 que la 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.

## **Bibliografía**

- Alconada, Hugo (21 de marzo de 2010). El 'falso despido' del delegado ante el Gafi. *La Nación*.
- Bedi, Rohan. (2006). *The Global Standard: FAFT 40 revision. Asia Risk*, 1-12.
- Cadena, Eduardo (2010). Nuestra isla Ecuador. *Dinero. Diario de negocios*, 2.
- Checkel, Jeffrey (2007). Constructivism and Foreign Policy. En Dunne, Amelia Hadfield y Steve Smith (editores), *Foreign Policy: theory, actors, cases* (págs. 71-82). Nueva York: Oxford University Press.
- Correa inicia viaje a Japón y Corea del Sur. (3 de septiembre de 2010). *El Universo*.
- Ecuador intenta salir pronto de la lista negra del Gafi. (31 de marzo de 2010). *El Comercio*, pág. 4.
- EEUU prorrogará el ATPDEA para el Ecuador. (1 de julio de 2009). *Diario Hoy*.
- El costo de ignorar la realidad. (2010). *Vanguardia*, 14-21.
- El paso al blanco sería en un año. (2010). *Vanguardia*, 28-29.
- Galarza, Verónica (5 de marzo de 2010). Región tendrá estatuto contra el narcotráfico. *El Telégrafo*, pág. 5.
- Estrella Garcés, Santiago (28 de febrero de 2009). ¿La cabeza de Strega, el pago del apoyo político? *El Comercio*, pág. 4.
- Gardner, K. (2007). Fighting Terrorism the FATF Way. *Global Governance*, 325-345.
- Grieco, Joseph (1996). State interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European and Monetary Union. *Frankel Realism*, 287-290.
- Hopf, Ted (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, Vol 23, no.1, 171-200.
- Hülse, Rainer (2006). *How the North Disguises its Control of the South in the Field of Anti-Money-Laundering*. München: Ludwig-Maximilians-Universität, 1-27
- Krasner, Stephen (1982). Regimes and the Limits of Realism: regimes as autonomous variables. En S. Krasner, *International Regimes* (págs. 355-368).

- Krasner, Stephen (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables. En S. Krasner, *International Regimes* (págs. 1-21). Ithaca: Cornell University Press.
- La Fiscalía y la UIF, a ritmos distintos. (28 de febrero de 2010). *El Comercio* , pág. 4.
- La inclusión en la lista del Gafi afecta. (16 de mayo de 2010). *El Comercio*.
- Legro, Jeffrey y Andrew Moravcsik (1999). Is Anybody Still a Realist? *International Security*., vol 24, no.2, 5-55.
- Morris-Cotterill, Nigel (2001). Money Laundering. *Foreign Policy*, 16-22.
- Tickner, Arlene (2005). Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. En <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf)> (12.09.2010).
- Weiss, Thomas (1999). Sanctions as a Foreign Policy Tools: Weighing Humanitarian Impulses. *Journal of Peace Research*, vol 36, no.5, 499-509.

## Anexo 1

**Tabla 1. Clasificaciones del Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI**

La clasificación del cumplimiento con respecto a las recomendaciones del GAFI debe hacerse en concordancia con los cuatro niveles de cumplimiento a los que se hace mención en la Metodología del 2004 (Cumplidor (C), En Gran Medida Cumplidor (GC), Parcialmente Cumplidor (PC), No Cumplidor (NC)), o se pudiera, en casos excepcionales, marcar como no aplicable (na).

Las Cuarenta Recomendaciones	Clasificación	Resumen de los factores que apoyan la clasificación <sup>12</sup>
<b>Sistemas jurídicos</b>		
1. Delito de LD		
2. Delito de LD – elemento mental y responsabilidad corporativa		
3. Confiscación y medidas provisionales		
<b>Medidas preventivas</b>		
4. Leyes sobre el secreto a tono con las Recomendaciones		
5. Diligencia debida sobre el cliente		
6. Personas políticamente expuestas		
7. Banca corresponsal		
8. Las nuevas tecnologías y los negocios que no son cara a cara		
9. Terceros e intermediarios presentadores		
10. Mantenimiento de registros		
11. Transacciones inusuales		
12. Negocios y Profesiones No Financieras Designadas – R.5, 6, 8-11		
13. Reporte de transacciones sospechosas		
14. Protección y no chivatizo		
15. Controles internos, cumplimiento y auditoría		
16. Negocios y Profesiones No Financieras Designadas – R.13-15 & 21		
17. Sanciones		
18. Bancos ficticios		
19. Otras formas de reporte		
20. Otros Negocios y Profesiones No Financieras Designadas y técnicas seguras para realizar las transacciones		
21. Atención especial para los países de mayor riesgo		
22. Sucursales y subsidiarias extranjeras		
23. Regulación, supervisión y monitoreo		
24. Negocios y Profesiones No Financieras Designadas - regulación, supervisión y monitoreo		
25. Lineamientos y Retroalimentación		

<b>Medidas institucionales y de otro tipo</b>		
26. La UIF		
27. Las autoridades de ejecución de la ley		
28. Poderes de las autoridades competentes		
29. Supervisores		
30. Recursos, integridad y capacitación		
31. Cooperación nacional		
32. Estadísticas		
33. Personas jurídicas – usufructuarios		
34. Acuerdos legales – usufructuarios		
<b>Cooperación Internacional</b>		
35. Convenciones		
36. Ayuda legal mutua (ALM)		
37. Criminalidad dual		
38. ALM en la confiscación y el congelamiento		
39. Extradición		
40. Otras formas de cooperación		

<b>Las Ocho Recomendaciones Especiales</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Resumen de los factores que apoyan la clasificación</b>
RE.I Implementación de los instrumentos de las NU		
RE.II Penalización del financiamiento del terrorismo		
RE.III Congelamiento y confiscación de activos terroristas		
RE.IV Reporte de transacciones sospechosas		
RE.V Cooperación internacional		
RE.VI Requisitos ALD para los servicios de transferencia de dinero/valor		
RE.VII Normas para las transferencias cablegráficas		
RE.VIII Organizaciones sin fines de lucro		
RE.IX Declaración transfronteriza		



# Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network

## Advisory

**FIN-2010-A002**

**Issued: March 18, 2010**

**Subject: Guidance to Financial Institutions Based on the Financial Action Task Force Public Statement on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Risks.**

- A. Countermeasures: Iran**
- B. Enhanced Due Diligence: Angola; Democratic People's Republic of Korea (DPRK); Ecuador; Ethiopia.**
- C. Due Diligence: Pakistan; Turkmenistan; São Tomé and Príncipe.**

---

The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) is issuing this advisory to inform banks and other financial institutions operating in the United States of the risks associated with jurisdictions identified by the Financial Action Task Force (FATF) <sup>1</sup> on February 18, 2010, as having deficiencies in their anti-money laundering and counter-terrorist financing (AML/CFT) regimes. <sup>2</sup>

The FATF public statement comes in response to the G-20 leaders' call for the FATF to reinvigorate its process for assessing countries' compliance with international AML/CFT standards and to publicly identify high risk jurisdictions. <sup>3</sup> Specifically, the FATF's International Cooperation Review Group (ICRG) is tasked with leading this process to identify and examine uncooperative jurisdictions and jurisdictions that are failing to implement effective AML/CFT systems. At the February 2010 FATF Plenary, the FATF adopted the recommendations of the ICRG and publicly identified jurisdictions with strategic AML/CFT deficiencies. The FATF public statement classified these jurisdictions into different categories based on their level of political commitment to address these deficiencies. The FATF public statement, which is

---

<sup>1</sup> The FATF is a 35 member inter-governmental policy-making body whose purpose is to establish international standards and develop and promote policies, both at national and international levels, to combat money laundering and terrorist financing. See [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). The United States is a member of the FATF. See also, previous FATF statements of October 11, 2007, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/1/2/39481684.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/1/2/39481684.pdf); February 28, 2008, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/26/40181037.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/26/40181037.pdf); June 20, 2008, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/1/40879782.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/1/40879782.pdf); October 16, 2008, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/25/17/41508956.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/25/17/41508956.pdf); and February 25, 2009, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/28/42242615.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/28/42242615.pdf).

<sup>2</sup> The FATF issued two documents: (i) a public statement at <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/29/44636171.pdf>; and (ii) a publication entitled "Improving Global AML/CFT Compliance: Ongoing Process," at <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/28/44636196.pdf>.

<sup>3</sup> See "Declaration on Strengthening the Financial System: London Summit, April 2, 2009," at <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm> and "Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit, September 24 – 25, 2009," at <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

reprinted below and can be found on the FATF website, cites specific concerns regarding each of the jurisdictions and calls for action on the part of FATF's members. This is an important step in our collective efforts to protect the international financial system from abuse.

Also note that FinCEN is issuing today a complementary advisory, FIN-2010-A003,<sup>4</sup> which addresses a separate but related FATF document regarding a different group of jurisdictions.

## **FATF PUBLIC STATEMENT 18 February 2010**

The Financial Action Task Force (FATF) is the global standard setting body for anti-money laundering and combating the financing of terrorism (AML/CFT). In order to protect the international financial system from ML/FT risks and to encourage greater compliance with the AML/CFT standards, the FATF identified jurisdictions that have strategic deficiencies and, along with the FATF-style regional bodies (FSRBs), works with them to address those deficiencies that pose a risk to the international financial system. The FATF and the relevant FSRBs will continue to work with the jurisdictions below and report on their progress in addressing the identified deficiencies.

[Chart omitted]

### **1. Jurisdictions subject to a FATF call on its members and other jurisdictions to apply countermeasures to protect the international financial system from the ongoing and substantial money laundering and terrorist financing (ML/TF) risks emanating from the jurisdiction:**

#### **Iran**

The FATF welcomes the recent steps that Iran has taken to engage with the FATF, but remains concerned by Iran's failure to meaningfully address the ongoing and substantial deficiencies in its anti-money laundering and combating the financing of terrorism (AML/CFT) regime. The FATF remains particularly concerned about Iran's failure to address the risk of terrorist financing and the serious threat this poses to the integrity of the international financial system. The FATF urges Iran to immediately and meaningfully address its AML/CFT deficiencies, in particular by criminalising terrorist financing and effectively implementing suspicious transaction reporting (STR) requirements.

---

<sup>4</sup> Website of Advisory at [www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/html/fin-2010-a003.html](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/html/fin-2010-a003.html)

The FATF reaffirms its call on members and urges all jurisdictions to advise their financial institutions to give special attention to business relationships and transactions with Iran, including Iranian companies and financial institutions. In addition to enhanced scrutiny, the FATF reaffirms its 25 February 2009<sup>5</sup> call on its members and urges all jurisdictions to apply effective counter-measures to protect their financial sectors from money laundering and financing of terrorism (ML/FT) risks emanating from Iran. FATF continues to urge jurisdictions to protect against correspondent relationships being used to bypass or evade counter-measures and risk mitigation practices, and to take into account ML/FT risks when considering requests by Iranian financial institutions to open branches and subsidiaries in their jurisdiction. If Iran fails to take concrete steps to improve its AML/CFT regime, the FATF will consider calling on its members and urging all jurisdictions to strengthen counter-measures in June 2010.

**2. Jurisdictions with strategic AML/CFT deficiencies that have not committed to an action plan developed with the FATF to address key deficiencies as of February 2010. The FATF calls on its members to consider the risks arising from the deficiencies associated with each jurisdiction, as described below.**

### **Angola**

Angola has not committed to the AML/CFT international standards, nor has it responded to the FATF's request for engagement on these issues. Angola's lack of a comprehensive AML/CFT regime poses a risk to the international financial system. Angola should work with the FATF to develop a viable AML/CFT regime in line with international standards.

### **Democratic People's Republic of Korea (DPRK)**

The Democratic People's Republic of Korea (DPRK) has not committed to the AML/CFT international standards, nor has it responded to the FATF's request for engagement on these issues. DPRK's lack of a comprehensive AML/CFT regime poses a risk to the international financial system. DPRK should work with the FATF to develop a viable AML/CFT regime in line with international standards.

### **Ecuador**

---

<sup>5</sup> See FATF Statement of February 25, 2009, at <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/28/42242615.pdf>.

FATF has identified Ecuador as having strategic AML/CFT deficiencies. Ecuador has engaged with the FATF and GAFISUD but has not delivered a clear high-level political commitment to address these deficiencies. Ecuador should work with the FATF and GAFISUD to address these deficiencies, including by: (1) adequately criminalising money laundering and terrorist financing (Recommendation 1 and Special Recommendation II); (2) establishing and implementing adequate procedures to identify and freeze terrorist assets (Special Recommendation III); implementing adequate procedures for the confiscation of funds related to money laundering (Recommendation 3); (3) Reinforcing and improving coordination of financial sector supervision (Recommendation 23).

### **Ethiopia**

Ethiopia has not committed to the AML/CFT international standards, nor has it constructively engaged with the FATF. The FATF has identified Ethiopia as having strategic AML/CFT deficiencies that pose a risk to the international financial system. Ethiopia should work with the FATF to develop a viable AML/CFT regime in line with international standards.

### **3. Jurisdictions previously publicly identified by the FATF as having strategic AML/CFT deficiencies, which remain to be addressed as of February 2010**

#### **Pakistan**

The FATF welcomes Pakistan's efforts to ensure that its Anti-Money Laundering Ordinance (AMLO) remains in effect and to implement a permanent AML/CFT framework through legislation. However, FATF remains concerned regarding the ML/FT risks posed by Pakistan and reaffirms its public statement of 28 February 2008<sup>6</sup> regarding these risks. In particular, the FATF expresses concern that Pakistan's Anti-Money Laundering Ordinance (AMLO) will expire on 26 March 2010. The FATF strongly urges Pakistan to implement a permanent AML/CFT framework before the expiration of the AMLO and strongly encourages Pakistan to establish a comprehensive AML/CFT framework.

#### **Turkmenistan**

---

<sup>6</sup> See FATF Statement of February 28, 2008, at [www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/26/40181037.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/26/40181037.pdf).

The FATF welcomes Turkmenistan's continued progress in addressing its AML/CFT deficiencies, including by taking steps towards establishing a Financial Intelligence Unit (FIU). Given that the FIU is not yet operational, the FATF reiterates its 25 February 2009<sup>7</sup> statement informing financial institutions that these deficiencies constitute an ML/FT vulnerability in the international financial system and that they should take appropriate measures to address this risk. Turkmenistan is urged to continue to take steps to implement an AML/CFT regime that meets international AML/CFT standards and to work closely with the Eurasian Group and the International Monetary Fund to achieve this.

### **São Tomé and Príncipe**

The FATF remains concerned by São Tomé and Príncipe's failure to meaningfully address the deficiencies in its AML/CFT regime, particularly relating to terrorist financing, and its recent lack of engagement with the *Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA). The FATF urges São Tomé and Príncipe to work with GIABA to address the remaining AML/CFT deficiencies. Failing concrete progress, the FATF will consider taking action in June 2010 to protect the financial system from ML/TF risks emanating from São Tomé and Príncipe.

### **FinCEN Guidance**

**A.** Jurisdictions in FATF Statement Section 1 are subject to the FATF's call for countermeasures. Currently, **Iran** is the only jurisdiction within Section 1. U.S. financial institutions should continue to consult existing FinCEN and Treasury guidance on engaging in financial transactions with Iran.<sup>8</sup>

**B.** Jurisdictions in FATF Statement Section 2 have been identified by the FATF as having strategic AML/CFT deficiencies and not having committed to an action plan developed with the FATF to address key deficiencies. Based on the FATF's adoption of the ICRG's findings, a

---

<sup>7</sup> See FATF Statement of February 25, 2009, at <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/28/42242615.pdf>.

<sup>8</sup> Previous FinCEN guidance on the money laundering threat involving illicit Iranian activity, including FIN-2009-A007, at [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/html/fin-2009-a007.html](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/html/fin-2009-a007.html); FIN-2008-A002, at [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/pdf/fin-2008-a002.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/fin-2008-a002.pdf); and FIN-2007-A001, at [www.fincen.gov/statutes\\_regs/guidance/pdf/guidance\\_fi\\_increasing\\_mlt\\_iranian.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/guidance_fi_increasing_mlt_iranian.pdf), which remains in effect. In addition, financial institutions should be familiar with United Nations Security Council Resolution 1803 (March 2008), at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf?OpenElement>, previously at <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf?OpenElement>, which calls on all states to exercise vigilance over activities of financial institutions in their territories with all banks domiciled in Iran and their branches and subsidiaries abroad. Further, financial institutions are reminded of the existing U.S. sanctions that are administered by the Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC) with respect to Iran and the Government of Iran, including but not limited to Iranian Government-owned banks and other entities, as well as Iranian entities that have been linked to terrorist activity and the proliferation of weapons of mass destruction. Information about these sanctions is available on OFAC's website [www.treasury.gov/offices/enforcement/ofac/](http://www.treasury.gov/offices/enforcement/ofac/).

decision by the FATF in which the United States concurs, FinCEN is advising U.S. financial institutions of their increased obligations under Section 312 of the USA PATRIOT ACT, 31 USC § 5318(i). Accordingly, U.S. financial institutions should apply enhanced due diligence, as described under implementing regulations 31 CFR § 103.176(b) and (c) when maintaining correspondent accounts for foreign banks operating under a banking license issued by **Angola, DPRK, Ecuador, and Ethiopia**.

Enhanced due diligence is required for any correspondent account maintained for a foreign bank that operates under a banking license issued by a foreign country that has been designated as non-cooperative with international anti-money laundering principles or procedures by an intergovernmental group or organization of which the United States is a member and with which designation the U.S. representative to the group or organization concurs.<sup>9</sup>

As required under 31 CFR § 103.176(b), covered financial institutions should ensure that their enhanced due diligence programs, which address correspondent accounts established, maintained, administered, or managed in the United States for a foreign bank, include, at a minimum, steps to: conduct enhanced scrutiny of such correspondent account to guard against money laundering and to identify and report any suspicious transactions, in accordance with applicable law and regulation;<sup>10</sup> determine whether the foreign bank for which the correspondent account is established or maintained in turn maintains correspondent accounts for other foreign banks that use the foreign correspondent account established or maintained by the covered financial institution and, if so, take reasonable steps to obtain information relevant to assess and mitigate money laundering risks associated with the foreign bank's correspondent accounts for other foreign banks, including, as appropriate, the identity of those foreign banks;<sup>11</sup> and determine, for any correspondent account established or maintained for a foreign bank whose shares are not publicly traded, the identity of each owner of the foreign bank and the nature and extent of each owner's ownership interest.<sup>12</sup>

**C. U.S. financial institutions should consider the risks associated with the AML/CFT deficiencies of jurisdictions in FATF Statement Section 3: **Pakistan; Turkmenistan; São Tomé and Príncipe**.** With respect to these jurisdictions, U.S. financial institutions are reminded of their obligations to comply with the general due diligence obligations under 31 CFR § 103.176(a).

As required under 31 CFR § 103.176(a), covered financial institutions should ensure that their due diligence programs, which address correspondent accounts maintained for foreign financial institutions, include appropriate, specific, risk-based, and, where necessary, enhanced policies, procedures, and controls that are reasonably designed to detect and report known or suspected money laundering activity conducted through or involving any correspondent account established, maintained, administered, or managed in the United States. Additionally, as required under 31 CFR §§ 103.15 – 103.21, if a financial institution knows, suspects, or has reason to suspect that a transaction involves funds derived from illegal activity or that a customer has

---

<sup>9</sup> In addition, enhanced due diligence is required for any correspondent account maintained for a foreign bank that operates under: an offshore banking license; or a banking license issued by a foreign country that has been designated by the Secretary as warranting special measures due to money laundering concerns. See 31 CFR 103.176(c).

<sup>10</sup> See 31 CFR 103.176(b)(1).

<sup>11</sup> See 31 CFR 103.176(b)(2).

<sup>12</sup> See 31 CFR 103.176(b)(3).

otherwise engaged in activities indicative of money laundering, terrorist financing, or other violation of federal law or regulation, the financial institution shall then file a Suspicious Activity Report.