

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

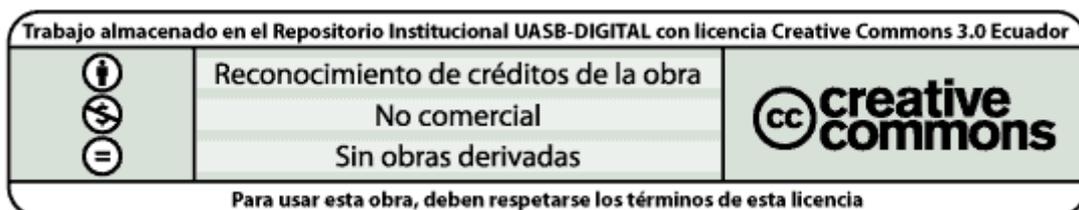
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**Una mirada realista a los regímenes internacionales de lavado
de activos**

Autora: Daniela Cecilia Solano Córdova

Tutor: Marco Romero Cevallos

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Daniela Cecilia Solano Córdova, autora de la tesis intitulada **“Una mirada realista a los regímenes internacionales de lavado de activos”**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales, Mención Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 5 de febrero de 2016

Firma:

RESUMEN

Esta tesis realiza un acercamiento a la situación de la cooperación internacional en materia de lavado de activos, en particular en lo que respecta a la relación entre el Ecuador y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el periodo 2010-2014. Este periodo es importante por su inclusión en los listados públicos de países no cooperantes en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

En el siglo XXI, se ha vuelto recurrente el pretender entender al sistema de relaciones internacionales a través de la teoría constructivista. Sin embargo, el análisis basado en la teoría realista y en las aristas de poder sigue dominando la relación entre los Estados y su funcionamiento en los organismos internacionales. El análisis plasmado en el presente trabajo se ha elaborado desde la visión realista de Keohane, Nye y otros. Se analizan también las contraposiciones entre las visiones de Escudé y Slaughter sobre las teorías de la cooperación Sur-Sur y la comprensión de los principios de gobernanza global y soberanía, respectivamente.

La investigación se centra en el estudio de la documentación oficial, no reservada, de las evaluaciones mutuas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, realizadas por los organismos competentes, de las notas de prensa nacional e internacional; con plena conciencia de que por ser un tema altamente político y delicado, muchas cosas no se dicen o se publican con ligereza.

El mal manejo y el desconocimiento del entorno GAFI por parte de las autoridades ecuatorianas designadas para llevar las relaciones del país con los organismos internacionales en materia de lavado de activos, dio como resultado que el Ecuador haya ingresado, retornado y permanecido por tres años en la lista de países con deficiencias serias. El Ecuador ha entrado en un nuevo proceso de revisión, pero deberá cumplir con una serie de requisitos, inclusive más rigurosos que los anteriores, si quiere a futuro redimir su situación en el espacio regional y mundial, en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Palabras clave: Ecuador / GAFI / Lavado de activos / Teoría realista / Gobernanza / Soberanía.

A mi madre, quien en vida me apoyó a iniciar esta aventura académica.

A mi padre y a mi hermano por su amor incondicional.

A mi abuelita y tíos por su permanente consejo y cariño.

A Javier por su amor, compañía y paciencia infinita en las largas jornadas de estudio.

A los buenos amigos que han acompañado este extendido recorrido académico.

A todos los que hicieron posible este logro académico: **¡GRACIAS TOTALES!**

Un agradecimiento especial a Xavier Almeida, amigo y tutor personal.

Tabla de contenido

Introducción	8
Capítulo Primero.....	12
Marco teórico.....	12
1.1. Antecedentes	12
1.2. Evolución y alcance del concepto de lavado de activos	13
1.2.2. Primeras referencias legales y reacciones mundiales contra el lavado de activos	16
1.3. Globalización y regímenes internacionales en materia de lavado de activos .	21
1.3.1. Globalización y crimen organizado transnacional.....	22
1.3.2. Construyendo regímenes internacionales más sólidos en materia de lavado de activos.....	26
1.3.3. Actores en la mira	31
1.4.1. Realismo	34
1.4.2. Poder	37
1.4.3. Seguridad	41
Capítulo Segundo.....	49
Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Ecuador: 2010-2014	49
2.1. Principales lineamientos internacionales	49
2.1.1. GAFI	49
2.1.2. GAFILAT	51
2.1.3. Normativa nacional.....	54
2.2. Países no cooperantes y declaraciones públicas	56
2.2.1. Breve descripción histórica de los listados	56
2.2.2. Dinámica y alcance de los listados y declaraciones públicas del GAFI..	58
2.3. Caso Ecuador 2010-2014: cumplimiento de las Recomendaciones, problemas y estrategia nacional.....	64
2.3.1. Construyendo un sistema financiero mundial basado en la transparencia	64
2.3.2. Procedimiento para la inclusión en los listados GAFI.....	66
2.3.3. Estudio del caso ecuatoriano: 2010-2014	68
Capítulo Tercero	77
¿Quién gana? / ¿Quién pierde?	77

3.1. Gobernanza global vs. Soberanía.....	77
3.2. Orden vs. Inseguridad	80
3.3. Un espacio para la doble moral.....	82
3.4. Las reacciones desde el Sur	89
Capítulo Cuarto.....	94
Conclusiones.....	94

Introducción

El fenómeno criminal ha venido evolucionando en la medida en que el mundo ha seguido cambiando. Desde las concepciones antropológicas hasta las sociológicas, el delito ha sido considerado como un fenómeno inevitable al haberse convertido en parte integrante de la sociedad. La Globalización, además de haber promovido la movilidad de capitales, bienes y servicios, también ha contribuido para la "mundialización" del crimen organizado, de problemáticas que traspasan las fronteras y tienen repercusiones globales que requieren soluciones globales. Los cambios tecnológicos han dado lugar a una profunda alteración a las nociones de espacio y tiempo, logrando perder el origen y destino de dinero, bienes o personas; pudiendo inclusive separar los delitos y las ganancias.

En este contexto, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado en 1989, ha tomado un papel primordial en la lucha contra el lavado de activos. Se ha convertido en un tema de interés e impacto mundial que requiere el compromiso y la cooperación de todos los actores involucrados, sean miembros o no del organismo. Los estándares internacionales establecidos por el GAFI en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, se han convertido en instrumentos de cumplimiento obligatorio, so pena de sanciones públicas de carácter internacional, con graves repercusiones, por la falta de cooperación internacional que -de alguna manera- pudiera vulnerar al sistema financiero internacional. Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los riesgos ya no son solamente a nivel económico, sino contra la seguridad mundial. Esto último ha alterado aún más las agendas políticas y la dinámica de los regímenes internacionales.

El Ecuador no es miembro del GAFI, pero se vio incluido en el 2010 en lista de países no cooperantes: en principio, por las falencias a nivel normativo y técnico que arrojó la evaluación vigente para el análisis requerido por el GAFI en ese momento. Sin embargo, los errores de manejo político fueron el detonante para ingresar, salir y haber permanecido por tres años. Una vez se supo a través de los medios de comunicación que sería incluido en la lista de países no cooperantes del GAFI, durante la primera sesión plenaria del año 2010, las autoridades buscaron angustiosamente las mejores respuestas que librarán al país de una situación desconocida. Mu-

chas fueron las hipótesis que se manejaron sin sustento alguno. Con el pasar de las horas y los días, salió a la luz pública que desde octubre de 2009, el GAFI pedía a Ecuador un compromiso político de alto nivel para superar las falencias en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ante el desconocimiento de las alertas enviadas y la falta de manejo político estratégico y de respuestas claras hacia la comunidad internacional, el país fue incluido en la temida lista pública del GAFI. A pesar de los esfuerzos que lograron sacar al país del listado a mediados del 2010, éste entró nuevamente y se mantuvo durante tres años. Las causas son variadas, desde el ámbito nacional hasta el internacional. El presente trabajo busca analizar y profundizar el contenido de la información pública y trabajos académicos que se han realizado en torno al GAFI y sus listados de países no cooperantes con el sistema económico internacional, particularmente con relación a la inclusión de Ecuador.

En este contexto -y gracias al conocimiento de primera mano de la investigadora por haber trabajado en funciones públicas directamente relacionadas con el tema analizado¹-, es necesario reflexionar sobre el funcionamiento y alcance real del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), frente a otros regímenes internacionales en materia de lavado de activos; y su dinámica.

Esta tesis realiza un acercamiento a la situación de la cooperación internacional en materia de lavado de activos, basada en relaciones de poder, en particular en lo que respecta a la relación entre el Ecuador y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el periodo 2010-2014; específicamente por su vinculación los listados públicos de países no cooperantes en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Este análisis se realiza desde la visión realista de Keohane, Nye y otros autores; y de la contraposición entre las visiones de Escudé y Slaughter sobre las teorías de la cooperación Sur-Sur y sobre la comprensión de los principios de gobernanza global y soberanía, respectivamente. Algunos países, incluidos Ecuador, pretendieron en su momento dar una respuesta desde la posición del Sur a las presiones internacionales; declaraciones que no tuvieron repercusión ni apoyo regional ni mundial. La ausencia de eco a la posición de ciertos países como el Ecuador,

¹ Daniela Cecilia Solano Córdova, consultora nacional e internacional en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, se desempeñó como Asesora de proyectos en el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Previamente, entre los cargos más importantes a destacar están la Dirección General, la Coordinación Institucional y la Dirección de Prevención de la Unidad de Inteligencia Financiera del Ecuador. En su calidad de Directora General de la UIF, asumió la Coordinación Nacional ante el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Fue también Coordinadora Nacional de Proyectos para la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC)- Quito.

permite concluir que el poder, la búsqueda interminable por la satisfacción de intereses particulares y nacionales, y las aristas geopolíticas son los principios que dominan la cooperación internacional en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Dar cumplimiento cabal a las Recomendaciones del GAFI no basta; lo técnico y lo político debe ir de la mano. Uno solo de estos elementos obviamente no basta ante la comunidad internacional cuando los intereses de las contrapartes se amparan en ‘proteger la seguridad mundial’.

Esta investigación es de importancia académica y social por cuanto existe una cantidad inmensa de dinero que circula físicamente y supera sustancialmente lo que se produce en la realidad en bienes y servicios, generando gran dificultad a los países para controlar los capitales que entran y salen de sus fronteras, y determinar su licitud.

Pocos organismos se arriesgan a señalar montos y estadísticas vinculados con el lavado de activos a nivel país, región y mundo, principalmente por la dificultad de medir estos montos que provienen de actividades ilícitas y por ende están fuera de los controles establecidos. Los riesgos del poder financiero criminal afectan a los sistemas políticos democráticos, principalmente a los más frágiles, distorsionan las economías y causan inestabilidad, pérdida del control sobre la política económica, alteración de los resultados del sector económico privado, desigualdades sociales, debilitamiento de la integridad de los mercados financieros, desconfianza y riesgos de sanciones internacionales, crisis financieras, corrupción del sector público y político, pérdida de los valores sociales esenciales.

El papel de ciertos organismos internacionales ha sido fundamental en materia de prevención, control, detección y sanción del crimen organizado, principalmente del delito de lavado de activos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue la primera en llevar a la discusión mundial temas relacionados con este delito en distintos foros. Sin embargo y a pesar de los reiterados intentos, estas convenciones y declaraciones no pasaron de buenas intenciones, sin mayores acciones ni compromisos.

Ante esta debilidad, se recurrió a un sistema de poder que se integra a la esfera más sofisticada de la política internacional de los principales actores, tradicionalmente identificados como el *club de los países ricos de la OCDE*; quienes a la vez extienden un arbitrario conjunto de recomendaciones y prácticas a ser puestas en marcha por los países, miembros y no miembros, de acuerdo a sus propósitos e in-

tereses. Aparece así el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como el organismo internacional encargado de marcar las directrices en el tema de lavado de activos a través de las cuarenta recomendaciones para prevenir el lavado de activos.

En vista de estos antecedentes, el Ecuador tiene que vincularse a estos foros ya que, hoy en día, el GAFI- en nombre del sistema mundial- manda que todos los Estados tengan como objetivo incrementar sus políticas de prevención y controles para reducir el lavado de activos.

Los gobernantes, y la comunidad en su conjunto, necesitan, de acuerdo al GAFI, esforzarse para beneficio de sus pueblos y el de la sociedad internacional, fortaleciendo sus legislaciones y dando cumplimiento a los lineamientos internacionales para proteger al sistema financiero y en general todo tipo de actividad. Actualmente todo sector económico es vulnerable ante el delito de lavado de activos.

Al ser un tema relativamente nuevo, la investigación sobre el GAFI, del que existe poca información por la sensibilidad de los asuntos que trata, esta investigadora sólo pudo sustentarse en los documentos públicos y de trabajo elaborados en el marco de las sesiones plenarias y reuniones de trabajo tanto de GAFI como de GAFI-FILAT: principalmente los informes de evaluaciones mutuas y los resultados de las sesiones plenarias de los dos espacios antes mencionados.

Capítulo Primero

Marco teórico

1.1. Antecedentes

En los últimos años, la sociedad mundial dispone de un conocimiento más preciso y amplio sobre el delito del lavado de activos y su problemática: conocimiento que anteriormente se limitaba exclusivamente al delito de lavado de dinero.

La magnitud de los nefastos efectos del lavado de dinero sólo fue advertida por las autoridades competentes muchos años después, recién en los años 1970 y principalmente por su vinculación con casos de narcotráfico que fueron detectándose en los países más desarrollados. En Estados Unidos, las alertas se prendieron debido a los importantes montos que eran depositados regularmente sin justificación alguna, montos que luego de investigaciones se descubrió que provenían de las recaudaciones de la venta de droga en las calles (Tondini 2006, 5). Estos hechos fueron marcando el inicio de la participación de los bancos y otras instituciones financieras en la introducción y legalización rápida y fácil de dinero de origen ilícito al mercado formal.

El poder financiero criminal afecta los sistemas políticos democráticos y distorsiona las economías, causando inestabilidad, pérdida de control sobre la política económica. El aumento de la criminalidad no solamente deteriora las expectativas de democracia sino que también debilita la legitimidad de los sistemas políticos, judiciales y policiales; principalmente por el “poder corruptor de dinero” (Cano y Lugo 2004, 10).

Tradicionalmente, se ha considerado solamente la relación de coordinación de medidas y esfuerzos entre el Estado, el sistema bancario y las instituciones financieras (Blanco, Fabián y Zaragoza 2006, 13). Sin embargo, a raíz de los grandes cambios económicos, sociales y culturales de las últimas décadas, hay muchos actores más que, de acuerdo con el GAFI, deben sumarse a dar cumplimiento y desarrollar los mecanismos correspondientes para cuidar y proteger sus negocios lícitos de la contaminación del crimen organizado y así la economía nacional y el

sistema financiero internacional en su conjunto. Además de las actividades financieras, con el tiempo se ha ido incluyendo a otros sectores o actividades no financieros como casinos, agentes y compañías de bienes raíces, empresas dedicadas a la comercialización de metales, piedras preciosas, antigüedades, entre otros (Cano y Lugo 2004, 73)

En las últimas décadas y ante problemáticas transnacionales como el lavado de activos, ha quedado claro que la cooperación militar ya no es la única opción. Es necesario —e inclusive tanto o más importante— contar con controles y regulación financiera estandarizadas y compartidas a nivel regional y mundial, y labores de inteligencia que sobrepasen las fronteras para luchar efectivamente contra el crimen organizado (Slaughter 2004, 288). Es una medida fundamental para atacar el crimen organizado el fortalecer las relaciones intergubernamentales y estrechar los lazos y comunicación entre las autoridades de control y supervisión financiera y de fronteras. ¡Parecería fácil alcanzar esta cooperación y coordinación deseada! Sin embargo, hay países que ni siquiera logran que sus autoridades se pongan de acuerdo sobre las normativas y mecanismos necesarios para una lucha efectiva contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

El fenómeno criminal ha venido evolucionando en la medida en que el mundo ha venido cambiando. Desde las concepciones antropológicas y hasta las sociológicas, el delito ha sido considerado como un fenómeno inevitable al ser parte integrante de la sociedad. El mercado global y la “aldealización” del mundo a través de la libertad de comercio, han sido factores decisivos en la conformación de grupos criminales organizados, su éxito y permanencia.

1.2. Evolución y alcance del concepto de lavado de activos

Muchos organismos² y expertos han definido al lavado o blanqueo de activos (dinero, bienes y valores), por lo tanto no es necesario ahondar en los diferentes conceptos y componentes que a nivel mundial se ha dado a este concepto.

1.2.1. Concepto

La Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) ha identificado una variedad de términos para referirse al delito de lavado de activos que varían de país a

² La ONU, la OEA, el GAFI, los organismos regionales al estilo GAFI, El Banco Mundial, el FMI, entre otros.

país: *lavado de dinero, lavado de activos, blanqueo de capitales, legitimación de capitales ilícitos, reciclaje*.³

Como punto de partida, hay que mencionar que la Real Academia de la Lengua Española (DRAE 1984, 785) ya los ha incorporado entre las diez definiciones del verbo blanquear, la número seis reza: "ajustar a la legalidad fiscal el dinero procedente de negocios delictivos o injustificables". El desarrollo general del fenómeno del lavado de activos incluye varios alcances, tipologías y casos que han sido realizados por autores y organismos de los cinco continentes; entre los cuales se puede mencionar a nivel iberoamericano a: Blanco Cordero (1997), Ruiz Vadillo (Caparrós 1998, 47), Lamas Puccio (2000, 38), Prado Saldarriaga (1994, 15), Escobar (Fabián Caparrós 1998, 47), Fabián Caparrós (1998, 76), Díez Repollés (Alvarez y Eguidazu 1998, 42), Gómez Iniesta (Alvarez, Eguidazu 1998, 43), Santander (1999), Díaz (2001), Lugo (Cano y Lugo 2004).

Ante tantas aproximaciones y esfuerzos por tratar la materia de esta investigación, los autores nombrados coinciden al concebir al lavado de activos como toda acción u operación que intenta dar carácter de legal y así ocultar el origen ilícito de fondos provenientes de delitos, con la finalidad de ingresarlos al flujo formal de una economía. Se complementan y diferencian al brindar mayores detalles, tipologías particulares y ejemplificar a través de casos concretos.

Sin embargo y con la finalidad de contar con un enfoque empírico ampliamente consensuado y aceptado, la presente investigación se guiará por los aportes del organismo regional, Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), creado para apoyar a sus países miembros a prevenir y combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; organismo al cual el Ecuador pertenece desde el año 2000. El GAFILAT retoma las definiciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ente reconocido y legitimado a nivel internacional que fija los estándares anti lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT). Los antecedentes e información más relevante sobre estos dos organismos se presentarán ampliamente en el capítulo II. Adicionalmente y para relacionarla con el contexto nacional, se hará referencia a la definición y alcance que contempla la normativa ecuatoriana vigente.

³ "Definición conceptos generales lavado de activos financiamiento del terrorismo", FELABAN, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.felaban.net/coplafit/definicion01_2.html>.

El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), anteriormente conocido como el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), define - en su página web oficial- al lavado de activos como:

El proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (por ejemplo narcotráfico o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, crímenes de guante blanco, extorsión, secuestro, piratería etc.). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero.⁴

Por su lado, Ecuador, buscando incorporar las demandas de la comunidad internacional, establece en el Código Orgánico Integral Penal, publicado en Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014, artículo 317, en referencia al lavado de activos, que :

“Comete lavado de activos quien:

1. Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito.
2. Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito.
3. Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
4. Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo.
5. Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos.
6. Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país.”

En resumen, el delito de lavado de activos se refiere al proceso mediante el cual se busca ocultar activos de origen delictivo o ilícito, transformándoles y dándoles el carácter de legal, para finalmente introducirlos en el sistema financiero formalmente establecido. Si bien originalmente el lavado de activos consistía en su legalización a efectos de ser utilizado por las mismas organizaciones delictivas para continuar financiando sus operaciones, hoy en día, los capitales inclusive se invierten en empresas legales, amenazando a las personas jurídicas del sector formal legalmente establecidas que no cuentan con las enormes inyecciones de efectivo ni el

⁴ “Preguntas frecuentes”, GAFILAT, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.gafilat.org/content/faq/>>.

respaldo de una estructura altamente sofisticada que se alimenta de los ilícitos (Blanco, Fabián y Zaragoza 2006, 59-60).

1.2.2. Primeras referencias legales y reacciones mundiales contra el lavado de activos

Ante las crecientes evidencias y consecuencias del lavado de dinero, el Estado fue generando las normativas correspondientes para sancionar este delito. En 1970, Estados Unidos emitió la Ley de Secreto Bancario, normativa que exige a las instituciones financieras el registro y mantenimiento de las transacciones en efectivo y de ser necesario, el respectivo reporte a las autoridades de control, para detectar posibles casos de lavado de activos.

Pasó mucho tiempo antes de que se juzgara un caso por lavado de manera independiente. La palabra *lavado* se utilizó judicialmente por primera vez en el año 1982, en los Estados Unidos, por confiscación de ganancias potencialmente lavadas, como producto del contrabando de cocaína colombiana (Blanco Cordero 1997, 220). Sin embargo, no fue sino hasta 1986, que se registró la primera ley contra el lavado de activos a nivel mundial, emitida por este mismo país.

Los primeros años, los bancos tuvieron enormes retos para aplicar la normativa vigente, debido a la inexistencia o mínima aplicación de procesos. Asimismo, para sancionar por delito de lavado de activos, debió demostrarse todos y cada uno de los pasos de la operación para que sea efectivamente condenado y con la pena máxima, de acuerdo a la normativa vigente. Fue así que el primer caso sancionado y registrado en 1987, involucró al Bank of New England, entidad que pasó por el proceso penal y una multa que superó el millón de dólares por violaciones intencionales a la Ley de Secreto Bancario. Al respecto de este caso, Blanco anota que sentó precedentes para que las instituciones financieras tomaran con seriedad la aplicación de la ley y buscaran cumplir a cabalidad con las responsabilidades y obligaciones establecidas, principalmente en la relación con sus clientes y usuarios. Como se verá más adelante, las instituciones financieras y sus ejecutivos, hasta las más grandes y representativas del sistema financiero internacional, son cómplices directos de las grandes redes de crimen organizado que lavan los recursos de procedencia ilícita.

Ante el fracaso de los sistemas tradicionales de control y lucha contra las redes de crimen organizado, especialmente vinculadas al delito de narcotráfico, las autoridades apuntan a la lucha contra el motor de las redes criminales: las ganancias

y los bienes producto de las actividades ilícitas. Uno de los ejes fundamentales es el manejo y aplicación de los procedimientos de investigación adecuados para llegar al origen mismo de las operaciones ilícitas, y lograr llegar al destino final de los activos lavados. En este contexto, las autoridades de control y fiscales deben reforzar su presencia en el territorio nacional, la coordinación con las instituciones financieras, negocios legalmente constituidos e inclusive con otras jurisdicciones, principalmente aquellas que sean más vulnerables para la comisión de delitos, al contar con normativas débiles o muy recientes en materia de lavado de activos.

Hay que resaltar que la tipificación como delito del acto o la tentativa de lavar los activos producto del delito, es relativamente reciente por cuanto la atención penal por mucho tiempo estuvo concentrada en delitos que generaban el dinero ilícito; y su sanción era como delito vinculado a otro delito precedente grave, generalmente al narcotráfico (Blanco, Fabián y Zaragoza, 2006, 14-44).

El cambio radical surgió en 1986 cuando los Estados Unidos criminalizaron el lavado de activos como otro delito independiente, a ser juzgado por derecho propio. Es decir que ya no es necesario juzgar al delito previo para iniciar un caso por delito de lavado de activos. A partir de la Convención de Viena de 1988 (Bautista et al. 2005, 6), esta lógica fue incorporándose en las legislaciones de otros países, llegando a Latinoamérica a partir de los años 1990. A diferencia de épocas anteriores, el lavado de activos ya no está solamente asociado a las ganancias provenientes del narcotráfico; hoy en día todo delito que genere réditos económicos puede ser también juzgado por delito de lavado de activos.

Cano y Lugo (2004, 8) mencionan entre los delitos más rentables al tráfico de personas –principalmente mujeres y menores- (trata de blancas), el tráfico de armas y explosivos, el tráfico ilícito de recursos naturales, el espionaje industrial, el fraude financiero y en seguros, el fraude informático, el contrabando, la extorsión, el terrorismo, la corrupción, el secuestro, entre otros. Autores como Naím (2005, 26), incluyen también al mercado ilícito de propiedad intelectual como una de las “cinco guerras de la globalización”. En el caso ecuatoriano, el Código Penal Integral del Ecuador, establece que los delitos de lavado de activos son considerados como autónomos de otros cometidos dentro o fuera del país, y enumera las penas por las cuales se sanciona el delito.

La naturaleza difusa del delito de lavado de activos genera problemas para adoptar un sólo modelo y aplicarlo a nivel mundial. A diferencia de los delitos

subyacentes, el lavado de activos está formado por actos que de manera aislada, no presentan ni representan causales de delito, pero que en su conjunto, buscan burlar la ley al ocultar el producto de actividades delictivas. La dificultad para reunir pruebas y demostrar en conjunto el caso, es una limitación que en muchos casos no lleva a la efectiva sanción de delitos vinculados al lavado de activos.

La presión internacional liderada por los Estados Unidos, a través de diferentes organismos y convenciones internacionales vinculantes y no vinculantes, ha obligado a los países a tipificar como delito autónomo el lavado, debiendo en muchos casos realizar importantes reformas jurídicas internas.

Sin embargo, a pesar de ser juzgado como delito autónomo, como lo señala Dante Basile (2001), para reciclar dinero ilícito es necesario un delito previo para justificar el reciclaje, es decir determinar el origen ilícito del dinero porque sin éste quedarían insatisfechos los requisitos y formalidades necesarias para sancionar el delito, en cuanto a evidencias documentales y registros. Este autor habla también de la "cosmética de los fondos", que permite convertir el dinero en un capital susceptible de ingresar al circuito financiero oficial, o adquirir otros bienes, haciéndolo aparecer como lícito, inclusive dispuesto a pagar los impuestos de ley correspondientes. En este caso se trata de fondos sustraídos del poder fiscal de un país en un momento, que posteriormente ingresan a un segundo país, y que en un tercer país o inclusive en el mismo primero, vuelven como incrementos patrimoniales aparentemente lícitos.

Como observó Fabián Caparrós (Blanco, Fabián y Zaragoza 2006, 10), en ausencia de instancias internacionales efectivas y operativas en materia de ALA/CFT, "será necesario armonizar las legislaciones de manera que las libertades de la nueva era no perjudiquen sus propios fundamentos". De hecho, la aplicación efectiva de los estándares internacional se dificulta para los Estados por no ser compatibles con sus legislaciones nacionales, y depende de la voluntad política del gobierno de turno para realizar las reformas necesarias que efectivamente permitan controlar y sancionar de manera autónoma el delito de lavado de activos; e inclusive faciliten la asistencia mutua en casos compartidos entre dos o más Estados.

En este escenario legal, hay organismos internacionales que buscan apoyar a sus países miembros en la generación y aplicación de políticas y medidas de prevención, supervisión, investigación, control y sanción; armonizarlas a nivel regional para así proteger el sector financiero y el sector real de las economías

nacionales, de la región y del mundo. A nivel internacional, hay entidades a las cuales se encuentra adherido el Ecuador, que trabajan en la lucha contra las actividades de lavado de activos, incluso generando áreas y programas específicos.

Cano y Lugo (2004) hacen referencia a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y específicamente su Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés); a la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), que a pesar de tener como misión específica el abuso de drogas, han implementado una Sección Anti-Lavado de Activos. Otras organizaciones internacionales y regionales actúan como socios para la implementación de los programas de asistencia técnica en materia de lavado de activos: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A éstos, se suman los países que tienen las capacidades y experiencia suficiente para cooperar activamente en foros mundiales y regionales como Estados Unidos de América, a través de su Oficina para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y el Cumplimiento de las Leyes, Canadá mediante su Ministerio de Finanzas, España por medio de su Ministerio de Economía.

A nivel mundial, el tema está liderado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) –que será revisado a detalle en el capítulo II-, y ocho organismos regionales tipo GAFI, que son miembros observadores de dicho organismo: Asia Pacífico (APG), Centroamérica y el Caribe (GAFIC), Eurasia (EAG), África Oriental y del Sur (ESAAMLG), Latinoamérica (GAFILAT), África Occidental (GIABA), África del Norte y Medio Oriente (MENAFATF), Europa (MONEYVAL).

La estructura del GAFI se complementa con los miembros asociados y, la armonización de las medidas compartidas logra estandarizar las normativas y regulaciones en áreas que han identificado como prioritarias ciertas naciones, para imponer y expandir sus intereses particulares (Slaughter 2004, 291). A través de estos organismos regionales, el GAFI amplía su poder al exigir el cumplimiento de los estándares internacionales a más de 200 países (ver anexo I).

Estos organismos regionales fueron también creados para apoyar a sus países miembros en el cumplimiento a las recomendaciones emitidas por el GAFI, en la generación de la normativa correspondiente y la aplicación de las medidas efectivas que cubran lo acordado y esperado por la comunidad mundial. Además, estos grupos

regionales se encargan de formar y capacitar regularmente a los expertos (legales, financieros, operativos) de cada país, que participarán en los procesos de evaluación mutua. Otra tarea de estos entes regionales es gestionar ante organismos internacionales y países observadores, proyectos y financiamiento que permita construir más y mejores capacidades a nivel regional.

1.2.3. Cuantificación del delito

Data desde los principales organismos internacionales que trabajan en la prevención y lucha contra el lavado de activos, grafican la magnitud de la problemática en estudio. Sin embargo y como lo advierte Naím (2005, 27), a pesar de provenir de fuentes serias y lo más fiables posible, las cifras no son más que “burdas aproximaciones”. Esto se debe principalmente a la falta de acceso a los verdaderos volúmenes de dinero y activos movilizados por las redes criminales.

El diario ecuatoriano *El Universo* publicó el 15 de mayo de 2014 que el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), Yuri Fedotov -en dicho cargo desde el 9 de julio de 2010- estimaba en ese entonces que el monto que mueve el crimen organizado supera US \$ 870.000,00 millones de dólares (de los cuales aproximadamente US \$ 320.000,00 millones de dólares provienen del tráfico de estupefacientes; a diferencia tiene su origen en otros delitos); cifra que representan más del 1.5% del producto bruto mundial. Estos montos son o deben ser lavados para beneficio de las redes criminales. Sin embargo, datos difundidos por la ONUDD indican que menos del 1% del monto total del dinero que mueve el crimen organizado es intervenido y congelado por las autoridades. Los analistas también calculan que cada año se blanquean 1.6 billones de dólares en el mundo, equivalente al 2,7 % del PIB mundial, de fondos procedentes de actividades criminales.⁵

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el monto que se lava en un año a nivel mundial está entre el 2% y 5% del PBI; mientras que para la región latinoamericana parece ubicarse entre el 2,5% y 6,3% del PIB regional anual (Bautista et al. 2005, I). Sin embargo, es prácticamente imposible realizar una estimación certera. Autores como Pierre Kopp (1996, 80-91) se arriesgan a dar un análisis más detallado y parcial con interesantes cifras:

⁵ “Crimen organizado mueve \$ 870 mil millones, el 1,5 % de PIB mundial”, *El Universo*, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/05/15/nota/2965561/crimen-organizado-mueve-870-mil-millones-15-pib-mundial>>.

De los 122.000 millones de dólares anuales que representa el dinero de la droga, primera fuente de capitales por lavar, 120.000 están destinados al reciclaje. El margen de beneficio de los intermediarios no bancarios alcanza un 25% en esta operación; el de los bancos, según fuentes policiales autorizadas, oscila entre un 10 y un 15% y corresponde, con una ganancia de cerca de 6.000 millones de dólares, al doble de los beneficios repatriados anualmente a Colombia.

Según Blanco Cordero (1997, 218) existen grandes extensiones de territorio, mayormente en las zonas rurales de los países, controladas por el crimen organizado, que no está bajo el control de las instituciones del Estado, principalmente, del poder judicial y de la policía. El poder de estas redes criminales es tan grande que en muchos casos tienen ganancias que superan el Producto Interno Bruto de países en vía de desarrollo. El autor inclusive menciona el caso ruso, donde la conexión entre la economía legal y la ilegal es extremadamente fuerte; estimando que el 80% de las actividades comerciales están ligadas a los grupos delincuenciales organizados, 40 mil empresas tienen alguna relación con el crimen organizado, éstos controlarían el 80% del sistema financiero.

Las cifras que mueve el narcotráfico en los distintos países son simplemente exorbitantes y hasta inimaginables. En Perú, Naim (2005) menciona que los ingresos por la droga representan más del 6% del PIB, casi el 10% en el caso de Colombia, el 50% de las exportaciones de Bolivia y 20% de las de Pakistán. Esto ha permitido la acumulación de grandes patrimonios económicos ilegales, la concentración en pocas manos de la riqueza acumulada del sector ilegal, dejando un gran poder de manejo económico y político en constante aumento en manos de la criminalidad organizada.

Una vez observado el estado de desarrollo de los conceptos más relevantes en materia de lavado de activos y su evolución, es necesario revisar los principales debates teóricos sobre esta temática, enfocando los regímenes internacionales en materia de lavado de activos, en el marco de la globalización.

1.3. Globalización y regímenes internacionales en materia de lavado de activos

Mucho se ha discutido sobre la globalización. Sus múltiples definiciones y complejos alcances han sido tratados por la teoría de las Relaciones Internacionales sin lograr consensos ni un solo concepto que abarque las diferentes aristas. En virtud de esto, el presente trabajo se enfocará en la globalización entendida como el fenómeno de integración económica mundial y los desafíos frente a los principales supuestos de la teoría realista.

1.3.1. Globalización y crimen organizado transnacional

Desde 1989, varios eventos fueron marcando el fin de la confrontación Este-Oeste, y dieron paso a un nuevo orden mundial donde las grandes potencias económicas fueron difundiendo por todo el mundo medidas de ajuste neoliberal. La globalización se volvió una realidad en todo aspecto, gracias a la auténtica revolución digital que transformó el mundo, determinada por el internet, la red informática mundial (más conocida como www.-World Wide Web), y la velocidad de las telecomunicaciones.

Esta globalización económica, política, cultural y social, se ha expandido gracias al enorme avance científico y la revolución informática que se viene dando desde el siglo XX, en especial los importantes progresos en el ámbito de las telecomunicaciones. Como afirma Naím (2005, 28), “la última década del siglo XX cambió el mundo.”. El progreso tecnológico y la liberalización de los intercambios han permitido la mundialización y la expansión del comercio, no sólo de mercancías, sino también de servicios, lícitos y no lícitos, que circulan a una enorme velocidad.

Las economías y sus estructuras financieras nacionales son cada vez más dependientes de las redes económicas mundiales, tanto por el volumen de las importaciones y exportaciones, así como por el poder e influencia de las empresas multinacionales que implantan sus oficinas y operan en cualquier lugar. Henry Kissinger resumiría maravillosamente estos tiempos: “Hoy todos somos dependientes. Vivimos en un mundo interdependiente. Los Estados Unidos dependen de las bananas hondureñas tanto como Honduras depende de las computadoras norteamericanas.” (Boron 2002, 37).

Esta revolución no solamente ha permitido una mayor integración, sino también la multiplicación de problemas a nivel mundial. El crimen organizado, a través de sus múltiples actividades delictivas, es uno de éstos y cobra mayor importancia en este contexto de globalización y desarrollo tecnológico. Para 1996, el informe anual del GAFI tomó nota de esta realidad y decidió establecer mecanismos para hacer frente:

La aparición de nuevas tecnologías ofrece riesgos potenciales de blanqueo de dinero. Estas nuevas tecnologías pueden posibilitar la conducción de transacciones a gran escala de forma instantánea, remota y anónima, y pueden permitir que tales transacciones se efectúen sin implicar a las instituciones financieras tradicionales. Aunque no existe actualmente evidencia que indique esas nuevas tecnologías estén siendo utilizadas abusivamente de ese modo, el GAFI ha decidido afrontar

activamente el problema instando a los países a tomar nota de la amenaza potencial planteada por las nuevas tecnologías y a adoptar las medidas apropiadas para minimizar dicha amenaza.

La globalización no solamente ha promovido la movilidad de capitales, bienes y servicios, también ha contribuido para la “mundialización” del crimen organizado, la internacionalización de problemáticas que traspasan las fronteras y tienen repercusiones globales. La globalización, acompañada de los avances tecnológicos, hace del mundo un lugar cada vez más conectado: escenario ideal para la evolución y el perfeccionamiento de la delincuencia internacional.

Fabián Caparrós (Blanco, Fabián y Zaragoza 2006, 10) propone que en el “marco de la globalización progresiva a la que asistimos, los ordenamientos internos deben reaccionar frente a los fenómenos disfuncionales conforme a criterios también globales”. Los cambios tecnológicos también han dado lugar a una profunda alteración a las nociones de espacio y tiempo, logrando perder el origen y destino de dinero, bienes o personas; pudiendo inclusive separar los delitos y las ganancias: un lugar donde se comete el delito, otro donde se invierte, otro donde hacer las declaraciones fiscales y un cuarto lugar de residencia permanente. Todo esto con el objetivo principal de distraer la atención de las autoridades y sistemas legales.

La mayoría de los delitos económicos nacionales y globales han existido a lo largo de la historia, pero actualmente en el marco de la globalización se han convertido en acciones muy visibles, en evidente y rápida conexión. Según Sevares (2003, 13), es parte de lo que se conoce como el capitalismo criminal donde el constante y progresivo crecimiento del crimen organizado y sus nefastos efectos, tienen un puesto estelar, conectados directamente con la desregulación y liberalización financiera que se aceleró en los años 1990.

Sin embargo, la definición jurídica del crimen organizado o de delincuencia económica y financiera transnacional sigue siendo muy poco clara y no tiene consenso internacional. Se sigue considerando de la misma manera a las mafias, las guerrillas, los traficantes de drogas, las organizaciones terroristas; sin hacer los esfuerzos para clasificarlas por separado por cuanto cada uno puede vincularse con varias actividades ilícitas a la vez. Es así como para Mónica Serrano (2014), la noción de crimen transnacional organizado ha sido objeto de un acalorado debate tanto entre académicos, como entre políticos y funcionarios públicos, que se resisten a catalogar a uno u otro grupo como criminales.

El fenómeno del crimen organizado no es novedoso, pero con el tiempo son cada vez más complejas las relaciones transnacionales, es decir, relaciones entre actores políticos, económicos y sociales basados en diferentes países, entrelazados por procesos contemporáneos. Algunos de estos actores no constituyen organizaciones propiamente formales, pero han dejado de ser sociedades secretas, debido al gran impacto global que tienen estas actividades delictivas de tipo empresarial.

Como presenta Blanco Cordero (1997, 214), los grupos delictivos han existido a lo largo de la historia. Se puede mencionar las tradicionales mafias italianas que inclusive migraron hacia los Estados Unidos a principios del siglo XX: la Mafia Siciliana, la Cosa Nostra, la Camorra. Otros grupos de la delincuencia organizada son los Yakuza, las Tríadas Chinas, los Cárteles de Colombia y de México, las Mafias Rusas, los Traficantes del Triángulo de Oro; organizaciones que tienen volúmenes económicos anuales que superan fácilmente un billón de dólares; y que hoy en día en el contexto de la globalización, se articulan mejor e inclusive coordinan operaciones delictivas de gran escala y a nivel mundial (Cano y Lugo 2004, 8). Para mencionar un ejemplo, los Yakuzas (Kaplan y Dubro, 2012), con orígenes antes del siglo XVII, representan el primero grupo de crimen organizado japonés que gracias a la globalización diversificaron sus actividades ilícitas, ampliaron sus mercados y facilidades para el blanqueo de dinero, al despojarse más y más de sus valores para alinearse a los países occidentales.

Según Blanco Cordero (1997), en este mundo globalizado, se consolidó y afianzó una nueva forma empresarial delictiva que proyecta su dominación sobre los Estados y sus sociedades: el crimen organizado. Las actividades criminales clásicas eran manejadas individualmente, sin embargo, en la actualidad se observa una evolución hacia una forma de criminalidad organizada y ejecutada como si se tratara de un grupo empresarial e incluso valiéndose de importantes y reconocidas firmas. Los grupos delictivos se caracterizan por encontrarse en condiciones de actuar, tanto en la vertiente legal como en la ilegal de la actividad política y económica de los Estados soberanos. Su objetivo no es deshacer el Estado ni los negocios legalmente establecidos, sino influirlos por medio de la corrupción, con el fin de alcanzar objetivos económicos determinados por la red criminal.

Ante problemas que adquieren un carácter global por su funcionamiento y efectos, como el lavado de activos y el terrorismo, los Estados ya no pueden actuar

individualmente. Es necesario evitar que el análisis de estas problemáticas transnacionales se pierda por la operación inconsciente de los Estados, de tratarlos como procesos nacionales aislados y sin relaciones significativas entre sí.

Asimismo y en oposición con la delincuencia tradicional, habitual u ocasional, el crimen organizado transnacional se ha incluido en las lógicas de mercado, en la búsqueda imparable de ganancias, donde toda demanda crea una oferta y viceversa (Fernández, 2008).

Para el crimen organizado, las fronteras tampoco existen. Hay redes internacionales de crimen organizado que son tan globales como la misma Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o algún organismo sin fines de lucro. Lo importante es no perder de vista que estas redes criminales vinculan diversos tipos de actores de los diferentes ámbitos (público y privado), dedicados a una amplia gama de fines, incluyendo el altruismo y la acción social.

En efecto, al analizar los bienes y servicios ilícitos que se ofrecen en el mercado, las bandas que los manejan y comercializan, la variedad de públicos que los consumen, la multiplicidad de estructuras legales e ilegales que se nutren de la criminalidad organizada, es posible afirmar que ésta se encuentra en constante crecimiento, cambio y perfeccionamiento. Como manifiesta Agustín Saavedra (2009), “el alcance del crimen organizado es integral, con dimensiones globales, transnacionales, multiformes y pluriproductivas”; entendiéndose a lo global con relación al alcance geográfico, lo transnacional a lo cultural, lo multiforme a la diversidad de acuerdos y relacionamiento con los sectores políticos y sociales; y finalmente lo pluriproductivo por la variedad de productos que entran en las operaciones ilícitas. Esta modalidad de crimen se inserta en una compleja relación social ya que la sociedad es al mismo tiempo víctima de sus demostraciones violentas de fuerza, pero beneficiaria de los bienes y servicios que provee.

1.3.2. Construyendo regímenes internacionales más sólidos en materia de lavado de activos

Como producto de la globalización y gracias a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros, los Estados soberanos se entremezclan con actores transnacionales en una sociedad mundial.

Está claro que existe un altísimo volumen de dinero que circula físicamente y supera sustancialmente lo que se produce en la realidad en bienes y servicios, generando gran dificultad a los países para controlar los capitales que entran y salen de sus fronteras. Por esto, la necesidad de contar con entes internacionales que regulen las políticas y mercados financieros, los movimientos de dinero y valores que se mueven en el mundo entero; y establezcan criterios y pautas consensuados a ser cumplidas.

El rendimiento desigual y los desajustes de las organizaciones internacionales es un tema recurrente en la obra *Poder e Interdependencia* de Keohane y Nye (2011). Estos autores se refieren al régimen como un grupo de arreglos gubernamentales e intergubernamentales que incluyen redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan una conducta y controlan sus efectos para ciertas clases de actividades internacionales. Es decir, arreglos explícitos o implícitos acordados internacionalmente, ejecutados normalmente con la ayuda de una organización internacional. Krasner (1986) los define como procedimientos de toma de decisiones y adopción de resoluciones, alrededor de las cuales convergen las expectativas de uno o varios actores en un área determinada. Incluso sugiere entender a los regímenes internacionales como una distribución de poder medianamente estable para influir en los resultados.

Hay que rescatar la elasticidad de este significado de regímenes que inclusive permite sostener el orden internacional y hasta evitar su desaparición. Consecuentemente, el uso de la palabra *régimen* puede aparecer como un espejo que distorsiona ampliamente la realidad por su exagerada predictibilidad, el aparente orden en el sistema y la carga de connotaciones al dar por hecho que todos quieren más y mejores regímenes. En la realidad, el objetivo común busca generar un mejor orden y una interdependencia controlada.

Los académicos estadounidenses citados se refieren a *interdependencia* para describir realmente una dependencia muy asimétrica, desproporcionada: la capacidad

de unos por encima de la vulnerabilidad de otros. En este punto surge la pregunta: ¿pueden las instituciones internacionales cambiar el comportamiento del Estado? Al no haber un consenso claro en la respuesta, al no haber una convergencia útil y sustancial de las posiciones de todos los involucrados, su creación y funcionamiento entran en duda.

Hedley Bull en su obra *La Sociedad Anárquica* (2005), que describe detalladamente el estado general del sistema internacional), analiza los inestables patrones que rigen los acuerdos internacionales entre los Estados. Considera que, si bien ahora hay más orden, regularidad de comportamiento y observancia general de las convenciones que en épocas anteriores, prima la ausencia de gobierno, de paz y orden. Esto es resultado de la dispersión del poder, la debilidad de la ley y el gran número de problemas y conflictos no resueltos, que pasan a ser tarea pendiente de los regímenes vigentes.

En general, todas las áreas en las que los regímenes ejercen los atributos centrales de disciplina política, en los contextos nacionales los regímenes brillan por su ausencia: no hay un ejército mundial para mantener el orden; no hay un banco central mundial para regular la creación de crédito y el acceso al mismo, no hay un tribunal mundial para actuar como último árbitro en las disputas legales entre Estados. El principal problema del sistema internacional es la ausencia de un poder concreto y reconocido a lo largo del tiempo. Los acuerdos internacionales son anulados por la falta de equilibrio de poder, ausencia de negociación, la supremacía de ciertos intereses nacionales, la aparición de nuevos actores y poderes en escena. En casos de controversia o inconformidad, los Estados tienen listos todos sus mecanismos para rechazar incluso las más modestas injerencias que consideran afectan sus prerrogativas nacionales.

El rol de actores transnacionales ha sido fundamental para la cooperación internacional en materia de prevención, control, detección y sanción del crimen organizado, principalmente del delito de lavado de activos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue la primera en llevar a la discusión mundial temas relacionados con el delito de lavado de activos. Si bien es cierto que los primeros espacios que generó este organismo estuvieron fuertemente vinculados con la lucha contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, marcaron las bases para enfrentar conjuntamente a nivel global el lavado de activos. Los espacios más

reconocidos a nivel mundial son los siguientes, mismos que están detallados en el anexo II:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas,⁶
- La Declaración política de New York,⁷
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocida como la Convención de Palermo.⁸

A nivel regional, en el marco de la Organización de Estados Americanos, las principales iniciativas son las siguientes:

- La Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), y “Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos”,⁹
- La Declaración de Ixtapa,¹⁰
- La Declaración de Miami,¹¹
- La Declaración de Santiago de Chile,¹²
- La Declaración de Quebec,¹³
- La Declaración de Puerto España,¹⁴
- Los Mandatos de la Sexta Cumbre de las Américas.¹⁵

⁶ “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, UNODC, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf>.

⁷ “Declaración política de New York”, UNODC, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf>.

⁸ “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, UNODC, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebooks.pdf>>.

⁹ “Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos”, OAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf>.

¹⁰ “Declaración de Ixtapa”, CICAD OAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/ixtapa_spa.asp>.

¹¹ “Primera Cumbre de las Américas”, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf>.

¹² “Segunda Cumbre de las Américas”, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf>.

¹³ “Tercera Cumbre de las Américas”, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf>.

¹⁴ “Quinta Cumbre de las Américas”, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf>.

¹⁵ “Sexta Cumbre de las Américas”, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf>.

A pesar de los reiterados llamados a la cooperación internacional, éstas y otras convenciones y declaraciones no han pasado de ser, en la práctica, una manifestación de buenas intenciones, sin mayores acciones ni compromisos.

Es así como la cooperación en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos, tuvo que aparecer en el marco de un sistema de poder integrado a la esfera más sofisticada de la política internacional de los principales actores, para legitimar intereses de pocos y procesos mínimamente participativos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), tradicionalmente identificada como el “club de los países ricos de la OCDE”; fue el marco para seguir extendiendo un arbitrario conjunto de recomendaciones y prácticas a ser puestas en marcha por los países, de acuerdo a sus propósitos e intereses.

Los motivos económicos y políticos son generalmente el motor principal de la cooperación para imponer las regulaciones: a corto plazo permiten estrechar las relaciones de dependencia por temas de común interés o simplemente, como sucede en la denominada “industria de la ayuda internacional”, es necesario para mantener al “cliente” políticamente cercano (Sogge, 2009). A largo plazo, la principal razón de los países denominados como cooperantes es ampliar el acceso a los mercados con potencial crecimiento, y/o asegurar la lealtad, aceptación o fortalecimiento de la posición del país cooperante a nivel económico, político y militar, determinando las agendas nacionales de sus *clientes*.

En el marco de la Cumbre de los países más industrializados, denominados como el G-7 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Reino Unido, Italia y Canadá), en julio de 1989, se creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para combatir el lavado de activos. Como se menciona anteriormente, el capítulo II tratará detalladamente sobre el GAFI.

A partir de las recomendaciones aprobadas por el GAFI, y para operativizarlas, se creó el 9 de junio de 1995 (en el Palacio de Egmont-Aremberg, Bélgica), el Grupo Egmont, conformado por las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) de los países del G7, y que actualmente convoca a 151 entidades del mundo. Estas unidades son las entidades nacionales encargadas de recibir, analizar y canalizar hacia las autoridades competentes la información generada por los sujetos obligados (bancos, instituciones financieras y demás) sobre las operaciones consideradas como inusuales o sospechosas, señaladas en las legislaciones nacionales en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos. El Grupo

Egmont promueve el intercambio de casos y experiencia entre los miembros, el establecimiento y funcionamiento de estas entidades a nivel mundial; y, la capacitación y asistencia técnica continua.

Dentro de la XXIII Plenaria del Grupo Egmont de junio de 2015, sus miembros eligieron a Perú como Presidente para el periodo 2015-2017.¹⁶ Será interesante dar seguimiento a las posibilidades reales que tenga la UIF ecuatoriana de integrar el mencionado grupo, tomando en consideración que desde el 2007 Perú ha expresado su voluntad de “apadrinar” al Ecuador en su postulación e ingreso. Hay que ver si ocho años han sido suficientes para superar las observaciones que han mantenido al país fuera del espacio internacional que reúne y permite la coordinación oportuna y efectiva entre las UIF del mundo.

El imponer estándares acordados por las grandes potencias, a actores que no fueron incluidos en la discusión y aún menos de parámetros que no son siquiera cumplidos por los impulsores y que en muchos casos no se ajustan a la realidad de aquellos países excluidos de la toma de decisiones, genera resistencia al cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, la búsqueda de factores comunes para imponer una teoría y reglas generales, esencia del análisis de los regímenes, está condenada a ser larga y agotadora. Frecuentemente será decepcionante por los resultados mínimos o el poco compromiso político de todos los actores involucrados.

Susan Strange (1982) cuestiona la validez y utilidad del concepto de *régimen*. Su crítica está reflejada en cinco argumentos- que ella bautizó como los “**cinco dragones**”- y van desde considerar el estudio de los regímenes como un concepto vago e impreciso, una moda pasajera como reacción ante acontecimientos puntuales para minimizar su impacto, restaurando, reparando o reformando los mecanismos de la gestión multilateral; hasta la visión reduccionista centrada en el Estado, limitando la visión de una realidad más amplia para ocuparse por el mantenimiento del statu quo y excluir la dinámica de cambio propia del sistema mundial, las agendas ocultas y los intereses de los actores menos favorecidos y/o menos visibles.

En la lucha contra el lavado de activos, la debilidad de los acuerdos y declaraciones se reflejaba en la total ausencia de continuidad y avances concretos, hasta la

¹⁶ “Elección para liderar Grupo Egmont refleja confianza”, EL PERUANO, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-eleccion-para-liderar-grupo-egmont-refleja-confianza-29976.aspx#.VYCQrIL08Sk>>.

conformación del GAFI. La débil institucionalización se da a menudo por el impacto de factores importantes cuya comprensión y estudio no cuenta con instrumentos apropiados para el análisis integral de este régimen (la tecnología, la dinámica y particularidades del delito, los riesgos y otros factores tanto a nivel nacional como internacional). Los avances tecnológicos aportan permanentemente a la creatividad de los delincuentes y crean nuevos problemas para el control y la seguridad de sus actividades que traspasan las fronteras. Ante esto, las reacciones y acciones de cada gobierno son variadas. Sin embargo, de no reforzarse y respetarse los acuerdos internacionales, al tratarse de un delito transnacional que puede aprovechar las debilidades o falta de acción de uno o varios países, se afectará al sistema en su conjunto.

El compromiso que implica pertenecer a un régimen internacional no sólo marca el accionar de los Estados, sino que juzga su proceder si cumple o no con las normativas y directrices establecidas y/o tácitamente acordadas. Bajo este procedimiento, se reduce la incertidumbre en el consentido intercambio de información no reservada, mediante la aceptación y cumplimiento de una normativa establecida e inquebrantable por parte de los Estados, miembros y no miembros.

Comprometerse con un régimen internacional refleja la decisión de restringir la propia persecución de ventajas en ciertas áreas específicas. Ciertas alternativas que de otro modo parecerían imposibles, se tornan aceptables en el marco de los acuerdos y parámetros del régimen vigente, y viceversa. Perseguir los intereses particulares puede resultar poco legítimo y condenable sino se apega a los intereses establecidos en el régimen, que de por sí son los intereses del o de los Estados hegemónicos. Esto evidencia que el beneficio común no es la directriz de la cooperación.

1.3.3. Actores en la mira

En el marco de la globalización y la apertura financiera, la cooperación activa de los Estados en la lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado, so pena de ser sancionado por la comunidad internacional, los Estados Unidos han obligado a todos los Estados a adoptar las recomendaciones internacionales establecidas por el GAFI, emitir la normativa necesaria para prevenir, luchar y sancionar los casos de lavado de activos.

Se ha vuelto necesario legitimar y universalizar los regímenes internacionales de lucha contra el lavado de activos, para evitar que los actores que no se alineen, se conviertan en cómplice de este delito, ya que en la medida que estas redes criminales acumulan mayor capital y poder; mayor será el nivel de intervención en la economía

formal de uno o varios países, e incluso penetrar en las esferas nacionales e internacionales del más alto poder; y hasta poner en peligro al régimen de turno.

No obstante, existen aún actores estatales que hacen caso omiso, y por ende permiten que las redes de crimen organizado se mantengan, se potencien y pongan en peligro las economías nacionales y al sistema financiero internacional (Petras 2001): a éstos se los llama comunmente *paraísos fiscales*.

Chesnais (2001) afirmaba que existen indicios de “actividad coordinada entre Estados y Bancos”, y tomaba en cuenta como fecha de origen los años 1960 cuando aparecieron en escena los paraísos fiscales y las denominadas plazas financieras offshore; centros fuera del alcance de los bancos centrales y atractivos a la circulación y resguardo de capitales por su ubicación estratégica.

Dichos paraísos fiscales siguen albergando una gran cantidad de sociedades y compañías fantasmas o de fachada, protegidas por el secreto bancario, y manteniéndose como espacios ideales para la delincuencia organizada internacional. La vigencia de la estrecha relación de complicidad entre Estados y bancos saltó a la luz en el más reciente e histórico operativo contra dirigentes de la FIFA, que se hizo público en mayo de 2015. Así relataba el diario colombiano El Tiempo: “Los dirigentes deportivos usaron desde maletas con efectivo hasta banqueros de Nueva York que se encargaban de recoger los cheques de los sobornos para consignarlos en cuentas abiertas en paraísos fiscales.”¹⁷

Internacionalmente se ha convenido que es necesario poner mayor atención a estas jurisdicciones. Las medidas excesivas y hasta exageradas para lograr que se ajusten a las recomendaciones y demás políticas en materia de prevención, lucha y control de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, surgen de esta percepción.

La historia de los listados del GAFI demuestra que una de las máximas preocupaciones representa la poca o nula regulación de los paraísos fiscales y las plazas offshore. De acuerdo al informe emitido por el GAFI en el año 2000, los primeros países enlistados fueron los considerados *paraísos fiscales* como Bahamas, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Marshall, Mancomunidad de Dominica, Filipinas,

¹⁷ “Así movían la plata sucia los dirigentes del fútbol”, EL TIEMPO, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.eltiempo.com/deportes/futbol/escandalo-corrupcion-en-fifa-asi-movian-la-plata-sucia-los-dirigentes-del-futbol/15841615>>.

Israel, Líbano, Liechtenstein, Nauru, Niue, Panamá, Rusia, St. Kitts y Nevis, San. Vicente y las Granadinas (GAFI, 2000).

Hay también que considerar que, como resultado de la globalización, la corriente modernista de la interdependencia en el campo de estudio de las relaciones internacionales sostiene que el Estado pierde importancia a medida que las dinámicas económicas y comerciales se acentúan y se da cada vez más relevancia a multinacionales u organismos transnacionales (Keohane y Nye, 2011).

Como fue anunciado por Keohane y Nye (2011) y Naím (2005), desde los años 1990, el panorama internacional ha cambiado al abolir la posición de monopolio detentado por los Estados en la escena mundial debido principalmente a la visible estrecha relación entre los Estados y los múltiples actores transnacionales: organizaciones no gubernamentales, firmas multinacionales, mercados y operadores financieros, migrantes, terroristas, traficantes de drogas, mafias y un sinnúmero de otros actores privados.

El importante papel y progreso de los actores transnacionales en la esfera internacional y los mercados financieros, fue también recogido por la economista británica Susan Strange (1996, 4): “Mientras que los Estados eran antes los dueños del mercado, ahora son los mercados los que, en estas cuestiones cruciales, son los dueños de los gobiernos y de los Estados”. Y los mercados financieros no son la excepción y se expondrá más adelante la participación –con o sin conocimiento- o el uso y abuso de las instituciones financieras en actividades de lavado de activos.

Si bien los procesos bilaterales han sido más importantes que los multilaterales (Strange, 1982); los Estados mantienen el dominio del sistema internacional, a pesar de las múltiples presiones de otros actores. Los actores que participan en las negociaciones transnacionales, gozan de diferentes tipos de poder: por ejemplo, el Estado tiene el poder político para rechazar el acceso al mercado y el otro, a su vez, tiene el poder para negociar la transferencia de recursos o tecnología. Asimismo, ambos son vulnerables a distintos tipos de riesgo y los acuerdos alcanzados consisten en concesiones de beneficios -políticos y económicos- y de oportunidades. Las negociaciones reflejan los objetivos que las partes desean alcanzar individual y conjuntamente, así como los riesgos que esperan sean mínimos o poderlos superar de ser el caso.

1.4. Realismo, poder y seguridad

La elección de la teoría realista como marco de reflexión, obedece a la necesidad de analizar el rol de los regímenes internacionales en materia de lavado de activos desde una mirada crítica; enfocando principalmente las motivaciones de poder por las cuales los Estados toman decisiones y acciones, positivas y negativas, hacia otros actores del sistema internacional.

1.4.1. Realismo

A pesar de que la globalización posicionó un mundo interdependiente, caracterizado por las decisiones supranacionales en permanente interacción, dejando atrás la visión centralista del Estado-nación como único y principal actor de las relaciones internacionales, con una agenda vinculada netamente a cuestiones militares; el mundo mantiene dinámicas realistas marcadas por el liderazgo de los Estados más desarrollados o poderosos, y sus intereses. Keohane y Nye (2011) afirmaban que la interdependencia al igual que los supuestos realistas, son tipos ideales y existen situaciones que se enmarcan entre estos extremos; con supuestos que se acercan más al realismo y otros que se ajustan más a la interdependencia.

Este caso de estudio no es la excepción: a pesar de vivir en una era en permanente interacción y dependencia mundial, las estrategias de los actores siguen manteniendo una lógica realista marcada por las acciones centradas en los Estados más poderosos. En los diversos foros internacionales en materia de lavado de activos, las problemáticas de discusión son compartidas y captan el interés mundial, las agendas -ajenas a temas militares- mueven las voluntades políticas de toda la comunidad internacional hasta lograr manejar las discusiones y resoluciones para generar declaraciones y políticas que respondan a los intereses particulares, a ser acogidas y cumplidas por todos los Estados y demás actores a nivel mundial.

Como lo afirmó Colin Hay (Dunne, Kurki y Smith 2007, 272), a pesar del gran peso de la globalización en diferentes áreas de las relaciones internacionales, un porcentaje importante de la política internacional mantiene las raíces realistas y su dinámica particular.

De acuerdo al realismo tradicional de Hobbes, las relaciones internacionales son conflictivas al darse una constante lucha por el poder, un juego de suma cero entre los Estados por los intereses propios y particulares en disputa; mismos que de acuerdo a los realistas desencadenan en conflictos y guerras. Esta teoría parte del supuesto que la búsqueda por mantener y maximizar el poder (militar, económico,

político, cultural) y la lucha por dominar a otros, son parte de la naturaleza humana (Morgenthau 1986).

La política internacional traslada la concepción de la naturaleza humana a la dinámica de los Estados: una lucha interminable entre aquellos que buscan dominar, aquellos dominados y aquellos que resisten a este dominio; estos últimos creando alianzas contra los más poderosos o alineándose con el poder hegemónico de turno de acuerdo a las circunstancias; y así ayudando al sistema a mantener el balance. Históricamente, el balance de poder para los realistas está directamente en función del balance militar, mismo que subordina las demás capacidades y/o recursos de los Estados. Sin embargo, el poder militar requiere de recursos financieros y por esta razón, los Estados tienen un interés muy fuerte en promover el crecimiento económico y el manejo del sistema financiero internacional. La visión taxativa es una crítica constante por cuanto no toma en cuenta aspectos fundamentales, como por ejemplo la misma formulación de las políticas públicas de un Estado, incluyendo la política exterior, creadas en función de intereses particulares, que pueden chocar con aquellos de los países vecinos o del sistema en su conjunto.

Este trabajo busca superar la visión realista simplista sobre el poder en términos militares para captar, a través del caso de estudio, el sentido de las relaciones internacionales en su complejidad donde las acciones de los Estados siguen siendo el resultado de su racionalidad y la búsqueda por la maximización de su poder y de las presiones de grupos de interés, tanto internos como externos.

Adicionalmente, este trabajo busca superar la visión constructivista que no contempla la lucha permanente de poder entre los actores del sistema internacional. Basta mencionar al constructivista Alexander Wendt (2005), quien hace referencia al poder únicamente en el debate entre los actores del sistema internacional, sin vincular en el análisis las relaciones de poder que existen entre éstos. Las teorías constructivistas de las relaciones internacionales pasan por alto el juego de poder que generan los actores para marcar las reglas dentro del sistema internacional; y sostienen que elementos como normas, instituciones, acuerdos, creencias comunes, etc., aparecen para desarrollar y garantizar el equilibrio de poder entre los Estados que históricamente han estado en tensión para mantener su seguridad.

Contrariamente a esta corriente que pretende entender, a través de la instalación y/o reconocimiento de normas, la generación, funcionamiento y motivación de los regímenes internacionales; evidenciaremos cómo los actores

promueven agendas ocultas para rediseñar las reglas de juego de las estructuras globales y así influir en los resultados (políticos, económicos, sociales, etc.), que respondan y/o protejan su seguridad e intereses particulares.

El constructivismo explica a la cooperación internacional desde una perspectiva poco cuestionadora con respecto a su dinámica y lógica. En este sentido, la elección de la teoría realista como marco de reflexión intenta explicar las motivaciones por las cuales ciertos Estados imponen medidas y lineamientos, y otros deben ajustarse para dar cumplimiento a éstos so pena de ser excluido o señalado en el sistema internacional. Además, esta teoría brinda la posibilidad de mirar a las relaciones internacionales desde una perspectiva estratégica de geopolítica y proyección de política exterior.

Según Wendt, el realismo, en la medida en que los actores verdaderamente importantes en la dinámica del “dilema de seguridad” sean las grandes potencias, los Estados periféricos no tienen ningún valor explicativo por su mínima o casi nula importancia en el escenario internacional. El realismo, entonces, va a concebir a las relaciones internacionales como una lucha entre grandes potencias, ignorando así a los Estados periféricos; visión que se hace presente en nuestro argumento. El accionar de los países pequeños y medianos, de acuerdo a Escudé (1995, 5), no influye en el curso de las relaciones internacionales en forma significativa:

En la teoría sistémica la estructura es un concepto generativo y la estructura de un sistema es generada por las interacciones de sus partes más importantes, sería ridículo construir una teoría de la política ‘internacional’ basada en Malasia y Costa Rica. [...] Esto puede ser muy cierto, pero deja de lado el importante hecho de que el comportamiento contestatario de algunos Estados periféricos es una de las mayores fuentes de inestabilidad en el mundo contemporáneo. Estos suelen ser Estados que no aceptan las limitaciones sistémicas que ‘deberían’ guiar su comportamiento: sus políticas pueden parecer ‘irracionales’ desde un punto de vista sistémico, pero no obstante esto no significa que no sean relevantes para la comunidad interestatal.

En el mismo marco del realismo, como crítica a la visión predominante de esta teoría de las relaciones internacionales, aparece el realismo periférico defendido por Escudé (1995). Esta perspectiva sostiene que el sistema internacional no está regido por la anarquía como sostienen los realistas clásicos, sino que está constituido por una jerarquía que se impone a través de sanciones, directas o indirectas, públicas o aparentes. Los desafíos de los Estados débiles contra los poderosos, especialmente

por la ubicación en el sistema internacional, son grandes: unos mandan, otros obedecen y otros se rebelan.

Escudé introduce una nueva forma de comprender el sistema internacional desde el punto de vista de los Estados que no imponen las *reglas del juego*; las mismas que no vienen dadas, sino que son creadas y recreadas para la generación de esquemas que garanticen el poder de las grandes potencias, y altos costos - económicos, políticos y hasta de prestigio- para aquellos que intentan confrontarlos.

Para marcar la diferencia entre la perspectiva realista -desde los Estados centrales- la cual difiere de aquella desde la periferia- la perspectiva explícita del realismo periférico se centra en la defensa de la soberanía y el desarrollo económico independiente de los Estados débiles, frente a los intereses de las élites dominantes que cubren sus reales intereses bajo los principios de seguridad nacional, regional e internacional. La sobrestimación del factor militar por parte de las teorías realistas resulta extremadamente perjudicial para los Estados periféricos, para quienes los costos de la guerra son mucho mayores (Escudé 1995, 8-15).

1.4.2. Poder

En el marco de la teoría realista, Mearsheimer (2001) sostiene que la estructura del sistema internacional conlleva a los Estados a la maximización de su poder dado que el logro de este objetivo es el camino perfecto para que los Estados aseguren su seguridad y supervivencia. En otras palabras, es la estructura misma del sistema la que conduce a una conducta agresiva de los Estados para maximizar su poder y de ese modo mantener su seguridad. Uno de los argumentos centrales de crítica al realismo ofensivo es el ignorar que las guerras implican costos importantes, que hacen de ésta una actividad ineficiente y por lo tanto, son necesarios los incentivos para que los Estados dialoguen, cooperen y negocien acuerdos. Esta visión, menos agresiva y más moderada, supone que los Estados tienden al status quo y buscan preservarse y mantener el sistema de poder, siempre que su seguridad se encuentre relativamente garantizada, entendida en términos de conservación de su posición dentro del sistema internacional.

Desde la perspectiva realista, la persecución del llamado bien común es un espejismo, cuyo verdadero rostro está reflejado en los intereses individuales de quienes manejan las instituciones internacionales. Las normas son consideradas como una parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones, medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los

sistemas políticos, guía para los nuevos miembros de una organización y hasta como intentos de crear conceptos más uniformes de las lógicas de los más poderosos.

Mearsheimer (1994) sostiene que las instituciones son un reflejo de la distribución del poder a nivel mundial, manejadas de acuerdo al juego de poder y cálculo de intereses particulares de los Estados más poderosos:

Los realistas sostienen que las reglas de aquellas instituciones, bajo las cuales los Estados cooperan, reflejan la distribución del poder a nivel internacional. Así, para los realistas, los estados más poderosos del sistema moldean las instituciones de manera que éstas mantengan la balanza de poder y reflejen los intereses propios de las potencias.

Los logros de estos organismos se dirigen principalmente a cubrir intereses particulares de los Estados que manejan las instituciones internacionales, instancias moldeadas para mantener el balance de poder y legitimar los intereses propios de las potencias como para crear normativa suficiente capaz de influir sobre los miembros institucionales e imponer valores que respondan a intereses particulares. A esto se suma, como lo señala Stephen Krasner (2001, 71): “Las instituciones son estructuras de normas y reglas, formales o informales, creadas por los actores para aumentar sus beneficios al proporcionarles por ejemplo, información adicional o contratos vinculantes.”. Esta afirmación puede muy bien aplicarse al campo internacional donde los Estados son estos actores que buscan incrementar su poder.

Por su lado, Robert Keohane y Joseph Nye, en sus múltiples aportes sobre la estrecha relación entre el realismo, el poder y la interdependencia, anticiparon y analizaron ya desde una perspectiva sistemática y profunda, la relación de los Estados en el contexto de la globalización. Los principales supuestos realistas y la interdependencia compleja se evidencian en las dinámicas que caracterizan los regímenes internacionales en materia de lavado de activos. A esto, se suma la teoría de la estabilidad hegemónica, por cuanto la conformación de los regímenes internacionales se da bajo un poder dominante y el mantenimiento del orden establecido se debe a la continuidad de este poder; que a través de sus intereses en el marco de los regímenes internacionales existentes, determinan las agendas y acciones a seguir.

La interdependencia dentro de la economía política mundial genera conflictos y por lo tanto para limitar la discordia y evitar problemas severos, las políticas de los gobiernos de turno, se adaptarán entre sí a través de la tan necesaria cooperación.

Una manera de lograr la mutua adaptación de políticas es por medio del liderazgo de un poder hegemónico ya sea a través de medidas ad hoc o por el establecimiento y mantenimiento de regímenes internacionales que respondan a sus intereses, pero que son suficientemente compatibles con los intereses de los otros como para que éstos los acepten (Keohane, y Nye 2003, 301-302).

Partiendo de esta idea, se nota que para evitar escenarios conflictivos debería existir una adaptación de políticas direccionadas y ejecutadas por un poder hegemónico, ya sea como potencia líder o a través de regímenes que estén ligados a sus intereses. Esto refuerza la tesis de este trabajo que afirma que la cooperación internacional no tiene como objetivo el beneficio mutuo de los Estados, sino más bien constituye una herramienta efectiva para alcanzar intereses particulares del o de los poderes hegemónicos, y así como el dominio sobre el sistema subregional, regional e internacional.

El concepto de intereses en términos de poder resulta fundamental para el análisis político local e internacional, y de otros fenómenos complejos de la cooperación internacional; lo que lleva a buscar una posición analítica y estratégica en la cual cada movimiento es pensado para obtener más poder en el tablero mundial, y establecer las agendas del mismo. Si se considera la metáfora del “tercer tablero” (Nye 2002, 39), que compara la nueva repartición del poder en el mundo como un juego de ajedrez tridimensional, tenemos varios niveles de poder. En el tablero superior donde se encuentra el poder militar -las fuerzas armadas-, el poder es ampliamente unidimensional y está dominado por Estados Unidos de América. En el tablero intermedio de las relaciones de fuerza económicas, el mundo es multipolar y el poder se divide entre Estados Unidos, Europa y Japón. En el tercer y último tablero, conformado por las relaciones transnacionales y los actores no estatales, el poder se dispersa muy ampliamente y escapa al control de los gobiernos.

Para evitar escenarios conflictivos es necesaria la adaptación de políticas ejecutadas, teniendo como base fundamental para la cooperación el direccionamiento de un poder hegemónico, ya sea como potencia líder o a través de regímenes que estén ligados a sus intereses, lo cual evidencia que la cooperación internacional no tiene como objetivo el beneficio mutuo de los Estados, sino más bien constituye una herramienta efectiva de alcanzar intereses individuales.

Finalmente, analizando los conceptos de poder, se puede concluir que la cooperación cumple un factor vital para las estrategias de las potencias mundiales, ya

que no sólo cumple la función instrumental como política exterior de un Estado, sino que ayuda a que los intereses individuales del mismo se cumplan, organizando la agenda de los otros países y otorgándose poder en distintas esferas. La interacción a nivel mundial no necesariamente es producto de un esfuerzo coordinado de manera conjunta y de la búsqueda de ganancias compartidas tal y como plantean los constructivistas. Por el contrario, queda claro que la política exterior de los Estados está en función de intereses en términos de poder; sean multilaterales, bilaterales, e inclusive no gubernamentales. Cabe recordar que el orden internacional es producto de momentos históricos concretos, que representa la consolidación, institucionalización y predominio de ciertos intereses específicos. Como observó Robert W. Cox (1986, 107):

La teoría siempre es para alguien y para algún objetivo. Todas las teorías parten de una perspectiva. Las perspectivas se derivan de una posición en el tiempo y en el espacio, especialmente del tiempo y espacio social y político. El mundo se percibe desde un punto de vista definible en términos de nación y clase social, de dominación o subordinación, de poder ascendente o declinante, de una sensación de inmovilidad o de crisis, de la experiencia pasada, y de las esperanzas y expectativas para el futuro. [...] No hay por lo tanto tal cosa como una teoría en si misma, divorciada de una perspectiva en el tiempo y el espacio. Cuando una teoría se presenta a sí misma en estos términos es más importante estudiarla como ideología, y desnudar su perspectiva oculta.

El liberalismo parte de la convivencia bajo normas y pautas de conducta comunes, teoría que fue reforzada por los neoliberales que consideran que las instituciones internacionales –al estilo ONU, OMC, FMI, Banco Mundial, etc.- juegan un papel decisivo en la resolución de conflictos, revalorizan la cooperación internacional y crean incentivos para la realización de acuerdos de largo plazo. Coinciden con los neorrealistas en que los países actúan sólo por su propio interés, pero no comparten el pesimismo realista sobre la inviabilidad de la cooperación internacional. Por el contrario, los neoliberales creen en la construcción de una “comunidad política internacional” con instituciones, valores e ideales comunes y compartidos.

Sin embargo, el déficit democrático en las organizaciones internacionales en las que se discuten temas y problemas de interés de las grandes corporaciones económicas y otros actores influyentes, ponen en cuestión la legitimidad de estas organizaciones como garantes de la democracia y de la seguridad mundial.

Específicamente, encausado como delito de lavado de activos, el fraude

corporativo de Enron es uno de estos casos; con la creación de compañías en paraísos fiscales (off shore) y con la transferencia electrónica de altas sumas de dinero que resultaron siendo valores correspondientes a fraudes contables de los altos mandos de la institución (Cano y Lugo 2004, 6). En definitiva, terminan profundizando los intereses de los sectores productivos de base nacional (generalmente de los países más poderosos), con capacidad de proyección e influencia internacional. En este punto, Atilio Boron (2002, 20-21) es categórico al referirse en este sentido sobre el accionar de las Naciones Unidas:

Las Naciones Unidas no son lo que aparentan ser. De hecho, por su burocracia y naturaleza elitista, son una organización destinada a respaldar los intereses de los grandes poderes imperialistas, y muy especialmente los de los Estados Unidos. La ‘producción jurídica’ efectiva de la ONU es de muy poca sustancia e impacto cuando se trata de tomas o asuntos que contradigan los intereses de los Estados Unidos y/o de sus aliados. [...] La mayoría de las resoluciones de la Asamblea General se reducen a letra muerta a menos que sean activamente apoyadas por la potencia hegemónica y sus asociados. La ‘guerra humanitaria’ en Kosovo, por ejemplo, fue llevada a cabo en nombre de las Naciones Unidas pero sorteando por completo la autoridad tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General. Washington decidió que era necesaria una intervención militar y eso fue lo que ocurrió. Naturalmente, nada de esto tiene la menor relación con la producción de una ley universal o, como confiaba Kelsen, con el surgimiento de un ‘esquema trascendental de la validez del derecho situado por encima del estado-nación’.

Por su lado, el reduccionismo de las teorías realistas es comprensible en momentos históricos concretos como fueron las guerras mundiales, la época de Guerra Fría y demás conflictos que marcaron la Historia (Grieco 1997). La estrechez de panorama no es sólo condenable en forma teórica sino también práctica: un excesivo militarismo puede servir a los intereses de las grandes potencias, pero es totalmente perjudicial para los Estados más pequeños o periféricos (Escudé 1995, 6).

1.4.3. Seguridad

Thomas Hobbes, primer autor en incluir el concepto de seguridad en su trabajo conceptual, sostiene que el establecimiento del Estado moderno es una alternativa a la anarquía, inclusive a nivel internacional, como garante de la seguridad y los derechos de sus ciudadanos; ante la gran improbabilidad de contar con una autoridad supranacional que gobierne la agenda internacional. Por su lado, Kant incluye la necesidad de contar con un “ordenamiento jurídico internacional”, a través de organismos internacionales que limiten las acciones violentas y conflictos entre los Estados. Estas escuelas de pensamiento son las que delimitan las relaciones

internacionales en torno al concepto de seguridad (citado en Orozco 2006, 164-166).

Ante la disminución del poder que detienen los Estados por la progresiva pérdida de eficacia y efectividad de las estructuras políticas y jurídicas nacionales, impotentes para controlar actores, procesos y mecanismos que exceden sus fronteras y capacidad de acción; la proliferación de amenazas internacionales como el terrorismo, el lavado de activos o el narcotráfico, apunta al debilitamiento de los Estados y busca condenarlo al fracaso hasta en sus funciones de seguridad más tradicionales: “desafiado en su monopolio de la violencia física legítima, y también en su aptitud para preservar y controlar el valor de las riquezas nacionales” (Laroche 1998, 87).

Sin embargo, las nuevas amenazas transnacionales del crimen organizado requieren de una fórmula coordinada que no solamente confíe la seguridad mundial, como suma de los esfuerzos nacionales y regionales, en los regímenes internacionales y sus acciones contra estos delitos y su financiamiento. La intervención activa de los Estados se vuelve necesaria. Es así como los atentados del 11 de septiembre de 2001, más allá de debilitar al Estado, tuvieron como consecuencia directa su retorno, protagonismo e injerencia en la política internacional; desde un país considerado “ultraliberal” como los Estados Unidos de América; tal como lo comenta Marie-Claude Smouts (2003): “Es una singular paradoja que la práctica terrorista que surge de actores no estatales no haya marcado la victoria del transnacionalismo sobre el Estado. Al contrario, el recurso al poder público aparece como la única muralla contra la amenaza difusa. Se desafía al Estado, y éste sale reforzado.”.

Cada gobierno define el concepto de seguridad nacional para proteger al Estado y sus ciudadanos contra todo tipo de amenaza o crisis nacional que pudieran presentarse bajo diferentes formas de poder: político, diplomático, económico, militar, entre otros. El concepto desarrollado por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, enfoca el tema militar, que hoy ha mutado para ser un asunto más enfocado a la seguridad económica o relacionada con temas no militares, conforme al cambio de valores de la misma sociedad.

Hoy en día, la seguridad nacional, para los Estados Unidos, está relacionada con la seguridad territorial y ciudadana, principalmente debido a las amenazas terroristas y las demostraciones violentas de intolerancia racial y étnica, a más de los factores económicos, energéticos, ambientales. Las posibles amenazas ya no incluyen

solamente a otros Estados, sino también a actores no estatales como el terrorismo internacional, los carteles de narcotráfico, las organizaciones de crimen organizado, algunas grandes corporaciones multinacionales, algunas organizaciones sin fines de lucro u ONG, entre otros.

Los atentados terroristas en territorio estadounidense, el 11 de septiembre de 2001, contra las Torres Gemelas y otros lugares emblemáticos, ampliaron el enfoque, las discusiones y los mecanismos de lucha contra el lavado de activos, incluyendo con gran fuerza en el escenario internacional la problemática del terrorismo y su financiamiento. En nombre de la seguridad mundial, los Estados Unidos lideraron la toma de acciones concretas y de alta repercusión global.

Amparados en su Ley de Seguridad Nacional, los Estados Unidos involucraron a la comunidad internacional en el conflicto; logrando que sus políticas fueran amplia y fuertemente sostenidas por dos principales resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, fundamentalmente la Resolución 1373 (2001)¹⁸ y la Resolución 1390 (2002)¹⁹; aprobadas por el Consejo en su 4385ª sesión de 28 de septiembre de 2001, y en su 4452ª sesión de 16 de enero de 2002, respectivamente. Estas resoluciones tratan básicamente sobre las medidas para la prevención y represión de actos terroristas y su financiamiento, exigiendo a los países a tomar las medidas que garanticen su cumplimiento tanto a nivel nacional como internacional; así como medidas a aplicarse con relación a los responsables de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Las medidas puestas en marcha, por los Estados Unidos, para proteger y garantizar la seguridad nacional van desde los canales diplomáticos, para contar con aliados y reducir las amenazas, el poder económico para asegurar cooperación, las fuerzas armadas bien preparadas y actualizadas, la implementación de la normativa necesaria para sancionar efectivamente los delitos y otras amenazas (incluida la legislación anti terrorista), reforzar la seguridad en lugares estratégicos, contar con servicios de inteligencia y de contra-inteligencia, que detecten y eviten amenazas y espionaje, así como protejan información reservada y sensible.

Una vez más, los Estados Unidos han liderado la generación de normativa

¹⁸ “Resolución 1373”, ONU, último acceso el 16 de junio de 2015, <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20(2001))>.

¹⁹ “Resolución 1390”, ONU, último acceso el 16 de junio de 2015, <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1390%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1390%20(2002))>.

para reforzar las leyes vigentes en materia de lavado de activos y sancionar fuertemente los actos terroristas como el “9/11”. La Ley USA Patriot -que lleva como título oficial “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism - *USA PATRIOT ACT*”.

Esta Ley, aprobada por el Ejecutivo y el Congreso en octubre del 2001 (Cano y Lugo 2004, 39-71), da un poder nunca antes visto al gobierno de los Estados Unidos y concede a sus autoridades el derecho a ejercer extraterritorialidad, principalmente a través del uso y control del dólar, teniendo inclusive la capacidad de intervenir en los activos y giros de negocios de toda institución financiera y negocio en el mundo entero.

El propósito de esta Ley es desalentar y castigar los actos terroristas tanto en territorio estadounidense como en el mundo; y para este fin, a más de reforzar las medidas internas (federales y estatales), genera la normativa y las herramientas de investigación necesarias para fortalecer las medidas de prevención, detección y sanción de casos internacionales en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que tuvieran alguna conexión con los Estados Unidos. Busca someter a procedimientos de investigación especial y minuciosa a jurisdicciones e instituciones extranjeras, y a todo tipo de transacción internacional y cuentas en el exterior susceptibles de uso y abuso criminal; para proteger al sistema financiero de Estados Unidos de manejos criminales por parte de sujetos nacionales y extranjeros, e impedir el ingreso de los bienes y dineros de origen ilícito, obtenidos en cualquier parte de mundo.

Esta Ley de carácter extraterritorial y de aplicación obligatoria para hacer negocios con los Estados Unidos, se apoya en los tratados internacionales y convenios bilaterales. Desde la Sección 311 hasta la Sección 362, el Acta hace referencia específicamente al lavado de activos con relación a las instituciones financieras.²⁰ El artículo 302 del Acta realiza todas las vinculaciones entre el delito de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; retomando los datos del FMI con relación al monto lavado a nivel mundial que representa entre el 2% y el 5% del producto bruto interno mundial, y estimando “por lo menos US \$600.000.000.000 anuales, constituye la fuente de financiamiento que permite que organizaciones delictivas transnacionales lleven a cabo y amplíen sus operaciones en detrimento de

²⁰ “USA PATRIOT Act”, FINCEN, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/>.

la seguridad de los ciudadanos estadounidenses”.²¹

Otros artículos del Acta establecen claramente el tratamiento especial y las medidas que deben aplicarse en cuanto a las relaciones financieras con actores extranjeros y a las transacciones internacionales. Las medidas especiales para jurisdicciones o instituciones financieras extranjeras en material de lavado de activos que inclusive prohíben o imponen condiciones para la apertura y mantenimiento de cuentas de extranjeros en territorio estadounidense (Art.311); la debida diligencia para las instituciones financieras de los Estados Unidos que mantengan corresponsalía con instituciones financieras extranjeras o mantengan cuentas de ciudadanos extranjeros (Art.312); el establecimiento de mecanismos de cooperación ágiles y oportunos (Art.314); entre otros.

A continuación, algunas de las atribuciones en aplicación de esta Ley, que atentan contra los derechos elementales de las personas en el mundo:

- Registrar domicilios y negocios sin consentimiento del dueño
- Clasificar como terrorista a cualquier persona que pertenezca a un grupo activista
- Vigilar el correo electrónico y las páginas de internet visitadas
- Quitar la propiedad sin audiencia alguna
- Espiar a cualquier ciudadano
- Detener emigrantes y mantenerlos en prisión indefinidamente, sin previa demostración de que se trate de terroristas
- Intervenir las líneas telefónicas sin una orden específica.

Algunas de estas disposiciones han sido el centro de la discusión y hasta discordia entre el Ejecutivo y sectores del Legislativo de los Estados Unidos desde finales de mayo de 2015, principalmente por su expiración al 1 de junio de 2015 y la falta de acuerdo para la ratificación de la Sección 21, al considerar que la Agencia Nacional de Seguridad (NSA por sus siglas en inglés) más que velar por la seguridad se encarga de espiar a los ciudadanos. Hay que tener presente que el Acta Patriota no ha expirado, solamente algunas disposiciones que, como se menciona anteriormente, han ampliado los poderes de los Estados Unidos no solamente dentro de su territorio,

²¹ “Artículo 302. Hallazgos y propósito.”, US INTERAMERICAN COMMUNITY AFFAIRS, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://interamerican-usa.com/articulos/Leyes/US-Patriot%20Act.htm#A302>>.

pero también fuera de éste.²²

Queda por ver el desenlace de esta disputa de poder en el Legislativo norteamericano entre las fuerzas a favor y aquellas en contra del uso de herramientas que buscan garantizar la seguridad a través del control de la privacidad; debate que ha estado sobre la mesa en los últimos dos años y que, de reformarse, dejaría sin sustento legal acciones emprendidas y que han sido efectivas para detectar delitos.

Otro actor importante en esta lucha es la Oficina de Control de Bienes Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro; entidad encargada, entre otras atribuciones, de elaborar listados de personas jurídicas e individuos vinculados en actividades ilícitas (terrorismo, lavado de activos, narcotráfico, principalmente), que representan un riesgo al sistema financiero estadounidense y mundial.²³

El poder y la presión que han ejercido los Estados Unidos a nivel mundial, retomado con mucha mayor intensidad a partir del “9/11”, ha logrado legitimar medidas como las mencionadas y extenderlas a nivel mundial. Hoy en día las leyes y medidas ALA/CFT, son tratadas como un todo en el marco del GAFI, como un bloque inseparable que debe estar presente con la máxima importancia en las agendas de todos los países.

Como ejemplo de esta actitud, basta mencionar que los organismos internacionales señalados a lo largo de este trabajo, se han visto en la necesidad de ampliar sus respectivos mandatos para reforzar la lucha contra del lavado de activos, y prevenir el financiamiento del terrorismo. Hay que reconocer que la aceptación e implementación de las recomendaciones del GAFI es mayor de lo que sucede en otros espacios internacionales; sin embargo, la legitimidad de este organismo está siempre en cuestión ante las normativas legales que gobiernan los países; principalmente entre aquellos que se aferran al uso del tradicional concepto de soberanía.

Keohane reconoce, luego de tratar varios casos de estudio en cuanto al poder, que los actores del sistema internacional, es decir los Estados, actúan racionalmente de manera egoísta y buscando la satisfacción de sus propios intereses de acuerdo a

²² “Section 215 of the Patriot Act Expires in June. Is Congress Ready?”, THE ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION, último acceso el 16 de junio de 2015, <<https://www EFF.org/es/deeplinks/2015/01/section-215-patriot-act-expires-june-congress-ready>>.

²³ “Specially Designated Nationals List (SDN)”, US DEPARTMENT OF TREASURY, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>>.

cálculos de poder. Finalmente y tal como sostienen Tokatlian y Prado (1990, 381): “En resumen, predomina un acomodamiento al realismo en vez de la constatación de un nuevo paradigma. [...] El realismo ha salido airoso: la interdependencia no ha podido construir un paradigma alternativo radicalmente distinto”. Más que una visión constructivista o un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, siguen vigentes las prácticas y fundamentos realistas de poder e interés en el manejo de los regímenes internacionales. Como retomó Keohane (1986, 193) no se desafía la premisa del realismo, “La premisa de la racionalidad [de los actores] será conservada”.

Lo que propone la teoría realista al respecto, es sumamente claro: el interés propio en función del poder, y se puede ver en sus varias dimensiones al interior del mencionado organismo rector en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT). Los conceptos teóricos arriba mencionados nos permitirán reflexionar sobre la lógica de poder que prima en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), su agenda, discusiones, resoluciones y declaraciones públicas. La teoría realista del poder brinda también la posibilidad de mirar a las relaciones internacionales desde una perspectiva geopolítica, factor de gran importancia en la dinámica del GAFI.

Analizando más detenidamente, el poder duro se enfoca básicamente en las retaliaciones cuando los otros Estados no hacen lo que pretende el Estado hegemónico que mentaliza y empuja dichas acciones; y recompensas cuando se enmarcan en su lógica. Por su parte, el poder blando penetra en la organización de la agenda de los Estados, mientras que el concepto de poder inteligente permite la combinación de estos poderes para alcanzar los objetivos propuestos por el o los Estados hegemónicos.

Adicionalmente, se evidencia un desequilibrio del poder. A pesar de ser tantos países y deber alcanzar acuerdos consensuados, el peso en la toma de decisiones recae favorablemente en pocas voces: Estados Unidos y otros países desarrollados.

El aporte de recursos económicos y técnicos por parte de los Estados Unidos, en su calidad de miembro pleno o miembro observador en los grupos regionales al estilo GAFI, denota el papel protagónico en las decisiones y exigencias que se imponen para el cumplimiento de las Recomendaciones. Los países miembros adoptan un rol pasivo al acatar lo que se dicta desde una realidad ajena. A cambio, se disponen a recibir la asistencia técnica previamente elaborada para mantener las

disposiciones y estrategias acordadas en los principales espacios internacionales, basadas en intereses en términos de poder. Frecuentemente, las medidas plasmadas en la normativa interna no logran los objetivos esperados por cuanto no responden a la realidad propia del país o a las prioridades establecidas por las autoridades de turno.

Los Estados, a nivel internacional, tratan de maximizar el espectro de su política exterior, buscan establecer o mantener su poder, y para ello no dudan en utilizar las herramientas disponibles para tal efecto. Escudados en la cooperación internacional en el marco de los regímenes internacionales de lavado de activos, los países del Norte logran obtener los resultados esperados. Los países en desarrollo suelen aplicar bajo presión y amenazas las medidas establecidas por aquellos países desarrollados, definidas de acuerdo a sus intereses. En ese sentido, el compromiso de alto nivel político es necesario para el cumplimiento y efectiva implementación de los estándares establecidos desde el Norte. Los resultados dependen del direccionamiento coherente por parte del Estado, la continuidad y sinergia entre las partes, tanto a nivel nacional como a nivel regional; marcando claramente intereses y políticas coherentes.

Los Estados buscan alcanzar sus intereses particulares e imponerlos en términos de poder. Así, los Estados Unidos quieren imponerse como defensores y protectores de la seguridad mundial, posicionándose como el país que lidera los espacios de discusión encargados de establecer los estándares internacionales, y velar por el cumplimiento de todos los compromisos internacionales. La injerencia se da no solamente mediante mecanismos de presión, pero también mediante la intromisión en asuntos nacionales para garantizar la aplicación de aspectos técnicos que cubran sus demandas. Queda claramente visible la proyección de su política exterior para ampliar su poder.

La revisión del cumplimiento de los estándares internacionales, no solamente tiene entre sus objetivos, el mantenimiento del status-quo y la vigilancia de la seguridad mundial, sino que, como la teoría realista lo mantiene, pretende proyectar su política exterior, en este caso a través de la intromisión en la normativa y asuntos internos; pesando y midiendo el alcance de intereses en términos de poder.

Capítulo Segundo

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Ecuador: 2010-2014

2.1. Principales lineamientos internacionales

2.1.1. GAFI

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), fue creado por los siete países más industrializados del mundo, más conocidos como el grupo del G7, en julio de 1989, para combatir el lavado de activos. En abril de 1990, el GAFI, conformado entonces por 16 países, aprobó los estándares internacionales en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos. Las denominadas “Cuarenta Recomendaciones del GAFI” han sido revisadas en varias ocasiones, siendo la más reciente aquella de 2012 que compila las Recomendaciones para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el documento denominado “INTERNATIONAL STANDARD ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION. THE FATF RECOMMENDATIONS. February 2012”²⁴, publicado en febrero de 2013; (ver anexo III).

El GAFI fue una pieza significativa de la emergente estructura administrativa global que buscaba regular, o por lo menos monitorear, los movimientos de capitales a través de la adopción e implementación de medidas uniformes de alcance universal para la lucha contra el lavado de activos, y que con el paso del tiempo y las circunstancias se ampliaron contra el financiamiento del terrorismo; hasta convertirse en la pieza clave de verdadero alcance global en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; implementada por más de doscientas jurisdicciones (GAFI 2010).

El GAFI está actualmente conformado por 36 miembros, los principales centros financieros del mundo (34 países y 2 organismos regionales), 9 miembros observadores (Malasia y los ocho miembros asociados que son los organismos regionales al estilo GAFI que se mencionaron en el capítulo anterior (“FSRB” por sus siglas en inglés)), y 25 organizaciones internacionales que tienen entre su misión

²⁴ http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf

y/o funciones la lucha contra el lavado de activos. Los miembros plenos de este Grupo y su año de membresía, de acuerdo al informe anual del GAFI correspondiente al periodo 2009-2010, se incluyen en el anexo IV.

Los ejercicios de autoevaluación que cada país realiza y los procesos de evaluaciones mutuas entre países miembros del organismo –tanto GAFI como en los organismos regionales al estilo GAFI- son los instrumentos con los que cuentan los organismos para monitorear la implementación y el cumplimiento de las recomendaciones ALA/CFT, y la efectividad de los mecanismos aplicados, a nivel de los miembros de cada organismo. Sin embargo y en los últimos años, la observancia e injerencia que ejerce el GAFI en los grupos regionales es muy notoria y obliga a realizar esfuerzos adicionales para elevar el cumplimiento de los estándares.

Las autoevaluaciones son cuestionarios que cubren las Cuarenta Recomendaciones para que todos los miembros completen y autoevalúen su desempeño. Los resultados son puestos a disposición de la Secretaría y en conocimiento de los miembros del grupo para su publicación electrónica e incorporación en el informe anual del organismo.

Las evaluaciones mutuas se diseñaron para evaluar a todas las jurisdicciones del organismo por parte de sus pares regionales. Cada equipo evaluador está conformado por expertos nacionales de los mismos países miembros en temas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en tres aspectos: financiero, legal y técnico-operativo; y es coordinado por la Secretaría del organismo. El proceso inicia con el envío del formulario país que cubre las 40 Recomendaciones a ser llenado por todas las instituciones nacionales de acuerdo a sus competencias.

El proceso de las evaluaciones mutuas no termina con el informe de evaluación. De acuerdo con el mandato constitutivo, el organismo debe brindar el apoyo técnico necesario a los países evaluados para superar las deficiencias detectadas y así mejorar sus sistemas ALA/CFT. Al aprobarse un informe de evaluación, se decide la aplicación de un proceso de seguimiento para verificar en forma continua el adelanto que va realizando el país evaluado a fin de superar las principales deficiencias identificadas en su informe. De acuerdo con la normativa, todos los países bajo seguimiento deben presentar un plan de acción con fechas

previstas y medidas concretas para el cumplimiento efectivo de las Recomendaciones observadas como no cumplidas o parcialmente cumplidas (GAFISUD, 2011).

2.1.2. GAFILAT

Como fue expuesto en el primer capítulo, actualmente son ocho organismos que cubren las principales regiones del mundo. Estos organismos regionales fueron creados con la finalidad de expandir el mandato del GAFI al resto del mundo, para armonizar y estandarizar el cumplimiento de las recomendaciones a nivel mundial. Con esto, se buscó legitimar las decisiones y acciones del GAFI a nivel regional, incluir a los países no miembros para que se sientan incluidos en las decisiones hegemónicas del Norte. Como lo dijo Hülse (2006,15), “Esto vuelve a las reglas hegemónicas en reglas regionales”.

Antes de avanzar, cabe aclarar que GAFILAT no es una sucursal de GAFI como fuera difundido en varios medios de comunicación nacionales a raíz de la inclusión del país en el listado del 2010. Es un miembro asociado desde el 2006, como lo afirmara Tamara Agnic, durante su papel como Presidenta del organismo regional durante el 2012:

GAFISUD es, efectivamente, un organismo creado al estilo de GAFI y que, por lo demás, recientemente adoptó como propias las nuevas 40 Recomendaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, impulsadas por el grupo con sede en París. Sin embargo, GAFISUD no es un mero transmisor/traductor de estándares impuestos por las economías más avanzadas. Por el contrario, en su seno se desarrollan debates sobre elementos técnicos, adecuaciones y consideraciones de realidades nacionales para la adopción efectiva de tales recomendaciones internacionales. Esta discusión no se produce, ni podría producirse, en otro ámbito que en el escenario regional. Adicionalmente, GAFISUD ofrece asistencia técnica y desarrolla actividades de capacitación que la mayoría de los organismos tipo GAFI no proveen. Estas condiciones reflejan que GAFISUD tomó una ruta propia, marcada por sus países y sus coordinadores nacionales, lo que está generando una valoración y prestigio internacional que van más allá del GAFI.²⁵

Este organismo regional cambió recientemente de nombre debido a la ampliación de países miembros, principalmente de Centroamérica y el Caribe. Actualmente, GAFILAT está conformado por 16 países de América Latina como miembros de pleno derecho (ver anexo V). Asimismo, cuenta con miembros observadores: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Portugal; y

²⁵ “Entrevista a Tamara Agnic, directora de la UAF de Chile y presidenta de GAFISUD”, CONTROLCAPITAL.NET, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.controlcapital.net/noticia/1770/Entrevistas/Entrevista-a-Tamara-Agnic-directora-de-la-UAF-de-Chile-y-presidenta-de-GAFISUD.html>>.

varios organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Interpol, la Organización de Estados Americanos, representada por la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Organización de las Naciones Unidas, representada por la Oficina contra la Droga y el Delito y por el Secretariado del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad. También asisten a sus reuniones, como organizaciones asociadas, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y el Grupo Regional del Asia-Pacífico (APGML).

Los procedimientos de autoevaluación y evaluación mutua son similares a los aplicados por el GAFI, anteriormente descritos. La realización de evaluaciones mutuas constituye un proceso complejo que incluye, como se mencionó anteriormente, un grupo de expertos capacitados y facilitados por los países miembro del organismo, la coordinación de la Secretaría Ejecutiva y el país a ser evaluado, dispuesto a revelar todo su sistema preventivo y represivo ALA/CFT, y a recibir un informe de evaluación que revele, más que sus fortalezas, sus debilidades.

Si bien en un principio los informes se basaban en un cumplimiento formal de las recomendaciones, que básicamente consistía en confirmar la incorporación de las Recomendaciones en la normativa nacional; con el tiempo se han ido reforzando los criterios y hoy es necesario verificar el cumplimiento real y efectivo de las medias adoptadas (GAFISUD 2011, 9).

La realización periódica de evaluaciones mutuas ha sido un eje central en el desempeño de GAFILAT, tal como sucede en el GAFI y en los otros grupos regionales. Sin embargo, las evaluaciones no han sido ni pueden ser un objetivo en sí mismo. De acuerdo con la naturaleza propia del organismos, el objetivo para los países miembros debe ser la transformación de sus realidades nacionales promoviendo, tal como lo dice su Memorando Constitutivo, “una respuesta integral y coordinada entre los gobiernos de la región [...] con el objetivo de preservar y mantener la estabilidad social, económica y política de nuestra región”. Y de la misma manera, el objetivo de GAFILAT debe ser trabajar para mejorar el proceso de evaluación y sus resultados, apoyando a los miembros en el fortalecimiento de los sistemas preventivos y represivos ALA/CFT; respondiendo adecuadamente a las debilidades detectadas, en especial aquellas que aparecen como comunes y concurrentes en la región, con la finalidad de promover iniciativas que permitan

enfrentar con mayor eficacia los estándares internacionales. Hoy en día y con los últimos ajustes incorporados en las 40 Recomendaciones desde el 2012, es necesario además realizar un análisis basado en riesgos, demostrar resultados concretos, establecer prioridades y definir planes a mediano y largo plazo (GAFISUD 2011, 16).

Ante las exigencias de cumplimiento actuales y los grandes retos para la región, no basta con una Secretaría Ejecutiva y el manejo político que se da a estos temas. Es necesario que GAFILAT fortalezca la asistencia técnica que brinda a los países miembros, y que ésta vaya más allá de organización de eventos, los que muy pocas veces cumplen con su propósito y se limitan a justificar presupuestos o actividades aprobadas por la Presidencia de turno. Además, se ve necesario que el organismo llene las vacantes técnicas existentes porque de otra manera su labor está mayormente dirigida al enfoque político.

Importantes sumas de recursos destinados a la cooperación y asistencia técnica han servido para movilizar a funcionarios públicos e internacionales, frecuentemente a destinos exóticos. La justificación ha sido el generar espacios de intercambio de conocimientos y experiencias para el mejoramiento de las normativas domésticas, ajustándolas a las exigencias internacionales; objetivos que muchas veces han quedado plasmados en los minuciosos informes de actividades y reportes al donante, sin información de fondo que permita dar cuenta de la inversión y de los resultados.

Es frecuente escuchar en los diferentes foros internacionales a funcionarios del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional ofrecer programas de asistencia técnica, siempre y cuando el organismo o sus países miembros cubran los gastos de desplazamiento y demás en los que incurra su personal; costos que por lo general son bastante elevados. Las jerarquías en estos organismos tradicionales están muy marcadas, sin embargo la rendición de cuentas y las lecciones aprendidas por lo general se quedan en las bases, sin mayor injerencia ni poder en la cadena.

A eso se suma el desinterés de los donantes por profundizar en los resultados o dar seguimiento a las acciones que deberían ser consecuencia de estos espacios financiados. Es común que estos aportes sirvan para justificar acciones en países que de una u otra forma participan en delitos que tienen efectos nocivos en la región o el mundo. Es también observado que los cooperantes se conformen con realizar o asistir a reuniones de seguimiento, convirtiéndose solamente en simples actores de la industria de la cooperación que muchas veces financia el “encuentro de amigos”: de las

élites del poder mundial y mercados financieros, con los líderes nacionales de Ministerios de Economía y Bancos Centrales. Estos espacios con fines políticos se ocultan en agendas técnicas de asuntos a tratar, sin obtener lo que realmente se aspira de éstos.

Otro problema que no permite garantizar la continuidad de los procesos de asistencia, capacitación y coordinación de los programas y procesos, es la alta rotación de funcionarios de las instituciones de los países miembros relacionadas con la temática; lo que hace difícil la efectiva transferencia de conocimientos y experiencias en cuanto a herramientas, técnicas avanzadas y tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La falta de compromiso de los países miembros se refleja en la delegación a reuniones técnicas u operativas de funcionarios con cargos políticos que permanecen temporalmente en el puesto. Los países deben asumir su corresponsabilidad: exigir contenidos de calidad, útiles y aplicables para sus labores diarias y retos nacionales, pero a su vez garantizar la participación del talento humano capaz de aplicar y replicar in-situ los conocimientos adquiridos.

Nuevamente, los fondos han servido para financiar encuentros de expertos, sin generación de material o herramientas que den cuenta de los esfuerzos realizados y los fondos ejecutados. Como en tantos casos, la cooperación no necesariamente llega a los sectores donde debería; y se queda en el pago de gastos administrativos de los donantes, de los equipos encargados de ejecutar los proyectos con los beneficiarios, o de los consultores contratados.

2.1.3. Normativa nacional

En lo que respecta al Ecuador, la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, publicada en el Registro Oficial No. 127, de 18 de octubre de 2005, reformada mediante Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos de 30 de diciembre de 2010, publicada en el Registro Oficial No. 352, al haber sido la última legislación regional en ser aprobada, intentó incorporar toda la normativa y casuística posible a ser tipificada.

Esta Ley creó el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos (CONCLA) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), conocida como Unidad de Análisis Financiero (UAF) a raíz de la reforma legal de 2010. El CONCLA es un cuerpo colegiado integrado por la Unidad de Análisis Financiero como ente operativo y el Directorio que, de acuerdo a la ley, se encarga de aprobar las políticas y planes en

materia de lavado de activos, así como los reglamentos y procedimientos internos de la UAF, y la selección de su Director o Directora General y Subdirector o Subdirectora. El Directorio está presidido por la Procuradora o Procurador General del Estado o su delegada(o), y conformado por seis autoridades más.

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) es la institución pública encargada de las actividades de inteligencia financiera, es decir de solicitar y receptor información de los sujetos obligados a informar sobre la existencia de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas para procesarlas y analizarlas, y, de ser el caso, remitirlas a la Fiscalía General del Estado, como única autoridad competente para su investigación.

La Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, publicada en el Registro oficial No. 352 de 30 de diciembre de 2010, en el Art. innúmerado posterior al Art. 3, establece los sujetos obligados a informar. Una de las modificaciones más relevantes en la reforma a la ley de 2010, fue incorporar explícitamente a un gran número de sujetos obligados a reportar; la ley original solamente contemplaba al sistema de bancos y seguros (ver anexo VI). Otra modificación es el alcance legal que incluye el financiamiento de todo tipo de delito. En la práctica, parecería que la capacidad actual de las autoridades competentes no permite dar respuesta eficiente y oportuna al trabajo y control de tanto sujeto obligado a reportar, ta como lo determina la Ley.

Las facultades otorgadas a la UAF, se refieren más que actividades de inteligencia propiamente dichas, a actividades relacionadas con el análisis de la información financiera, comercial, tributaria, aduanera, proporcionada por los sujetos obligados a informar, y las bases de datos de las instituciones que forman parte del Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA). Esta información sirve para elaborar informes que permitan a las autoridades competentes la investigación y detección de operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas. Debido a la confusión generada al interior del país y para definir de mejor manera las competencias de la UIF, desde el año 2008, se cambió su denominación por Unidad de Análisis Financiero del Ecuador (UAF). A nivel regional y mundial, hablar de UIF o de UAF es equivalente.

Adicionalmente, la Disposición General Quinta de la mencionada Ley Reformada, establece que todas las instituciones que integran el CONCLA, implementarán su respectiva Unidad Antilavado, con la finalidad de ejecutar

acciones conjuntas rápidas y eficientes para combatir el delito de lavado de activos. Entre las acciones están el reportar, con la reserva del caso, a la UAF las operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las cuales tuviere conocimiento, y coordinar y ejecutar programas de cooperación e intercambio de información con la UAF y la Fiscalía General del Estado.

En vista de la fuerte inversión que realiza el Estado Ecuatoriano en establecer los espacios que permitan cumplir con la normativa vigente, y hasta ajustarse y cubrir las expectativas de la comunidad internacional, el gobierno debería evaluar si es efectiva la coordinación a nivel de estas unidades y si se justifica contar con un aparataje público tan grande ante acciones que no han dado los resultados esperados, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

2.2. Países no cooperantes y declaraciones públicas

2.2.1. Breve descripción histórica de los listados

De acuerdo con el reporte anual 2000-2001 del GAFI, desde 1998 el organismo empezó el trabajo para que las Recomendaciones se cumplan a nivel mundial y desde 1999 una de sus prioridades fue la identificación de jurisdicciones y territorios no cooperantes con la finalidad de proteger el sistema financiero mundial (GAFI, 2001).

Poco a poco, los países miembros del GAFI fueron introduciendo medidas de gran impacto para obligar a los países no miembros con legislaciones deficientes en materia de lucha contra el lavado de activos –de acuerdo a los países desarrollados y miembros-, a implementar las recomendaciones para proteger sus fronteras y sus sistemas financieros de la misma manera que lo estaban realizando los países miembros con sus economías y así, al sistema mundial (Walters, 2003).

La lista de los denominados países y territorios no cooperantes (más conocida como NCCT por sus siglas en inglés que se refieren a *Non-Cooperative Countries and Territories*), apareció en parte como resultado del esfuerzo que realizaron los países miembros de GAFI para armonizar estándares entre sus miembros. Tan pronto como los miembros pusieron orden al interior de sus propias estructuras financieras, las debilidades de los países no miembros aparecieron más evidentes y dejaron a la luz la facilidad de movilidad de capitales de corto plazo en las áreas menos controladas. Por tal razón, se requería acciones y resultados similares desde los países no miembros cuyas omisiones o falta de adecuación de su normativa interna de acuerdo a lo determinado por las Recomendaciones, afectaban gravemente la

cooperación internacional.

Al implementar el listado de países con deficiencias graves en materia de lavado de activos, el GAFI buscó promover que todas las jurisdicciones y los centros financieros alrededor del mundo adopten e implementen medidas para la prevención, detección, sanción y erradicación del lavado de activos so pena de ser incluidos en un listado público. Fue una movida estratégica de los países más desarrollados y creadores de GAFI, para trasladar la atención pública a terceros, y así señalar a esos países como deficientes, cuando los mismos países desarrollados llenaban los criterios para ellos mismos ser incluidos en su propia creación.

A partir de febrero de 2000, el GAFI empezó a incluir en las listas territorios no cooperantes en materia de lavado de activos: jurisdicciones con omisiones o falta de adecuación de su normativa interna de acuerdo a lo determinado por las recomendaciones vigentes a la fecha; falencias que incidían gravemente en la cooperación internacional. En ese entonces, el análisis afectaba solamente a las jurisdicciones no miembros, y respondía a veinticinco criterios publicados en el primer informe histórico del GAFI sobre las jurisdicciones y territorios no cooperantes (GAFI 2000).

Al 2004, eran 19 los países incluidos por el GAFI en el listado de “no cooperantes”, como parte del “esfuerzo mundial para combatir el lavado de dinero” (Cano y Lugo 2004, 46). Sin embargo, el listado perdió vigencia en el 2006, cuando, luego de ocho informes sobre los “no cooperantes”, a junio de ese año solamente un país se mantenía en el listado desde el 2005: Birmania (Myanmar Burma) (GAFI, 2007). De hecho, Birmania es la única jurisdicción que retornó a los listados en el 2014 y se mantiene en el mismo listado de países con deficiencias en el cual se encuentra el Ecuador.²⁶

La política de listados fue retomada por el GAFI en sus espacios de discusión a lo largo del 2009. Tanto la Presidencia y la Secretaría de GAFI, de acuerdo a lo solicitado por el Pleno de Representantes -entre los años 2009 y principios de 2010- realizaron varios acercamientos a los países identificados como deficientes en materia de normativa y acciones efectivas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Asimismo, fueron múltiples los pedidos e insistencias

²⁶ “Public statement February 2015”, GAFI, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html>>.

solicitando el compromiso político del más alto nivel por los graves vacíos y falencias en sus sistemas nacionales de prevención, control y sanción en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Como resultado del silencio o la falta de acción de varias naciones, el 17 de febrero de 2010, el GAFI colocó a Angola, Corea del Norte, Ecuador, Etiopía e Irán en la nueva lista de países no cooperantes, popularmente y mal conocida como la lista negra del GAFI. La principal razón para esta inclusión se centraba en el riesgo que representaban estos países para el sistema financiero internacional, y la falta de cooperación internacional que demostraban al no contar con un claro compromiso del más alto nivel político.

Como se mencionó anteriormente, los acuerdos alcanzados por el GAFI no tienen carácter coactivo en términos jurídicos, pero constituyen un elemento de fuerte presión política que, en última instancia, se traduce en la aplicación de las contramedidas que se encuentran contempladas en las Recomendaciones; principalmente en la Recomendación 19 sobre “Países de mayor riesgo” (ver anexo VII).

Esta Recomendación 19 implica ajustes a las legislaciones nacionales, mismas que incrementan el costo de las medidas especiales adicionales que los actores deberán aplicar y reportar. Si se trata de un país miembro de GAFI, corre incluso el riesgo de ser suspendido del grupo. Sin embargo, la política del GAFI es mantener el diálogo abierto con los miembros y demás países que tengan dificultades en la aplicación de las medidas.

2.2.2. Dinámica y alcance de los listados y declaraciones públicas del GAFI

Cuando el GAFI nació, se le percibía como el club de los países más industrializados del mundo, y que en un marco así, las recomendaciones contra el lavado de activos se veían como una invención del G7, donde las reglas de juego eran acordadas rápidamente, más para imponer a terceros que para autoimponerse (Hülse 2006, 8-15). Si bien se consideraba que los instrumentos para medir el progreso de los países miembros eran las autoevaluaciones y los procesos de evaluación mutua, aquellos países no miembros solamente podían incluirse en la iniciativa o ingresar en un listado de Territorios y Países No Cooperantes (NCCT).

Han transcurrido más de 25 años, y la percepción sigue siendo la misma: las recomendaciones son concebidas como una imposición del Norte y una manera de presionar a las jurisdicciones a estar alineadas con las políticas que dictan estos

países.

En un principio, el listado pretendía ser usado como una herramienta para avergonzar a las jurisdicciones no miembros señaladas por el GAFI como deficientes; más conocida como *naming and blaming list* (Allen 2000). El listado se hace público para alertar a los países y a sus mercados sobre la poca acción emprendida por el país señalado en la lucha contra el lavado de activos y posteriormente se amplió al financiamiento del terrorismo. Sin embargo, se ve necesario que los miembros del GAFI no solamente señalen y juzguen, sino que apoyen a los países con deficiencias, a tomar las acciones para que mejoren su normativa y prácticas domésticas.

Por ejemplo, los Estados Unidos exige a sus instituciones que al relacionarse con instituciones financieras de las jurisdicciones enlistadas, para continuar en negocio, deben establecer medidas especiales de debida diligencia y mecanismos reforzados para reportar a los organismos de control las transacciones y demás acciones financieras; lo que eleva los costos por las medidas adicionales que deben tomarse en los dos puntos, tanto en el país de origen como en los Estados Unidos. Inclusive prohíbe entablar relaciones comerciales con países del listado; pero como se verá más adelante ni las propias firmas financieras grandes con sede en territorio estadounidense han cumplido o cumplen con esto.

El GAFI encarga el proceso de enlistar y sacar de listas al Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG por sus siglas en inglés: “*International Cooperation Review Group*”), por cuanto el cumplimiento o no de las recomendaciones es un tema de cooperación entre los Estados para el bien colectivo del mundo entero. Es importante anotar que la cooperación internacional en estos foros no necesariamente se mide en contribuciones monetarias, pero sobretodo en la capacidad de brindar asistencia técnica y de apoyo a los países con deficiencias. Se entra en la línea tan fina de influencia política para que los países no alineados con las recomendaciones sean señalados por el GAFI y deban ajustar sus agendas y sus acciones a éstas so pena de quedar aislados del sistema financiero mundial.

Antes de pasar a la lista, el país deficiente debe ser revisado por su respectivo grupo regional de cooperación internacional, existiendo en la actualidad cuatro grupos regionales de revisión: de las Américas, Asia Pacífico, Europa, África y Medio Este.

La identificación de las jurisdicciones con deficiencias en la cooperación internacional, un concepto ampliamente definido por el GAFI, puede ser propuesto por uno o varios países miembros del GAFI o desde el grupo regional de cooperación internacional, con los sustentos del caso que demuestren que el o los países señalados tienen dificultades en la aplicación de las Recomendaciones o no las están aplicando de la manera deseada. Cabe mencionar que solamente los países miembros pueden sugerir la inclusión de un país en el listado, pero el no tener la membresía no debe ser el factor decisivo en la inclusión o no en el listado.

El grupo regional del ICRG realiza la búsqueda de evidencias sobre la jurisdicción señalada con ayuda de otros miembros, la Secretaría del GAFI o del grupo regional al estilo GAFI al cual pertenece el país identificado para la revisión. La revisión o el que un país esté en proceso de revisión es un paso distinto al listado. Tal como registra el tercer informe sobre países no cooperantes realizados por el GAFI, hay países que han entrado en revisión y nunca fueron incluidos en un listado público, como Costa Rica, los Emiratos Árabes Unidos o Palau; que fueron revisados por sus organismos regionales al estilo GAFI en 2001 y no pasaron al siguiente nivel del proceso (GAFI 2002).

Los países considerados para ingresar en el listado tienen el derecho de participar a lo largo del proceso. Una vez en revisión, los países son puestos en conocimiento a través de un comunicado oficial desde el GAFI, donde se solicita un compromiso de alto nivel político para trabajar con el ICRG y determinar si efectivamente el país cuenta con las deficiencias identificadas en los procesos de evaluación mutua. Después del primer borrador de informe realizado por el grupo ad hoc, el país está en la posibilidad de revisar el documento y realizar observaciones o comentarios al informe antes de ponerlo en conocimiento del Pleno del GAFI. El siguiente paso es un diálogo con el ICRG y luego subir e informe para ser tratado en el Pleno del GAFI y en conjunto tratar posibles alternativas para no entrar en el listado. Una vez agotadas todas estas instancias, la decisión final queda en manos del Pleno del GAFI.

De acuerdo a Allen (2000), la discreción inherente al organismo para aprobar o desaprobado una propuesta de ingreso al listado, suele dar una dimensión política a las decisiones tomadas, donde, de acuerdo a los concedores del proceso, las negociaciones diplomáticas juegan un papel importante en la decisión final del listado. Por ejemplo, menciona en su artículo que Francia mocionó fuertemente para

incluir en la revisión a los territorios británicos calificados como paraísos fiscales – tal y como consta en el listado de los primeros países identificados. El Reino Unido se vio obligado a negociar y evitó que todas las islas entraran en el listado, sin embargo las antiguas colonias no pudieron “salvarse” del listado, como las Islas Caimanes. Otro caso más reciente y recurrente fue la participación (tardía) en 2010 de Rusia para tratar de que la Plenaria considere la salida de Ecuador y Venezuela del listado de jurisdicciones con deficiencias. Sin embargo, las consideraciones políticas no siempre dominan ni son suficientes. Así lo demostró el GAFI al enlistar a dos jurisdicciones poderosas como Israel y Rusia en el primer listado elaborado por el GAFI en el año 2000 (Allen).

Uno de los requisitos para iniciar el proceso formal de salida, es trabajar en un plan de acción a nivel interno para superar las observaciones realizadas, estableciendo las medidas a tomar, las instituciones responsables de cada una de éstas, y los plazos de cumplimiento. El GAFI evalúa el progreso que realice la jurisdicción enlistada como no cooperante en los tiempos establecidos, por lo general semestral o anualmente, para determinar si es posible o no su salida del listado. El proceso es iniciado por el grupo de revisión regional del ICRG, mismo que incluye comunicación permanente y reuniones presenciales con autoridades del país enlistado –más conocidas como reuniones *face-to-face*.

Para que las propuestas de salir del listado sean tratadas ante la Plenaria, los informes de cada caso deben contener datos contundentes que demuestren la existencia de normativa adecuada y pruebas de la implementación efectiva de sistemas anti lavado, que satisfagan al conjunto de países del GAFI. Una vez en discusión ante la Plenaria, todos los miembros deben estar de acuerdo por cuanto se toman decisiones en consenso. Si efectivamente se han tomado medidas para superar las deficiencias notadas en el informe, el GAFI confiará en el trabajo realizado por el grupo de revisión regional, principalmente notando los avances en cuanto a legislación, supervisión financiera, debida diligencia con el cliente, reporte de actividades sospechosas, y cooperación internacional.

A pesar de contar con las reglas del juego, los países se quejan frecuentemente por la falta de claridad en los procesos a seguir, básicamente por el trato diferenciado que se da a cada caso. Las críticas al GAFI y sus listados se dan principalmente por la no inclusión de países que representan un claro riesgo al sistema financiero internacional, al no contar con normativa en materia de lavado de

activos, permitir el financiamiento de acciones terroristas, y consentir operaciones financieras informales.

Salir de los listados ocurre con mucha frecuencia: de los quince primeros países que ingresaron en el listado en el año 2000, ninguno se encuentra actualmente en él; y de los cuatro países que ingresaron en el listado en el 2010, sólo Ecuador volvió a aparecer en el 2012 y permaneció en él junto con Algeria y Birmania hasta junio de 2015.²⁷

Una vez fuera de la lista, es común que el monitoreo se realice de manera estricta y permanente, a menudo por el organismo regional al estilo GAFI que debe reportar avances al GAFI.

En caso de no demostrar compromiso político ni avances significativos que superen las deficiencias identificadas, el siguiente paso es incluir al país en la declaración pública. En esta etapa, el GAFI realiza un llamado a sus miembros para la aplicación de la Recomendación 19 y de todo tipo de contramedidas, eficaces y proporcionales al riesgo que representa el país identificado; para que las instituciones financieras de los países miembros presten especial atención e intensifiquen las medidas de debida diligencia al momento de entablar relaciones comerciales y transacciones con personas naturales y jurídicas, e instituciones financieras de países incluidos en la declaración como deficientes o no cooperantes.

Si es que las reglas se aplicaran para todos, seguramente más países aparecerían en los listados. Existen países que representan un riesgo mayor que otros en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Resulta hasta irónico que los mismos países que promueven y lideran las recomendaciones de GAFI y la aplicación de medidas cada vez más estrictas, son los principales centros de lavado de activos y lugares donde inclusive se recaudan fondos para financiar actividades terroristas: Estados Unidos y el Reino Unido. Asimismo, los grandes bancos y firmas financieras, ubicados en las principales capitales financieras, siguen siendo los espacios más vulnerables y utilizados por el crimen organizado para el lavado de activos. En alguna lista debería aparecer los países que representan un riesgo ya sea por los importantes movimientos financieros que albergan o por la falta de regulación hacia los delitos de lavado de activos.

²⁷ *Ibíd.*

Para William Black, profesor universitario e investigador de fraudes bancarios, más que la lista negra o gris del GAFI es “la lista loca”, por cuanto hay países que realmente representan un riesgo tanto por la falta de medidas antilavado de activos y por estar permanentemente asociados con el financiamiento del terrorismo; y aún así no constan en ningún listado:

Syria, Jordan, Libya, Saudi Arabia, the Emirates, Egypt, Afghanistan, Iraq, Pakistan and Lebanon’s banks and informal financial operations are wide-open to money laundering, have often funded terror, and have nothing that even approaches a rule of law. [...] Each of the nations I have listed should be on FATF’s ‘black list’ if FATF followed any principles in creating its lists. [...] But the nations I have listed are not the largest centers of money laundering or terrorist funding – they are simply the most obvious nations. The biggest centers of money laundering and terrorist funding in the world are UK banks and UK-related tax havens in the Caribbean and Channel Islands.²⁸

Hay que tomar en cuenta que el GAFI nunca ha suspendido a ningún país miembro a pesar de los retrasos y omisiones en la aplicación de las Cuarenta Recomendaciones. Argentina estuvo en un proceso de seguimiento intensificado y muy cerca de ingresar en el listado de países con deficiencias.²⁹

Sin embargo, es más interesante revisar el informe de evaluación de los Estados Unidos, realizado conjuntamente por el GAFI y el Grupo Regional al estilo GAFI de Asia-Pacífico, aprobado en junio de 2006. En éste, consta que dicho país ha cumplido plenamente 15 de las 49 recomendaciones, 28 mayoritariamente cumplidas, 2 y 4 recomendaciones parcialmente y no cumplidas, respectivamente (GAFI 2006).

Otro caso que vale la pena ser mencionado es la última evaluación realizada a México, país que goza de una doble membresía: miembro pleno de GAFI desde el año 2000 y de GAFILAT desde el 2006. Fue una evaluación mutua GAFI-GAFISUD, es decir que el equipo de expertos evaluadores tuvo representación de ambos organismos y veló por el cumplimiento de los requerimientos exigidos por cada Grupo. De acuerdo al informe sobre esta evaluación aprobado en el año 2008 por ambos organismos, solamente 7 de las 49 recomendaciones fueron completamente cumplidas, 17 mayoritariamente cumplidas, 19 parcialmente

²⁸ “La Lista Loca – Part1”, New Economic Perspectives, último acceso el 18 de junio de 2015, <<http://neweconomicperspectives.org/2015/04/la-lista-loca-part-1.html#more-9361>>.

²⁹ “El GAFI dio su primer paso para sancionar al país”, LA NACIÓN, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.lanacion.com.ar/1321836-el-gafi-dio-su-primer-paso-para-sancionar-al-pais>>.

cumplidas y 6 no cumplidas (GAFI 2008).

El balance aparentemente no es del todo positivo ni para los Estados Unidos ni para México. Sin embargo, las recomendaciones calificadas por el GAFI como fundamentales, estaban cubiertas. Sería interesante analizar detenidamente el caso mexicano, que podría dar una lección al Ecuador sobre el manejo político y estratégico, a más del técnico, que requieren estos espacios internacionales en materia de lavado de activos y financiamiento de terrorismo³⁰.

2.3. Caso Ecuador 2010-2014: cumplimiento de las Recomendaciones, problemas y estrategia nacional

A más de las Recomendaciones del GAFI, hay que revisar el contexto mundial para entender la inclusión del Ecuador como país “no cooperante”, y que lo mantiene como país con deficiencias estratégicas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Más allá del cumplimiento de los estándares internacionales, hay aspectos políticos, tanto en el contexto internacional como nacional, a tomar en cuenta en el análisis.

2.3.1. Construyendo un sistema financiero mundial basado en la transparencia

La crisis financiera mundial de 2008 transformó al G20 de una reunión política-técnica de Ministros de Economía y Finanzas (que nació oficialmente en 1999 en Berlín, como respuesta a la crisis asiática), al principal foro permanente de Jefes de Estado sobre gobernanza económica global para resolver los asuntos mundiales.

Ya lo declaró el primer ministro británico Gordon Brown, en el marco de la Cumbre del G20 en Londres 2009: “Creo que está surgiendo un nuevo orden mundial y, con él, las bases de una nueva era progresista de cooperación internacional”. A partir de esa reunión y en términos de peso e influencia política, sobre todo con relación a la gestión y representación de la economía mundial, el G20 tomó el papel central que antes ocupaba el G8 (Antuñano, 2010).

Las repercusiones negativas detectadas a raíz de las crisis financieras elevaron las alertas por su rápida expansión en otros países y regiones; advirtiendo al mundo del alto riesgo de desestabilizar el sistema financiero regional e incluso global. Las

³⁰ En México, recién el 17 de octubre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la denominada “Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de Procedencia ilícita”, mejor conocida como “Ley contra el lavado de dinero”; misma que entró en vigor a los 9 meses de su publicación. Este país no entró en ningún proceso de revisión del GAFI, a partir del 2009.

principales áreas del problema detectadas fueron:

- débiles regulaciones bancarias,
- prácticas crediticias peligrosas,
- sectores mínimamente supervisados,
- sistemas electrónicos poco o nada controlados.

El crecimiento de la banca transfronteriza y las transacciones mundiales ha contribuido a potenciar la transmisión internacional de las crisis financieras y de delitos como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La aparición de instrumentos financieros -como los bonos soberanos de inversión, los fondos de capital de riesgo, los fondos de pensión, los hedge funds, los fondos indexados, los fondos cotizados-, de nuevos actores como China y los BRICS, a más de los nuevos vehículos de inversión, aumentarán los movimientos conjuntos de precios de los activos entre países, y con ello los riesgos simultáneos en diferentes países y continentes (Mauro y Yafeh, 2007).

A esto se suma la reciente inclusión, del 30 de noviembre de 2015, del Fondo Monetario Internacional (FMI), al yuan chino - también conocido como renminbi- en su canasta referencial de monedas -denominada Derechos Especiales de Giro (SDR por su sigla en inglés)- junto al dólar (41,9%), el euro (37,4%), la libra esterlina (11,3 %), y el yen (9,4%). El ingreso del yuan en octubre del 2016, incluye a Pekín como una potencia económica mundial, siendo el mayor cambio en su composición en los últimos 35 años. Bajo las nuevas ponderaciones, la participación del euro caerá a 30,93 por ciento. La libra y el yen también tendrán un peso menor, mientras que el dólar se mantendrá casi al mismo nivel.³¹

Los ajustes urgentes que se requiere en temas de regulación, transparencia y cooperación internacional en el sistema financiero internacional, son temas que demandan la participación activa tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

La preocupación mundial por la regulación y transparencia del sistema financiero internacional, incorporó al GAFI para trabajar conjuntamente en la

³¹

(http://economia.elpais.com/economia/2015/11/30/actualidad/1448897386_816387.html)

revisión de la definición sobre las instituciones financieras para determinar si todos los actores están cubiertos, e incluir otros sujetos para el cumplimiento de las obligaciones ALA/CFT.

Ante la necesidad de garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales ALA/CFT, el GAFI hizo un llamado a sus miembros y grupos regionales al estilo GAFI para enfrentar los desafíos que trae la globalización del sector financiero; para que todos los países, a través de sus organismos de supervisión, y las instituciones financieras adopten políticas y mecanismos de gestión de riesgo, que se consoliden a nivel regional y mundial.

Por este motivo, el GAFI solicita al mundo la implementación efectiva de los estándares, basada en el análisis de riesgo y la transparencia, y el seguimiento cercano, como acción que apoya y fortalece las respuestas desde los organismos encargados de contribuir a la superación de la crisis financiera así como de los delitos transnacionales.

2.3.2. Procedimiento para la inclusión en los listados GAFI

En el marco de esta Cumbre de Londres, Obama afirmó que “Desde cualquier punto de vista, la Cumbre de Londres fue histórica”³². Y no se equivocó. Por lo menos para el Ecuador, esta Cumbre marcó el punto de partida de una aparición internacional poco afortunada: su inclusión en los listados del GAFI, su rápida, pero breve salida, y una larga permanencia que se mantiene desde el 2012.

En esta Cumbre de abril de 2009, los líderes del G20 acordaron “actuar en contra de las jurisdicciones no-cooperantes”, y pidieron al GAFI que “revise y refuerce el proceso de revisión para evaluar el cumplimiento por jurisdicciones con los estándares ALD/CFT”, debiendo informar a los Ministros de Finanzas y a los Gerentes de Bancos Centrales del G20 sobre la adopción e implementación por países³³.

La falta de regulación y de transparencia fueron consideradas las mayores causas de la crisis económica y financiera global. Es así como el GAFI asumió otra tarea: trabajar para mejorar la regulación y supervisión del sector financiero, para retomar su correcto y robusto funcionamiento. El GAFI debía también asegurar que los regímenes ALA/CFT sean parte integral del sistema regulatorio y de supervisión

³² “Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System”, G20, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html>>.

³³Ibíd.

internacional. Mejorar la transparencia del sistema financiero a través de la adopción e implementación efectiva de los estándares del GAFI contribuiría a mejorar la regulación, la integridad y la estabilidad del mercado financiero a nivel global.

El GAFI identificó de entre sus 40+9 Recomendaciones aquellas directamente vinculadas con la regulación y transparencia; y que su cumplimiento pleno permitiría evitar una nueva crisis financiera: las *core* o fundamentales, y las *key* o claves.

Es así como se vio la necesidad urgente de asegurar el cumplimiento por parte de las jurisdicciones a nivel mundial de 16 de las 40 Recomendaciones vigentes en ese entonces: 11 relacionadas con el lavado de activos (1,3,4,5,10, 13, 23, 26, 35, 36 y 40), y 5 vinculadas con el financiamiento del terrorismo eran las siguientes (I, II, III, IV y V).

Ante los llamados urgentes, el GAFI decidió fortalecer sus canales de cooperación internacional para proteger al sistema financiero internacional de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; e incentivar al cumplimiento global de los estándares ALA/CFT.

Para esto, en la Plenaria de junio de 2009, GAFI acordó un nuevo proceso basado en los resultados de las últimas evaluaciones mutuas de todos los países, miembros y no miembros, para que su Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional, con el apoyo de los Grupos Regionales al Estilo GAFI, identifique a las jurisdicciones que no han implementado las 16 recomendaciones centrales y claves y por lo tanto no cooperantes y de alto riesgo para el sistema financiero internacional (GAFI 2009).

La revisión inicial fue denominada *prima facie*, y realizada por el GAFI a través de sus grupos de revisión regionales, cada uno co presidido por un miembro del GAFI y uno del FSRB regional; con la finalidad de recabar información actualizada para determinar el progreso de la implementación de las Recomendaciones en cada jurisdicción revisada. En el caso de las jurisdicciones que presenten graves deficiencias y por ende representen una amenaza al sistema financiero internacional en materia de ALD/CFT, se tenía previsto realizar una revisión completa. El análisis *prima facie* duró hasta octubre de 2009, dando paso a la revisión de las jurisdicciones que muestren riesgos significativos bajo revisión del ICRG.

La primera revisión total se terminó en febrero de 2010. Una vez completada, el GAFI emitió un listado público con las jurisdicciones identificadas como no

cooperantes y de alto riesgo de acuerdo al último informe de evaluación vigente a esa fecha; evidenciando los problemas sistémicos identificados en cada caso durante esta primera fase. En los procedimientos acordados, el GAFI solicita a las jurisdicciones identificadas un compromiso de alto nivel político que garantice la voluntad de emprender las acciones necesarias para superar las deficiencias. En caso de no contar con el compromiso del país, el GAFI contempla la llamada a sus miembros y a las demás jurisdicciones para informar a sus instituciones financieras que presten especial atención y tomen medidas especiales de debida diligencia en las transacciones que involucren a la jurisdicción identificada públicamente, incluyendo a las personas legales y otras instituciones financieras. Si la jurisdicción identificada en la declaración pública no hiciera suficientes progresos, el GAFI lo considerará para aplicar más contramedidas, hacer el respectivo llamado a sus miembros y dar seguimiento a las acciones que se apliquen.

En caso de contar con el compromiso y el plan de acción que garantice la superación de las deficiencias, el GAFI considerará el progreso de cada jurisdicción identificada públicamente, de modo constante, para determinar si la jurisdicción ha hecho suficiente progreso en el tratamiento de las principales deficiencias identificadas. De ser así, el GAFI emitirá una declaración pública reconociendo el progreso, y que la jurisdicción ya no es sujeto de la revisión formal del ICRG. El GAFI monitoreará la situación para asegurar continuo progreso e implementación.

2.3.3. Estudio del caso ecuatoriano: 2010-2014

Previo al ingreso en el listado del GAFI, es necesario hacer un breve recuento de los antecedentes.

El Ecuador recibió una comunicación oficial con fecha 17 de julio de 2009, suscrita por el Presidente del GAFI y el Coordinador del ICRG de ese entonces, Giuseppe Maresca y Daniel Glaser, respectivamente. Como fue arriba mencionado, los ministros de Economía y Finanzas eran los responsables de llevar a cabo el encargo del G-20, y, por ende, sus puntos de contacto eran sus pares nacionales, directamente vinculados con el Ejecutivo de cada país identificado.

En su parte más importante, señalaba la decisión adoptada por la Plenaria del GAFI de junio de 2009, de incluir al Ecuador en una revisión más completa sobre la implementación de los estándares internacionales ALA/CFT; decisión directamente relacionada con el incumplimiento o poco cumplimiento de las 16 recomendaciones identificadas como fundamentales y claves. Los principales puntos de interés y

preocupación del organismo se centran en lo siguiente:

The size and integration of your jurisdiction's financial sector, relative to both its region and the rest of the world. This may include information on your jurisdiction's percentage and total assets held in non-resident accounts.

- *ML/FT risks and threats emanating from your jurisdiction.*
- *Failure to take substantial action to criminalise money laundering or terrorist financing.*
- *Concrete cases of not adequately responding to requests for international cooperation.*
- *The extent to which your jurisdiction has sought and implemented technical assistance.*

The degree to which your jurisdiction has demonstrated willingness to reform its AML/CFT deficiencies, including follow-up steps that are being taken or have been taken by the FATF or an FSRB. If your jurisdiction is subject to on-going and comprehensive follow-up procedures by an FSRB, the ICRG would give significant consideration to this process and allow those procedures a reasonable period of time to work, unless there are significant ML/FT risks such that the ICRG decides that earlier ICRG review is warranted. (Véase documento completo en anexo VIII.)

A más de las exigencias a nivel técnico, es evidente la necesidad de contar con el compromiso político que se requiere para la superación de las deficiencias identificadas; compromiso que es esencial dentro de proceso encomendado al GAFI. Finalmente, se explica claramente el procedimiento a seguir:

In October 2009, the ICRG will discuss the information collected and will consider whether the ICRG should conduct a more in-depth review of your jurisdiction. As part of this in-depth review the ICRG may seek to work with you to develop an action plan to address any identified AML/CFT deficiencies. At the conclusion of the in-depth review, the FATF may also determine that circumstances exist that warrant a public statement regarding your jurisdiction by the FATF.

Los pasos decididos por el Pleno de GAFI fueron transmitidos oportunamente al país. Ya en julio del 2009 se anunció la posibilidad de realizar una revisión profunda para determinar el grado de cumplimiento del país en materia de ALA/CFT y solicitar la elaboración de un plan de acción para superar las deficiencias identificadas en materia de ALA/CFT. Asimismo, se anunciaba el mecanismo de declaración pública y la posibilidad de ser incluidos en ese espacio si el país no colabora informando lo solicitado.

Queda nuevamente evidenciado que los países miembros del GAFI, dando cumplimiento al pedido urgente realizado por la Cumbre de G-20 de 2009, optaron por revisar las evaluaciones de los países no miembros para determinar a terceros

responsables de la falta de regulación y transparencia de sistema financiero internacional, y por ende señalarlos como responsables de la crisis mundial de esos años.

En el caso particular del Ecuador, la evaluación mutua examinada por el ICRG y el GAFI fue aquella realizada en el año 2007 por GAFISUD, última disponible en esa fecha. Queda claro que los resultados que arrojó dicha evaluación no representaban una preocupación para el gobierno de turno y esto se reflejó en la poca importancia que se dio a la institución encargada de coordinar esos procesos y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones mutuas y demás tareas vinculadas. Otro problema claro era –y persiste- la falta permanente de comunicación y coordinación de los avances al respecto, tanto entre las instituciones que forman el CONCLA como entre éste y el Ejecutivo.

Simplemente, no ha existido un mecanismo nacional de seguimiento interno, capaz de medir las políticas y acciones implementadas para superar las falencias detectadas en las evaluaciones mutuas, y así proteger al país de delitos como el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros. Si el GAFI no hubiera intervenido, posiblemente la problemática del lavado de activos nunca hubiera alcanzado la importancia con la que cuenta actualmente ni se hubiera mejorado la normativa para proteger al país del crimen organizado.

Como bien sostiene Diego Zurita, experto ecuatoriano, “el mayor problema que enfrenta Ecuador es su falta de conocimiento del funcionamiento del GAFISUD” (Gudiño 2013, 48). Y no solamente el desconocimiento de GAFISUD sino principalmente de GAFI, y la falta de comprensión de la magnitud y alcance de los temas en juego. Zurita hace también mención a la falta de preparación del funcionario que participó en la Sesión de GAFISUD que mereció una sanción al país, y al mal manejo de la UIF que llevó a la renuncia de su titular en marzo de 2010 (Gudiño 2013, 48). El dejar en segundo plano las comunicaciones oficiales enviadas por el GAFI, sin elevar estos temas a las máximas autoridades del país para tomar de manera oportuna las acciones correspondientes, fue el mayor descuido y una de las causas principales de la sucesión de problemas ante el GAFI.

Por resolución del Directorio del CONCLA, en sesión de 4 de mayo de 2009, el Director General de la UIF (hoy UAF) es el Coordinador Nacional ante el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), como tal el contacto y vínculo con GAFILAT y GAFI. El CONCLA designó y nombró el 1 de julio de 2009 al Ing.

Víctor Hugo Briones como Director de la UIF, tras un concurso público de merecimientos y oposición. A pesar de la relevancia que tenían los temas GAFI y GAFILAT en esos meses, él no participó en las reuniones claves que tratarían estos temas tanto en GAFILAT y GAFI, delegando a un funcionario de menor jerarquía y de poco conocimiento sobre las materias a tratar, Henry Mendoza Avilés, biólogo de profesión -de acuerdo a los registros de acceso público de la SENESCYT-; quien inclusive estuvo presente en las discusiones que se generaron en marco de la Plenaria del GAFI de octubre de 2009, sobre el trabajo del ICRG, los resultados de la primera etapa de revisión y acciones futuras, incluyendo las medidas que se adoptarían hacia los países que estaban bajo revisión y que presentaban deficiencias en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; donde estaba incluido Ecuador. Lamentablemente, nunca entregó el requerido informe de comisión para registro institucional ni comunicaciones oficiales a las autoridades pertinentes para dar seguimiento al tema y tomar las acciones requeridas.

En diciembre de 2009, en el marco del XX Pleno de GAFISUD, la delegación ecuatoriana presidida por el Procurador General del Estado, tomó conocimiento que el IV Informe de Avance a la Evaluación realizada a Ecuador en el 2007, que fuera solicitado al Coordinador Nacional en noviembre de 2009, nunca fue enviado al organismo y por ende no pudo ser presentado ni discutido en la Plenaria, recibiendo la sanción de primer nivel.

Esta sanción que ya representó un mal trago para el país, no fue lo peor. Al no haber presentado ni aprobado ningún informe de Ecuador en el marco de la Plenaria de GAFISUD, el organismo regional no tenía insumos para completar la revisión que se estaba realizando a Ecuador bajo la coordinación del ICRG del GAFI.

Hay que tener presente que GAFILAT es un organismo regional al estilo GAFI, pero independiente del organismo central tanto en temas administrativo-financieros como técnico-políticos. La no presentación del informe de avance y la sanción no hubieran trascendido si no fuera por el momento particular que estaba viviendo el Ecuador al estar incluido en el proceso de revisión e identificación de jurisdicciones y territorios con deficiencias estratégicas en materia de lavado de activos y financiamiento de terrorismo.

La sanción recibida en GAFISUD afectó al país ante el GAFI por ser una muestra de poco compromiso con el organismo regional. En otras situaciones, las sanciones ante GAFISUD no trascienden al GAFI porque cada uno se maneja en el

marco de sus competencias y obligaciones. Ecuador tenía mucho que informar sobre los avances ALA/CFT ya que la segunda evaluación mutua y la fuente de información para entrar en el periodo de revisión fue aquella realizada en el año 2007.

El país había dado pasos importantes, pero la falta de dimensión de la responsabilidad, el desconocimiento del accionar de los organismos y de las temáticas ALA/CFT del entonces Director General de la UIF, en su calidad de Coordinador Nacional ante GAFISUD, generó gran confusión entre las autoridades ecuatorianas por la notoria falta de antecedentes y comprensión de la delicada situación. La poca información con la que contaba el gobierno impidió el envío oportuno y claro del esperado compromiso político del más alto nivel, solicitado por el GAFI en cumplimiento de encargo realizado por el G20.

Luego de varias insistencias por parte del GAFI, el gobierno ecuatoriano a través del Canciller de la República y el Procurador General del Estado en su calidad de Presidente del Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA), enviaron una comunicación de fecha 11 de febrero de 2010, que respondía a una comunicación de 3 de febrero de 2010 que llegó a conocimiento de las autoridades de gobierno de manera extra oficial el 10 de febrero del mismo año. La respuesta de alto nivel que incluía la información solicitada por el GAFI, reflejando los avances significativos que ha realizado el país desde su última evaluación, incluía el rechazo de la medida y no expresaba claramente el compromiso político del más alto nivel para seguir trabajando con el GAFI para superar las deficiencias identificadas al momento de la revisión.

Con fecha 18 de febrero de 2010, el Ecuador fue incluido en la lista de países con deficiencias estratégicas en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, con todas las repercusiones que esto implicó.³⁴

Con fecha 4 de marzo del 2010, la prensa ecuatoriana comunicaba que se aceptó la renuncia presentada por el Director General de la UIF y se encargó la Dirección General a Daniela Solano Córdova.³⁵

³⁴ “Public statement February 2010”, GAFI, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-february2010.html>>.

³⁵ “El Director de la UIF dimitió por fiasco del Ecuador en Argentina”, EL COMERCIO, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/director-uif-dimitio-fiasco-del.html>>.

Con este cambio, la UIF empezó a liderar el desarrollo del Plan de Acción Continuo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; determinando acciones concretas, responsables y plazos para su cumplimiento. Se retomó el trabajo activo, las coordinaciones fluidas y permanentes con las instituciones del CONCLA, con la finalidad de superar la inclusión del Ecuador en la mencionada lista del GAFI, pero sobretodo de demostrar que el país había realizado grandes avances en materia de lavado de activos que no fueron comunicados oportunamente. La tarea se asumió como una responsabilidad nacional de proteger la economía y sociedad ecuatoriana; y así comunicar al interior y al mundo los logros.

Con fecha 6 de abril del 2010, se presentó este Plan de Acción del Ecuador en la reunión de Coordinadores Nacionales de GAFISUD en la ciudad de Lima, en el marco de una reunión de la Comisión Estratégica convocada para tratar varios temas, entre esos la inclusión de uno de sus miembros en el listado de países con deficiencias estratégicas en materia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Ecuador, debido a la sanción establecida en diciembre de 2009, no podía participar, pero GAFISUD, en su deber de acompañar e informar al GAFI sobre los avances al proceso, incluyó en agenda una reunión con el Procurador General del Estado en su calidad de Presidente del CONCLA y la Directora General de la UIF como Coordinadora Nacional ante el organismo.

El Ecuador adoptó un plan de acción integral que cubría las deficiencias notadas por el GAFI, y propondría mejoras estrategias no solamente para salir del listado, sino para continuar con el trabajo que se estaba desarrollando con la finalidad de fortalecer la normativa y medidas en materia de prevención, control, detección y sanción de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Los principales puntos identificados por el GAFI e incluidos en el plan de acción eran los siguientes:

- Tipificar el financiamiento del terrorismo,
- Aplicar mecanismos que permitan acciones oportunas para congelar, embargar o confiscar activos o bienes provenientes de actividades terroristas
- Reformar la Ley para Reprimir el Lavado de Activos,
- Fortalecer la supervisión sobre el sector financiero y de seguro privado,
- Supervisar a otros sectores en materia de prevención de lavado de activos.

Con fecha 4 de junio del 2010, el Procurador General del Estado presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, en donde se incluye un articulado referente al financiamiento al terrorismo, documento aprobado en sesión del CONCLA de 25 de mayo de 2010.

Con fecha 4 de junio de 2010, el Procurador General del Estado en su calidad de Presidente de CONCLA, envió el compromiso de alto nivel político y se presentó el informe de avances de acuerdo al plan de acción generado por el Ecuador, a los miembros del GAFI en la sesión plenaria de junio de 2010; información que fue ratificada por representantes del país que asistieron a una reunión privada con el Presidente de GAFI, el holandés Paul Vlaanderen, en el marco de la Plenaria de GAFI de junio de 2010, en la ciudad de Ámsterdam-Holanda.

A pesar de minimizar y hasta desconocer el papel del GAFI,³⁶ el gobierno ecuatoriano tuvo que ceder ante la presión internacional y las grandes repercusiones que representaba ser parte de un listado y de una declaración pública de GAFI.

Todos los esfuerzos que arrancaron en marzo de 2010 lograron que la Plenaria del GAFI de 25 de junio de 2010, decidiera excluir al Ecuador de la lista de países con deficiencias estratégicas, para ubicarlo dentro del proceso continuo de mejoras globales en materia de lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.³⁷

Por falta de acciones técnicas, pero sobretodo de coordinaciones serias y sostenidas con el GAFI, Ecuador volvió a los listados en junio de 2012; siendo identificado como una jurisdicción con deficiencias estratégicas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.³⁸

El GAFI hizo un llamado a sus miembros para tomar en cuenta los riesgos que representan las deficiencias identificadas en cada caso. Con relación a Ecuador, a pesar de reconocer el compromiso de alto nivel y los avances realizados por el país en cuanto a ALA/CFT, principalmente en la expedición de normativas dirigidas a las instituciones financieras en cuanto a supervisión, GAFI considera que aún persisten

³⁶ “Rafael Correa: “Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI””, EL COMERCIO, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html>.

³⁷ “Public statement June 2010 “, GAFI, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-25june2010.html>>.

³⁸ “Public statement June 2012 “, GAFI, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>>.

deficiencias estratégicas que deben seguir superándose a través del cumplimiento del plan de acción y la implementación de la reciente legislación en materia de financiamiento del terrorismo, que incluya la adecuada criminalización, el establecimiento de procedimientos adecuados y oportunos para identificar y congelar bienes de terroristas, para confiscar los fondos vinculados con el lavado de activos; e intensificar la supervisión del sector financiero.

Esta situación se mantuvo así hasta octubre de 2013, donde a más de reconocer la aprobación por parte de la Asamblea Nacional del nuevo Código Penal, donde se incluyen artículos que superan las deficiencias identificadas en materia ALA/CFT, solicita al país implementar la nueva normativa a la rapidez posible antes de la próxima sesión Plenaria del GAFI de febrero 2014; caso contrario el GAFI considerará la posibilidad de hacer un llamado a sus miembros para aplicar contramedidas proporcionales al riesgo que represente el país en el momento que se revisen los avances.³⁹

Durante el 2014, el Ecuador se mantuvo en el listado, y los comentarios realizados por el GAFI sobre las deficiencias que el país mantenía con mínimas variaciones con relación a los cuatro puntos arriba mencionados; por ende los riesgos que representa el país a los miembros se mantuvieron y las medidas a tomar no han variado desde el 2012.

Analizando el caso ecuatoriano, parecería que la herramienta más efectiva para la implementación de las recomendaciones del GAFI –y a la vez la más intimidante para los países no miembros- está perdiendo su propósito; y que lo político está interponiéndose ante lo técnico. En un tema tan sensible como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, es muy delicado que enfoques políticos primen sobre lo técnico y jurídico.

Los avances que ha realizado el Ecuador son evidentes; en cuanto a la normativa requerida, la lista de deficiencias identificadas estaría superada. Sin embargo, las autoridades deben preocuparse por la efectividad que tiene que ser alcanzada y por el trabajo coordinado que se requiere entre las diferentes autoridades e instituciones públicas y privadas involucradas tanto en la prevención como en la detección y sanción del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

³⁹ “Public statement October 2013”, GAFI, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-public-statement-oct-2013.html>>.

No se trata de cumplir con ciertos estándares para no ser señalados a nivel internacional o para no ser excluidos del sistema financiero internacional –que en el caso del Ecuador sería impensable por ser un país dolarizado-: es necesario trabajar en función de país para proteger a la economía nacional y así a los ciudadanos y negocios lícitamente establecidos en territorio ecuatoriano.

Capítulo Tercero

¿Quién gana? / ¿Quién pierde?

3.1. Gobernanza global vs. Soberanía

Actualmente, el GAFI abarca funciones muy variadas, que van desde ser una red de información hasta ser una red de evaluación que exige a aplicación de normativa y acciones específicas en materia de ALA/CFT. El organismo analiza y discute las técnicas, tipologías y resultados de la implementación de las recomendaciones, políticas y contramedidas; con la finalidad de establecer mejores prácticas para los Estados miembros y no miembros; y para las instituciones privadas consideradas como sujetos obligados a reportar. Una parte significativa del trabajo del GAFI es también preventiva, al concientizar a los Estados y la comunidad en general sobre los riesgos potenciales de ALA/ CFT.

Las recomendaciones del GAFI no aparecieron como una convención internacional que obligue a sus miembros su aplicación y efectivo cumplimiento. Sin embargo, hoy en día representan más que eso: el compromiso político de los países para tomar acciones efectivas para prevenir, luchar y así evitar el uso de sus territorios, sus instituciones financieras y otras personas físicas y jurídicas, por parte del crimen organizado para acciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

El gran paraguas que permite al GAFI exigir el cumplimiento efectivo de las recomendaciones a nivel mundial, está respaldado por el grado de cooperación internacional en materia de ALA/CFT. Para el GAFI debe darse un ágil y oportuno intercambio de información; y respetar la coherencia normativa para evitar limitaciones de carácter investigativo y judicial entre todos los países y sus actores involucrados tanto en la prevención y regulación, investigación, detección y sanción de los delitos.

El GAFI realiza un seguimiento permanente para detectar las legislaciones que impiden la implementación de las Recomendaciones, y/o pueden ser obstáculos potenciales para el intercambio de información transfronteriza, entre reguladores y aplicadores de la ley; con el fin último de asegurar que los estándares estén

plenamente implementados.

Al no contar con mecanismos coercitivos independientes, el GAFI confía en su capacidad de “recomendar” *-léase imponer-* la implementación de acciones a sus Estados miembros y no miembros; so pena de calificar a aquellos países con deficiencias como “no cooperantes”, aprobar por consenso declaraciones y listados públicos, y hasta solicitar la aplicación de contramedidas para forzar el cumplimiento de los compromisos. Estas acciones son posibles gracias a la capacidad de incidir en los Estados miembros y sus mercados, especialmente sobre los sectores que podrían prestarse para el uso y abuso de actividades ilícitas (Ayers 2002, 449-451).

En principio, el GAFI -principalmente sus miembros más fuertes- apunta a la presión de los pares para que las jurisdicciones que no estén alineadas o cumpliendo los estándares y políticas establecidas, ajusten sus normativas domésticas e implementen las recomendaciones. Para las jurisdicciones que necesiten superar deficiencias, se han establecido procedimientos para brindar asistencia técnica y realizar el monitoreo permanente a través de informes de avance regulares.

Las recomendaciones del GAFI se convirtieron en la contribución más significativa desde los países desarrollados para la gobernanza financiera global: el velar por su cumplimiento universal. Sin embargo, paralelamente se han convertido en obstáculo para la efectiva gobernanza global por el sinnúmero de regulaciones y particularidades nacionales que no siempre pueden co-existir a nivel mundial.

La visión tradicional de la gobernanza global es que es el resultado del alcance de los intereses nacionales por parte de los Estados. A nivel país, el compromiso con la implementación de todas las recomendaciones del GAFI es fundamental por cuanto suma al mandato del Grupo. La responsabilidad de la implementación real reside en los gobiernos nacionales y su voluntad para incorporarse y dar cumplimiento a los estándares establecidos.

El GAFI enfrenta difíciles dilemas entre la protección de la seguridad nacional, regional y mundial a través de la regulación del sistema financiero aplicando las recomendaciones en diferentes realidades; y la protección de las libertades civiles y el respeto a la soberanía de los Estados. A pesar de que la aceptación e implementación de las recomendaciones es mayor en comparación a lo que sucede en otros espacios; la legitimidad del GAFI es siempre cuestionada por las normativas legales que gobiernan los países.

Varios autores como Krasner y Keohane han brindado al mundo diferentes

significados del concepto de soberanía. Si se toma el mundialmente aceptado concepto de soberanía westfaliana, ésta corresponde al derecho que tienen los países para actuar independientemente, por sí solos, libres de interferencias externas; así como el reconocimiento como agentes autónomos en el sistema internacional capaces de interactuar con otros Estados y suscribir acuerdos internacionales (Slaughter 2004, 284).

Sin embargo, Slaughter (285) plantea que los Estados ya no pueden gobernar efectivamente de manera aislada; y propone que en el mundo actual los Estados gobernarían efectivamente a través de la cooperación activa con otros Estados y a través del poder colectivo para intervenir en los asuntos compartidos y de otros Estados. Éstas son las principales razones para redefinir el concepto de soberanía y en este contexto, la mencionada autora propone entender a la nueva soberanía como la capacidad y responsabilidad de participar en los regímenes internacionales.

Esta reconocida investigadora y académica estadounidense, plantea que los gobiernos están trabajando conjuntamente en redes transnacionales para responder a los desafíos y retos de la interdependencia. En materia de ALA/CFT, los países intercambian información, coordinan sus acciones policiales, legales y de supervisión en diferentes campos, desde lo fronterizo hasta lo financiero. Ante la visión tradicional de la gobernanza global, Slaughter mira a la gobernanza global en el trabajo descentralizado que realizan las diferentes funciones de un Estado con sus pares extranjeros (jueces, reguladores, legisladores).

La clave está en fortalecer la compleja red gubernamental global para mejorar la gobernanza, a través de la inclusión y la consideración de la heterogeneidad. La proliferación de redes gubernamentales ejemplifica la nueva soberanía. Sin embargo, es necesario saber cómo estas redes transnacionales ejercen el poder, o los diferentes tipos de poder que éstas ejercen; para, como Estados soberanos, acceder y tener a capacidad de participar de acuerdo a reglas y condiciones previamente aceptadas (Slaughter 2004, 290).

Entender cómo las redes gubernamentales ejercen el poder es clave para entender que es fundamental que los gobiernos y sus funcionarios participen de éstas para hacer más efectivo su trabajo, inclusive a nivel doméstico. Y cómo aprovechar del poder que ejercen estas redes es otro de los desafíos para los Estados.

Los gobiernos de los países menos desarrollados o aquellos que no tienen voz ni voto, en lo que al GAFI respecta, tienen que aprender cómo funcionan estos

espacios en la práctica, para entablar relación directa y tener una activa y responsable participación en los resultados que se logran a nivel internacional. Se trata de construir confianza y establecer estrechas relaciones entre sus miembros, con la finalidad de obtener resultados y establecer una buena reputación. El intercambio de información de manera regular, el desarrollo de mecanismos acordados y bases de datos fiables, la generación de mejores prácticas y el desarrollo de normativa común de acuerdo a los casos recurrentes; son algunos elementos básicos. Finalmente, el ofrecer asistencia técnica y espacios de socialización profesional a los países, principalmente a los menos desarrollados, es indispensable para avanzar en conjunto.

No ha funcionado como las partes involucradas preveían ya que en lugar de unir a los países bajo una misma ideología, ha ido dividiéndolos y marcando las diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo, países poderosos en el campo económico, político, militar, social, cultural; y aquellos que se han conformado o acostumbrado a depender y seguir las políticas impuestas por terceros.

3.2. Orden vs. Inseguridad

Strange (1982) postula que hay tres tipos de propósitos diferentes a los que sirven las organizaciones internacionales: los *estratégicos* (como instrumentos de la estrategia estructural y la política exterior del estado o estados dominantes); los *adaptativos* (acuerdos multilaterales para permitir a los estados disfrutar el lujo político de la autonomía nacional sin sacrificar los dividendos económicos de los mercados mundiales ni las estructuras productivas); y los *simbólicos* (declaraciones a favor de la verdad, la belleza, la bondad y la comunidad mundial, mientras dejan libertad a los gobiernos para perseguir el propio interés nacional y hacer exactamente lo que deseen).

En el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las organizaciones internacionales servían los tres fines al mismo tiempo. En el caso del GAFI, desde sus orígenes hasta a presente, ha sido más que nada un instrumento de las estrategias estructurales de los Estados Unidos; también sirviendo a un propósito adaptativo en la medida en que permite a los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia y otros Estados desarrollados, adecuar los estándares y sus 'castigos' a su medida y perseguir a los Estados menos desarrollados no miembros, para cubrir las deficiencias y vacíos de sus propias legislaciones y de los demás países miembros. Finalmente, ha servido un propósito simbólico por cuanto

sus países miembro expresan su máximo anhelo por un mundo más estable y transparente a nivel económico y financiero⁴⁰. Se muestran parcialmente satisfechos, pese a que no hacen nada sustancial para seguir implementando medidas más efectivas al interior de sus fronteras.

El propósito estratégico era muy visible cuando los Estados Unidos controlaban organizaciones como las Naciones Unidas, pero ya no le es posible debido al crecimiento en el número de miembros y la cada vez mayor divergencia entre ricos y pobres sobre los asuntos fundamentales. Sólo unas pocas organizaciones aún sirven a los fines estratégicos de los Estados Unidos mejor de lo que la diplomacia bilateral puede hacerlo; éstas son las reuniones a alto nivel político y las organizaciones que abordan asuntos militares o financieros, en los cuales los Estados Unidos aún dispone de un poder relativamente predominante, como es el caso del GAFI. En otras organizaciones la tendencia hacia el simbolismo, expresada en la proliferación de Declaraciones, Cartas, Códigos de Conducta y otros textos más o menos vacíos, se ha fortalecido mientras que la capacidad para alcanzar acuerdos de acción real para resolver problemas globales reales se ha debilitado. La integración de las economías y el avance de la tecnología han creado nuevos problemas, que requieren alcanzar acuerdos conjuntos y una solución; y en este sentido fortalecer la función adaptativa. Éste también es el caso del GAFI.

El régimen de lavado de activos es uno de los regímenes que refleja el manejo del poder aún centrado en el paradigma estatal, y su alcance en el sistema, profundizando aún más la diferencia de trato entre los que ganan y aquellos que pierden en la dinámica propia de este régimen. La dificultad para ejercitar un gobierno supranacional de reconocimiento mundial, hace que permanezca la lógica de toma de decisiones desde las grandes potencias, para su principal implementación en las naciones en desarrollo o menos industrializadas.

La sobrevaloración original de la capacidad de los Estados Unidos de replantear todo el mundo a su imagen y semejanza, donde Washington sería el centro del sistema como principal mercado y defensor del capitalismo, permitió en su momento liderar los canales tanto militares, monetarios, comerciales y tecnológicos; para hacer de los valores políticos, económicos y sociales americanos elementos compartidos a nivel mundial, a través de las jerarquías de los aliados y los *amigos internacionales*.

⁴⁰ Basta remitirse a las declaraciones finales y resultados que se publican después de cada reunión plenaria del GAFI y de los grupos regionales al estilo GAFI.

El nuevo tipo de imperio global, a diferencia de épocas anteriores, no requiere expansión territorial porque se logra por una combinación de alianzas militares y una economía mundial abierta al comercio, la inversión y la información.

La hegemonía estadounidense no-territorial es una forma de control y dominación, que sigue vigente en el marco del GAFI y Grupos Regionales al estilo GAFI, y ha logrado mantener el orden en un sistema político internacional conformado por Estados que afirman su soberanía, sobre todo en los Países no-miembros.

El GAFI garantiza el orden y estabilidad del sistema internacional bajo los parámetros de los países más desarrollados, liderados por los Estados Unidos. Sirve también como instrumento de alcance mundial para la lucha contra el terrorismo, por cuanto éste, poco a poco, va ampliando su lista de objetivos⁴¹. Para los países desarrollados, la inseguridad y el riesgo no se encontraban en sus territorios y por eso había que velar por que los menos-desarrollados implementen las medidas redactadas y discutidas en cada reunión de miembros. Paralelamente, sorprende la poca o débil acción de supervisión y de control sobre las instituciones financieras de occidente – europeas y norteamericanas- que en repetidas oportunidades han sido vinculadas como parte de algún caso de lavado de activos. Surge la pregunta de si los mismos Estados pasan a ser de hecho cómplices de esas instituciones, al no aplicar toda la normativa legal que se ha desarrollado para este entorno.

3.3. Un espacio para la doble moral

Todas las iniciativas lideradas por los Estados Unidos, encaminadas a luchar contra el terrorismo y su financiamiento, fueron instaladas en las discusiones del GAFI, ampliando inclusive su mandato para incluir estándares enfocados a la lucha contra el lavado de activos, y medidas para la prevención, lucha y sanción del terrorismo y su financiamiento. Debido a las presiones de los Estados Unidos y de las potencias occidentales, el accionar del GAFI se fortaleció y se consolidó como el organismo encargado de velar y garantizar la seguridad mundial a través de la lucha contra estos graves delitos transnacionales.

Tanto el Acta Patriota de los Estados Unidos como las 40 Recomendaciones del GAFI, pueden considerarse como las herramientas más estrictas y categóricas contra el lavado de activos, contra el financiamiento del terrorismo y en general

⁴¹ GAFI citó a una reunión especial a sus miembros para tratar los últimos acontecimientos terroristas y ajustar los esfuerzos que deben desplegarse a nivel mundial (<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-to-hold-special-meeting-on-terrorist-financing.html>).
DAR EL AÑO O FECHA EN QUE SE PRODUJO TAL REUNIÓN

contra el crimen organizado transnacional; por su gran alcance internacional.

Por la gran capacidad y amplitud de estas medidas para inmiscuirse en los asuntos internos y normativos de los países y de sus ciudadanos, los gobiernos y grupos de los derechos civiles, principalmente de los países del Sur, han reaccionado por considerar vulnerada su soberanía y los derechos de privacidad y confidencialidad, respectivamente.

Las obligaciones y la lupa de control establecidas desde el Norte, son aún mayores para las economías dolarizadas; y por ende el cumplimiento de las Recomendaciones deja de ser una elección para convertirse en una obligación, so pena de aislar al país de toda actividad financiera y comercial, no sólo con los Estados Unidos, sino con el mundo entero.

Las economías dolarizadas representan un alto riesgo para el lavado de activos por la gran utilización del dólar para las transacciones criminales, y la dificultad que representa el ~~de conocimiento público que la moneda preferida y utilizada para las transacciones criminales es el dólar de los Estados Unidos. A esto se sum~~ distinguir y determinar en una economía dolarizada los ingresos lícitos de los ilícitos, por cuanto todos se dan en la misma moneda. En países como México, en el año 2010, las autoridades de la Secretaría de Hacienda, detectaron excedentes cuya procedencia era difícil de identificar, por montos muy importantes que superaban los USD \$10.000 millones de dólares en efectivo, y que no pertenecían a actividades de comercio exterior, remesas ni turismo.⁴²

Ser una economía dolarizada puede aparecer como una de las razones que pesó más al momento de incluir al Ecuador en la revisión de países con deficiencias y posteriormente en los listados del GAFI. Como menciona William K. Black, es difícil asociar a Ecuador con las regulaciones financieras internacionales – y menos como país que represente un grave riesgo para el sistema financiero internacional:

When you think about Ecuador and international financial regulation the fact that leaps out at you as bizarre is Ecuador's presence on the short list of nations that purportedly have "strategic [money laundering/funding of terrorism] deficiencies that have not made sufficient progress in addressing the deficiencies [...] Algeria, Ecuador, and Myanmar (Burma) are the only three nations on the Financial Action Task Force (FATF) (GAFI, in Spanish) 'gray' list.

⁴² "México impone restricciones al ingreso de dólares", RT, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://actualidad.rt.com/economia/view/12991-M%C3%A9xico-impone-restricciones-al-ingreso-de-d%C3%B3lares>>.

Los grupos del crimen organizado generalmente tienen bases en los Estados débiles, que les proveen un refugio desde el que pueden realizar sus operaciones. En efecto, esto les da un grado adicional de protección y contubernio con las autoridades y les permite operar con un mínimo de riesgo.

Paralelamente, las transacciones financieras se mueven en otros espacios: en los principales centros financieros del mundo. De aquí la necesidad de que todos los países adopten criterios o estándares internacionales previamente acordados para enfrentar y luchar conjuntamente contra estas redes criminales; y así contar con canales efectivos para la cooperación internacional. De nada sirve que unos establezcan políticas realmente efectivas contra el crimen organizado, si los canales siguen al servicio de las redes criminales en otros países aparentemente comprometidos con esta lucha.

Como sostiene Naím (2005), ante el poder del crimen organizado que se manifiesta en una capacidad relativamente difusa, pero efectiva de someter o inclusive derrumbar instituciones sociales, políticas y económicas establecidas, mediante acciones violentas o poco éticas que ponen en evidencia las deficiencias de los Estado de derecho; los países han visto la necesidad de organizarse para brindar respuestas y obtener cooperación internacional para enfrentar a estas organizaciones delictivas.

Por encima de la organización del mundo basada en la existencia de Estados y de territorios soberanos e independientes, la acción de negocios privados (lícitos e ilícitos) conforma una nueva realidad en la que el campo de acción les permite operar en conjunto, a través de conexiones originadas por los flujos de capitales, tecnología, productos y/o trabajadores. Así, aunque tengan su titularidad en un Estado, su capital carece de nacionalidad, producido en diferentes países y con presencia en el mercado internacional. Por eso es cada vez más difícil determinar la verdadera nacionalidad de los productos y servicios de consumo.

Los Estados, principalmente los más desarrollados, siguen marcando las agendas internacionales, pero comparten escena mundial con las instituciones financieras y otros negocios de carácter transnacional, tanto o más poderosos que los mismos Estados.

De acuerdo a un estudio realizado por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (2007, 11):

La liberalización financiera es un proceso doble que funciona en líneas paralelas pero, hasta cierto punto, de forma independiente. Por un lado, la liberalización financiera nacional está centrada en la desregulación de mercados financieros nacionales y en la consiguiente modificación de los instrumentos de política económica para adaptarse a las nuevas reglas. Y por otro lado, la liberalización financiera internacional, que consiste en dismantelar los controles de capital para aumentar la libertad con la cual el capital financiero puede moverse a través de las fronteras nacionales.

Esta liberalización y desregularización financiera internacional, impulsada por los Estados Unidos, juega un papel central inesperado en la promoción y expansión del lavado de activos y su incorporación a todo espacio económico y social a nivel mundial.

Tal como se ha venido criticando las medidas aplicadas por los Estados Unidos para entregar -a nivel mundial- importantes sumas de dinero para la lucha extra territorial contra las drogas; se sostiene que se requiere urgentemente la adopción de políticas y medidas efectivas que controlen puertas adentro la demanda interna de los Estados Unidos.

Resulta curioso que en materia de lucha contra el lavado de activos, se visibiliza la política realista de presión internacional, liderada por Estados Unidos, sobre otros territorios, sin ajustar sus propias acciones y que éstas se encaminen al real y efectivo juzgamiento de los casos relacionados con este delito.

Una muestra más de la falta de coherencia de los Estados Unidos en su lucha contra el delito de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, se dio el 27 de abril de 2015, al haber nombrado como Fiscal General del país a Loretta Lynch, quien se abstuvo en diciembre de 2012 de juzgar y poner cargos al HSBC y a sus ejecutivos y funcionarios responsables del control de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo al interior de la institución; a pesar de que la misma institución financiera admitió haber violado la ley al haber lavado grandes sumas de dinero de carteles de narcotraficantes, mexicanos principalmente, y terroristas por más de USD \$200 billones de dólares.⁴³

En total, se acusa al banco europeo HSBC por fallar en el monitoreo y registro de más de USD \$670 billones de transferencias desde el banco HSBC filial México al HSBC filial Estados Unidos, entre 2006 y 2009, y más de USD \$9.4 billones en la

⁴³ “Case 1:12-cr-00763-ILG: HSBC Holdings Statement of facts”, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA EUA, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2012/12/11/dpa-attachment-a.pdf>>.

compra física de moneda dólar realizada por el HSBC filial México, en ese mismo periodo:

From 2006 to 2010, the Sinaloa Cartel in Mexico, the Norte del Valle Cartel in Colombia, and other drug traffickers laundered at least \$881 million in illegal narcotics trafficking proceeds through HSBC Bank USA. These traffickers didn't have to try very hard. They would sometimes deposit hundreds of thousands of dollars in cash, in a single day, into a single account, using boxes designed to fit the precise dimensions of the teller windows in HSBC Mexico's branches.⁴⁴

El HSBC clasificó a México como un país del más bajo riesgo en materia de lavado de activos; lo que confirma que seguramente había pleno conocimiento que los importantes montos de dinero que ingresaban no tenían una justificación legal. Las señales y tipologías de lavado quedaban claramente expuestas en las múltiples transacciones aceptadas, sabiendo inclusive que muchos de sus clientes pertenecían o tenían relación con el cartel de Sinaloa. El HSBC pagó bonos a sus especialistas en lavado de activos y éstos fallaron en la detección de casos, inclusive sin aplicar las medidas básicas y más elementales establecidas para el funcionamiento de las instituciones financieras y en general para los denominados sujetos obligados a reportar.

Tanto la desestimación del delito cometido por uno de los bancos europeos más importantes y grandes del mundo como el nombramiento de la actual Fiscal General de los Estados Unidos, confirman una vez más el gran poder que tienen los banqueros para manejar la economía mundial y hasta el crimen organizado. El caso particular del HSBC demuestra cómo los banqueros se enriquecen gracias a los importantes fraudes, evasiones fiscales, lavado de activos y demás delitos cometidos y encubiertos. Más grave resulta que no se sancione a pesar de que el encargado de monitorear el caso en el HSBC, nombrado por el juez de caso para ocupar ese puesto por 5 años, reportó que el banco no estaba cumpliendo con lo acordado y que funcionarios de trayectoria en la institución, continuaban violando las leyes vigentes para ayudar a ricos y criminales a evadir el pago de impuestos y otros delitos.⁴⁵

⁴⁴ “Assistant Attorney General Lanny A. Breuer Speaks at the HSBC Press Conference”, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA EUA, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-lanny-breuer-speaks-hsbc-press-conference>>.

⁴⁵ “GOP opposition to Lynch was a missed opportunity”, AL JAZEERA AMÉRICA, último acceso el 17 de junio de 2015, <<http://america.aljazeera.com/opinions/2015/4/gop-opposition-to-lynch-was-a-missed-opportunity.html>>.

Los ejecutivos y empleados del HSBC violaron normativa vigente en los Estados Unidos: principalmente la Ley de Secreto Bancario. No hay excusa admisible para pasar ese hecho por alto. En cumplimiento de los procedimientos, la fiscal debió haber juzgado y sancionado efectivamente ese delito por cuanto hubo todos los elementos para probarlo. Uno de los argumentos para no sancionar fue que las consideradas instituciones sistémicamente peligrosas, particularmente los grandes bancos, eran “muy grandes para ser juzgados”.⁴⁶

Curiosamente, la recién nombrada Fiscal General Lynch protagoniza actualmente el escándalo de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) al haber desenmascarado las serias sospechas de corrupción que ha manchado al deporte por las últimas décadas. Será interesante seguir el desenlace de este caso y ver si efectivamente en esta oportunidad se logra sancionar los –por ahora- 47 cargos que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos tiene contra nueve directivos de la FIFA y cinco empresarios, involucrados en los múltiples delitos que se están descubriendo, entre ellos el lavado de activos (Vistazo No. 1147, 4 junio 2015)⁴⁷. Es la oportunidad histórica que tiene Lynch para reivindicarse con la sociedad norteamericana y mundial.

Es una vergüenza haber marcado un precedente de impunidad para los grandes bancos y corporaciones que incumplen la ley y se burlan de la justicia; actos posibles por cuanto las miradas están en otros países que en comparación representan un mínimo riesgo al sistema económico mundial. Resulta asombroso que los mismos Estados Unidos y sus autoridades permitan que se burlen las normativas establecidas, y más asombroso es la falta de pronunciamientos y acciones contra los Estados Unidos ante casos tan graves como los descritos. La decisión de no juzgar al HSBC fue una decisión del Departamento de Justicia de los Estados Unidos principalmente por los graves efectos que esto hubiera causado en la economía y al no poder demostrar que los empleados violaron las leyes vigentes, por cuanto la institución no contaba con políticas de debida diligencia que permitieron transacciones de lavado de activos. Esto es muy cuestionable por cuanto el representante legal y/o gerente

⁴⁶ “HSBC Had No Compliance Program, U.S.’s Breuer Says”, BLOOMBERG, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.bloomberg.com/news/videos/b/c5f85f18-5493-41c6-8dec-d484f85caaaa>>.

⁴⁷ En fecha cercana a la última revisión del presente trabajo, 16 dirigentes latinoamericanos fueron acusados de corrupción por Estados Unidos en el caso FIFA, incluido un ecuatoriano. A la fecha, el GAFI no se ha pronunciado públicamente al respecto.

general, y el oficial de cumplimiento son los responsables de mantener a la institución libre de lavado de activos y por ende responsables si se dan y prueban delitos de lavado de activos. En otro lado del mundo y por mencionar en países en desarrollo como el Ecuador, se ha sancionado a oficiales de cumplimiento bancarios por incumplir la normativa vigente; la mayoría de casos por acciones administrativas como el no presentar los informes requeridos por las autoridades competentes en los plazos establecidos por Ley.

Los señalamientos e inclusiones en listados, frecuentemente liderados por los Estados Unidos en el marco de GAFI, se dan a los países que de acuerdo al criterio de los más desarrollados y de acuerdo a los parámetros establecidos por ellos, no cumplen a cabalidad con las recomendaciones; una de las más observadas es el cumplimiento de las medidas de debida diligencia y mantenimiento de registros (ver anexo IX), la efectiva detección y reporte a la institución competente de los casos posiblemente vinculados con delitos de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo. Si revisamos el caso ecuatoriano, de acuerdo a la evaluación mutua realizada en el marco de la segunda ronda llevada a cabo por GAFISUD, se determinó que ingresaba al listado por cuanto todas las 16 recomendaciones consideradas *key* y *core* estaban no cumplidas o parcialmente cumplidas. La antigua Recomendación 5 que trataba sobre el cumplimiento de la debida diligencia fue calificada como “no cumplida” (GAFISUD 2007), y ha sido una de las más observadas plenaria tras plenaria, informe tras informe (ver anexo X).

Además de la violación al Acta, desde los años 1990 hasta por lo menos el año 2006, HSBC con pleno conocimiento permitió que cientos de millones de dólares circularan en el sistema financiero estadounidense a través de bancos ubicados en territorios observados y sancionados por los Estados Unidos, como Cuba, Irán y Sudán; hasta dando indicaciones a estos bancos de cómo realizar los mensajes de pago y transferencias para que no sean rechazadas ni observadas por las regulaciones norteamericanas. Parece incluso ridículo pensar que bancos y empresas legalmente constituidas en territorio ecuatoriano, representen mayor amenaza que los grandes bancos que funcionan en los principales centros financieros y que no cuentan con los mecanismos que exige la normativa para la prevención, detección y sanción de casos de lavado de activos; y tampoco con las regulaciones implementadas en territorio y que son exigidas a la comunidad internacional. ¡Cuánta doble moral!

Suena realmente irónico pensar que el Grupo Wolfsberg, creado en octubre del año 2000 como un organismo internacional anticorrupción, cuente entre sus miembros con el HSBC. Esta iniciativa pública-privada está conformada por los once principales bancos del mundo que se reúnen periódicamente a discutir y acordar medidas y procesos -guías y manuales- que recomienden controles en materia de lavado de activos para dicho sector (Cano y Lugo 2004, 66). Más que irónico, resulta difícil creer que exista un organismo conformado por once miembros, de los cuales unos cuantos como el HSBC han sido señalados, investigados e inclusive acusados por lavado de activos en la última década.

3.4. Las reacciones desde el Sur

Ante éstas y otras muestras de incoherencia y abuso de poder desde el Norte, como respuesta desde el Sur, los Estados han manifestado su voluntad para crear nuevas instituciones que faciliten la integración regional y la cooperación Sur-Sur (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2013). Los poderes emergentes en el mundo en desarrollo ya son fuentes de políticas sociales y económicas innovadoras, y cada vez son socios más relevantes en la cooperación del desarrollo, del comercio y de las inversiones con otros países en desarrollo.

Es así como se ve, con mucha fuerza, el surgimiento de la cooperación Sur-Sur, que busca adecuar la cooperación a criterios más justos, equitativos y sin el excesivo condicionamiento político y económico. Los países desarrollados y sus corporaciones, a través de procesos como la globalización, han mantenido y ampliado aún más la brecha con los países en desarrollo al crear medidas que los favorecen a cualquier costo, aun a pesar de empeorar la situación de la mayoría de los habitantes del planeta. La acumulación de riqueza en pocos países aumenta la pobreza, la explotación, la corrupción y el crimen organizado en otros; provocando un mayor abuso y opresión, resultando en la confrontación de dos realidades totalmente opuestas.

Para Girón y Correa (2007, 12), el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información, se entrelazan en sistemas de redes que vinculan a las diversas civilizaciones. Asimismo, estos sistemas son espacios del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. La globalización permite que, al igual que cualquier empresa transnacional, las redes criminales puedan fácilmente

mantener contacto con sus filiales y tener acceso a información importante de carácter económico y político para armar sus operaciones con éxito.

Examinando el caso ecuatoriano, como manifestó el Presidente del Ecuador, Rafael Correa Delgado, el 26 de junio de 2012, “la posición del Gobierno es que ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI, otro de los tantos instrumentos del neocolonialismo”.⁴⁸ Es evidente el importante grado de intromisión desde los países más desarrollados hacia los países que aún están en vías de desarrollo, y el rechazo que genera. Pero ante la fuerte reaparición de amenazas a la seguridad internacional como el terrorismo y su financiamiento, se desprende la necesidad de lograr consensos que incluyan a todos los actores, evitando generar más distanciamiento o rupturas.

En la actualidad, tal como sostiene Gladys Lechini (2006, 314), los países del Sur están enfrentando retos como las separaciones producidas por los rápidos cambios sociales y la desaparición de patrones tradicionales de vida social, así como reestructuraciones económicas importantes causadas por las tendencias globalizadoras, las crisis domésticas y las promesas no cumplidas de las democracias en recuperación o más conocidas como los gobiernos del socialismo del siglo veintiuno. En este contexto Lechini (2006) también indica que la idea de recuperar y fortalecer la cooperación Sur- Sur ha tomado un papel primordial en las agendas de algunos Estados, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, principalmente en temas de gobierno, justicia social, desarrollo, comercio, inversiones, medio ambiente y seguridad.

La subordinación Norte-Sur se replica en las relaciones internas entre miembros del Grupo Sur-Sur. Los mejor posicionados a nivel mundial, proyectan su política exterior e imponen sus intereses a través de diversos mecanismos que responden a incentivos e intereses particulares. Un diario argentino, reportó sobre “la reacción tardía y furibunda del gobierno de Rafael Correa al informe del GAFI, que criticó la sanción, acusó a Estados Unidos y al G-20 de ser sus promotores y demandó explicaciones de la Argentina, Brasil y México, los tres países de América latina que integran el Grupo.”⁴⁹. Los tres países nunca se manifestaron.

⁴⁸ “Rafael Correa: “Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI””, EL COMERCIO, último acceso el 16 de junio de 2015, <http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html>

⁴⁹ “El “falso despido” del delegado ante el GAFI”, LA NACIÓN, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>>.

Cada nación responde a sus propios intereses, los cuales muy frecuentemente que parecería se encuentran alineados y hasta sometidos a la voz de los Estados Unidos. La solidaridad regional que se pretende construir a través de diversos espacios como UNASUR, MERCOSUR y CELAC, desaparece cuando cada nación lucha por un espacio, para defender sus intereses económicos y por alcanzar el reconocimiento político como aliado de países desarrollados. Los criterios del Norte imponen sus prioridades e intereses, anulando inclusive la tan anhelada solidaridad y unión entre países en desarrollo.

Los desafíos de la cooperación Sur-Sur son significativos, pero las soluciones a penas están en proceso de construcción y alineación. Una vía está en aprovechar todas las oportunidades en la esfera de las relaciones bilaterales y multilaterales, y fundar gradualmente una comunidad de países con la misma mentalidad a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo. Como anunció el Presidente Correa el mismo 26 de junio de 2012,⁵⁰ en el marco de la UNASUR que buscarían crear “nuestro propio organismo de control y no depender de estos espacios que son instrumentos, insisto, de política internacional de los países que se creen hegemónicos y del neocolonialismo”; como el espacio más adecuado para tratar de manera regional los temas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Esa no era ni es la mejor respuesta ni salida ante las críticas del GAFI a los sistemas débiles vigentes en el país ni la inclusión en el listado de países no cooperantes. Ante este régimen internacional, liderado y observado por las grandes potencias, la lógica de cooperación Sur-Sur no siempre es evidente en el marco de los regímenes en estudio cuando lo técnico y lo político no van de la mano. Para muestra, la respuesta que tuvo Ecuador ante las declaraciones del Presidente Correa contra los tres únicos países latinoamericanos que tienen membresía plena en el GAFI y por ende participan con voz y voto en las plenarias y resoluciones del Grupo: “Brasil y México prometieron revisar qué ocurrió en la reunión del GAFI, que se celebró en Abu Dhabi, pero reafirmaron en sus puestos a los funcionarios criticados.”⁵¹

⁵⁰ “Rafael Correa: “Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI””, EL COMERCIO, último acceso el 20 de junio de 2015, <http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html>.

⁵¹ “El “falso despido” del delegado ante el GAFI”, LA NACIÓN, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>>.

A pesar de que estas visiones políticas sugieren que el orden internacional es el asunto más importante, sus objetivos de política buscan liberarse de la dependencia, realzar la identidad nacional y lograr una mayor libertad a través del cambio y la desvinculación de los organismos internacionales. Organismos internacionales que imponen *reglas de juego* de un juego que no es prioritario o ni siquiera de su interés. A todo esto, los Estados Unidos contraponen el concepto de que *su orden* tiene que ser *el orden* para todos.

Estas ideas pueden parecer poco claras e ilógicas, pero es necesario reevaluarlas en vista de acontecimientos que están marcando la realidad contemporánea: el resurgir islámico, la multiplicación de actos terroristas, la creciente influencia de las economías emergentes más importantes del mundo- BRICS.

Los asuntos sobre los que los gobiernos negocian y alcanzan acuerdos en el marco de las organizaciones internacionales, no son necesariamente los asuntos que ellos mismos perciben como los más importantes y mucho menos los asuntos que sus ciudadanos consideran cruciales.

Por encima de la visión estrecha de los gobiernos –con sus limitadas y reducidas percepciones del interés nacional-, hay que tomar en cuenta las necesidades y aspiraciones de las clases, generaciones y otros grupos representativos, tanto a nivel nacional como internacional. Para Strange, (1982) los prejuicios del análisis de los regímenes pueden ser corregidos poniendo atención en las estructuras básicas que determinan la economía política internacional: las estructuras de seguridad, dinero, bienestar, producción, comercio y conocimiento; con el carácter dinámico y el enfoque permanente de alcanzar el cambio desde los diferentes ámbitos de acción, siempre manteniendo el orden. En ningún caso la totalidad de estas negociaciones claves será entre Estados, pues, además de aquellas entre Estados y empresas corporativas, o entre empresas y bancos, habrá otras entre corporaciones y sindicatos o entre grupos políticos que buscan una plataforma común a través de la cual tratan de conseguir poder político.

A la luz de estos antecedentes, es necesario no olvidar la reflexión de Strange (1982) al recordar que “la locura de los reformadores de la Liga de Naciones, que redactaban borradores afanosamente mientras Hitler y Mussolini hacían estallar todo el sistema”; como señal de una actitud esencialmente conservadora a favor del statu quo y su reforzamiento, por encima del cambio.

Colocando esta reflexión en el campo de estudio, se puede concluir que mientras en el marco del GAFI, los países desarrollados *persiguen* a las naciones que no cuentan con una *buena nota* en su última evaluación mutua, no logran establecer mecanismos ni implementar acciones concretas que permitan luchar efectivamente contra el financiamiento del terrorismo⁵². Al mismo tiempo que se redactan sesudos *papers* con las contramedidas a adoptar para los países no cooperantes, los mismos países miembros no logran blindarse y afrontar los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

Como afirma Carlos Burundarena, experto argentino en temas de lavado de activos y corrupción, con relación a la Ley FATCA, normativa de los Estados Unidos sancionada en el 2014, para identificar a los contribuyentes estadounidenses que tienen dineros no declarados fuera del país y asistir de manera recíproca con los países que voluntariamente colaboren con información:

Para cualquier país Ecuador, Argentina, oponerse a esto es ir contra el viento y la recomendación es aceptarlo. Suscribir esto va dentro de la tendencia de lo que pasa hoy en el mundo y aquellos que digan: no voy hacer por una razón nacionalista, están quedando ante el mundo como que están amparando a quienes no pagan impuestos.⁵³

Similar es la percepción en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo: la falta de compromiso y de acción eficiente y oportuna en la prevención y lucha contra estos delitos, es una señal de no colaboración con la cooperación internacional, principal preocupación públicamente difundida por el GAFI, entre sus miembros, no miembros y mercados financieros.

⁵² Hay que citar los más recientes acontecimientos terroristas que tuvieron lugar en París el 13 de noviembre de 2015, considerados como el peor ataque de la Historia de Francia.

⁵³ “Carlos Burundarena: ‘La ley Fatca es realmente un tsunami’”, REVISTA LÍDERES, último acceso el 16 de julio de 2015, <<http://www.revistalideres.ec/lideres/entrevista-carlos-burundarena-ley-fatca.html>>.

Capítulo Cuarto

Conclusiones

La política de poder y la economía política internacional siguen siendo sinónimos que en la actualidad superan los conceptos y capacidades militares, y, también superan las alianzas estratégicas como garantía de la seguridad y paz mundial. La era de la Globalización y la revolución de la información no han logrado descentralizar o equilibrar el poder entre los Estados. Las entidades internacionales aún no cuentan con la capacidad para dar respuesta ni actuar efectivamente a través de la normativa acordada y vigente; siendo visible la permanencia en el sistema de prácticas realistas.

El 11 de septiembre de 2001 dejó atrás el optimismo y demostró claramente que el realismo retornó: los intereses de los Estados se mantienen por sobre las instituciones internacionales, claramente reflejado en los regímenes internacionales en estudio, frecuentemente motivados por intereses geopolíticos.

Hoy en día el conocimiento y la información son las fuentes principales de poder; lo que ha llevado a distinguir entre el poder de comportamiento (la habilidad de tener los resultados que uno desea) y el poder material (la posesión de recursos normalmente asociados con la habilidad de alcanzar los resultados deseados). A esto se suma el poder de aquellos que sin contar con información, poseen alta credibilidad en concordancia o no con normas profesionales, transparencia y reputación en su manejo.

Los retos en el campo de la política y las relaciones internacionales son grandes. La complejidad que caracteriza la lucha contra los males endémicos transnacionales como el lavado de activos, el tráfico de drogas o el terrorismo y su financiamiento, siguen demandando esfuerzos adicionales por parte de los Estados, principalmente de los países menos desarrollados y dolarizados, como el Ecuador, por ser más vulnerables al crimen organizado. Su dolarización magnifica la vulnerabilidad, en la era de la globalización donde los mecanismos para penetrar e incidir en las democracias y economías nacionales, son constantemente perfeccionados por las redes criminales

Lo que en un principio estaba enfocado principalmente a la lucha contra el narcotráfico; ha evolucionado y actualmente busca atacar el motor económico y las

ganancias que genera el crimen organizado. Ante la necesidad de prevenir, controlar y sancionar el delito de lavado de activos a nivel mundial, aparecen múltiples iniciativas *-disfrazadas de cooperación internacional-* que buscan unir a los países en sus esfuerzos por tratar de manera conjunta y con un mismo discurso, temas que requieren más que simples declaraciones.

Nuevos objetivos han surgido desde hace más de una década, como la contención y lucha contra actos de gran magnitud y lamentables consecuencias como el terrorismo, su financiamiento y la proliferación de armas de destrucción masiva. Se dan también casos donde el terrorismo y el narcolavado van de la mano. En todo caso, su estrecha vinculación con el crimen organizado ha ampliado aún más la esfera de la cooperación internacional en materia de lavado de activos.

Los nuevos problemas mundiales como el narcotráfico, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo no escapan de los vicios de la cooperación internacional. Las cadenas de la ayuda se han convertido en verdaderos sistemas de poder: gobernadas y dirigidas desde arriba, con marcadas responsabilidades y culpas desde abajo.

Analizar la cooperación internacional en materia de lucha contra el lavado de activos desde la teoría realista, evidencia que cada Estado busca proyectar su política exterior en función de intereses particulares en términos de poder, frecuentemente escudados tras los principios de cooperación. Los Estados siguen cooperando por defender sus intereses en términos de poder en el escenario global, que está caracterizado hoy en día por protagonistas y actores de distinta índole. El alcance de los intereses de poder de los Estados se ve limitado por el accionar y poderío de actores privados que son capaces de influir y hasta controlar el sistema financiero internacional.

La voluntad política, la percepción de estas amenazas, los dilemas internos y las acciones emprendidas en la lucha contra el lavado de activos siguen siendo insuficientes. Todos los Estados y sus mandatarios, como actores centrales, están invitados a incluirse en la reflexión y cuestionarse si están realizando lo que deben o lo suficiente para encarar las amenazas contra su integridad y su seguridad, tanto al interior como fuera de sus fronteras; y si así están aportando al compromiso adquirido hacia sus ciudadanos y la comunidad internacional.

Ante problemas globales hay que buscar soluciones globales. Ningún país, y menos aún aquellos con menor grado de desarrollo, pueden permitirse quedar aisla-

dos del sistema financiero mundial. Todos los Estados han de tener como objetivo incrementar sus políticas de prevención y controles para reducir el lavado de activos. Los gobernantes y la comunidad en su conjunto han de esforzarse, por su propio beneficio, fortaleciendo sus legislaciones y dando cumplimiento a los lineamientos internacionales para proteger al sistema financiero y en general todo tipo de actividad por cuanto todo sector es vulnerable ante el delito de lavado de activos.

Ante las limitaciones de los regímenes vigentes o por la defensa de la soberanía, hay Estados que proponen la creación de grupos regionales en otra instancia internacional distinta al GAFI. Sin embargo, en lugar de ser la solución, esto agravaría mucho más su condición en el sistema internacional. No se trata de hacer normas a la medida de cada país, el ejercicio es más complejo por cuanto en un mundo globalizado como el que vivimos hoy, exige a todos los Estados vulnerables al crimen organizado tomar acciones concretas en beneficio de su población y de los demás: el vacío de uno puede traer graves consecuencias al otro, así este otro se encuentre en un continente o huso horario lejano.

Es más conveniente reformar y enriquecer la arquitectura existente que crear una nueva, que seguramente caerá en los mismos vicios históricamente detectados, en manos de otros protagonistas. Lo fundamental es abrir los foros de discusión a más actores, a aquellos que no necesariamente comparten la visión o la realidad de aquellos que actualmente dirigen y aprueben las recomendaciones para su aplicación a nivel mundial.

Es necesario que los organismos regionales y mundiales trabajen cercanamente con los países con más deficiencias en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en lugar de señalarles y excluirles de asistencia técnica, capacitación y demás espacios de discusión.

Las leyes vigentes en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, suelen confundir a los encargados de aplicarlas, y distraer de su objetivo principal: prevenir, detectar y sancionar efectivamente para erradicar estos delitos. En un entorno absolutamente dinámico, las políticas, instructivos, y planes no abarcan todas las determinantes necesarias para proteger la economía nacional y la sociedad de los peligros y presiones del crimen organizado.

En el caso del Ecuador, el Ejecutivo debe revisar, con carácter de urgente, el funcionamiento operativo de la UAF como organismo técnico y especializado para la detección de casos potencialmente vinculados con el lavado de activos y el

financiamiento del terrorismo. En el día a día, el trabajo que realiza la oficina antilavado de la Policía Nacional es el que da más y mejor resultados, tanto en la detección como en la investigación de los casos.

Es necesario rescatar el espíritu de las leyes y para qué fueron creadas, dejando de por lado cuál ha sido su destino. Basta mencionar el caso de la UIF donde los temas administrativos, las coordinaciones interinstitucionales y obligaciones internacionales, interfieren con el cumplimiento de los deberes, parte de su razón de ser. Parecería que sus directivos están más interesados en la imagen ante la comunidad internacional que en generar resultados para la sanción efectiva de casos: dejándolos en la impunidad por falta de pruebas o simplemente por no haber respetado el debido proceso.

En el correspondiente Reglamento debe dictaminarse claramente el papel de cada una de las seis oficinas institucionales de coordinación antilavado, y su efectiva coordinación interinstitucional capaz de complementarse y cumplir el rol correspondiente de acuerdo a sus competencias, ya sea en la prevención, la detección, la sanción, y la cooperación internacional. Desde afuera, la percepción es que, como resultado de las falencias anotadas, todas las instituciones dicen estar implementando acciones, pero no se ven los resultados concretos. Ninguna autoridad asume la responsabilidad de su desempeño y omisiones; aparecen para la foto cuando las noticias son algo favorables para el país.

Ante la poca información confiable sobre estadísticas de casos y la complejidad para recopilar información oficial, se ve necesario el diseño e implementación de un sistema integral automatizado que permita a las instituciones involucradas compartir información, alimentar periódicamente y cruzar datos. El no tener pleno acceso a fuentes de información necesarias para una investigación limita la eficacia en el accionar de las autoridades competentes, y por ende no permite sancionar efectivamente los casos.

Dada la sensibilidad y naturaleza dinámica del delito de lavado de activos, el Estado debe garantizar que los funcionarios públicos, técnicos y judiciales, involucrados en las diferentes etapas de la detección, investigación y sanción, presenten perfiles psicológicos apropiados, y además sean evaluados y actualicen constantemente sus conocimientos sobre temas de lavado de activos, para la oportuna detección de nuevas tipologías de lavado de activos.

Por la misma razón, los legisladores y las autoridades competentes tienen que

velar permanentemente para que las normativas vigentes se vayan ajustando, y de ser el caso, se reestructure el sistema de gestión, adecuándose a las nuevas necesidades que se presenten: perfeccionando los sistemas de gestión para la efectiva prevención, control y sanción de lavado de activos, mediante la actualización de los instrumentos jurídicos y normativos.

Es necesario estrechar el trabajo entre las autoridades competentes y de éstas con todos los sujetos obligados a reportar porque podrían eventualmente ser utilizados por el crimen organizado; sin dejar de lado a los bancos que siguen siendo el canal más utilizado de las redes de crimen organizado para lavar activos.

Por las características del mundo actual, todo negocio y persona natural está en la mira del crimen organizado. De ahí la importancia de no solamente trabajar con los sectores catalogados como sujetos obligados a reportar, sino generar campañas masivas en escuelas, colegios, universidades y medios de comunicación para alertar a la ciudadanía sobre los riesgos de involucrarse en delitos de lavado de activos, sea prestando el nombre, el negocio o como testaferro o cómplice de las organizaciones criminales.

Con relación a la Ley de administración de bienes de junio de 2012, reformatoria a la disposición transitoria única de la Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos; y, a la Ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, es necesario que el Estado asegure la existencia de controles estrictos con respecto a la administración de activos incautados o decomisados por delito de lavado de activos. Los principios de transparencia de la función pública y la rendición de cuentas sobre el inventario, la custodia y conservación, los rendimientos, y el control general sobre cada uno de los bienes, deben primar en casos tan delicados como éstos.

El organismo competente para la administración de los bienes incautados por delitos de lavado de activos, debe garantizar la eficaz y eficiente administración en los distintos momentos: recepción, inversión, venta, donación, adjudicación y restitución de los bienes, productos e instrumentos objeto de medidas cautelares, dictadas por los jueces competentes en las causas iniciadas por delitos de lavado de activos. Simultáneamente, tiene que establecerse una contrapartida dentro del sistema judicial para establecer un balance y garantizar la transparencia en todos los actos administrativos. De haberse establecido esta contraparte judicial, no se hubiera dado la entrega de autos de lujo incautados por casos de narcotráfico a la Policía Nacional

para patrullajes, en noviembre de 2014: este acto administrativo no parece garantizar los principios arriba expuestos.⁵⁴

La injerencia política de los grandes actores del GAFI, principalmente Estados Unidos, sobre las jurisdicciones que se han resistido en los últimos años a mantenerse ideológicamente cercanas, se ha visto desde el año 2009. A nivel regional, podemos nombrar el caso de países que se han visto nombrados en las declaraciones públicas o como países de alto riesgo y poco cooperantes: Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Venezuela. A estos países se les ha obligado a revisar y reformar leyes y demás normativa para ajustarse a las recomendaciones, principalmente aquellas vinculadas al financiamiento del terrorismo y medidas para el congelamiento y decomiso de los bienes provenientes de estos ilícitos. A pesar de las reacciones soberanas y populistas en contra de los imperios, los gobiernos de todos los países mencionados han realizado los cambios requeridos por las recomendaciones del GAFI.

Seguramente, en el 2015 el Ecuador saldrá del listado del GAFI por todas las acciones emprendidas y por la presión política que se ha generado en los últimos tres años⁵⁵. Sin embargo, es imprescindible tener presente que la siguiente evaluación en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas, que inició con resultados relativamente satisfactorios en GAFI y GAFILAT en el 2014 con las evaluaciones realizadas a España y Noruega, y a Costa Rica y Cuba, respectivamente, se realizará de acuerdo a las Recomendaciones vigentes, que como se expone en este trabajo se centran en medir la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la normativa y las medidas adoptadas.

Si se ha aprendido la lección y se entiende como un tema de fundamental interés nacional, las autoridades deberán trabajar desde ahora en la implementación y velar por el cumplimiento de la normativa vigente y de las acciones necesarias para eliminar vacíos y luchar efectivamente contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

⁵⁴ “Policía patrulla con dos autos de lujo incautados”, EL COMERCIO, último acceso el 16 de junio de 2015, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/patrulleros-policia-autos-lujo-ministerio.html>>.

⁵⁵ En fecha cercana a la última revisión del presente trabajo, el Ecuador salió del listado del GAFI (“Public statement October 2015”, GAFI, último acceso el 15 de diciembre de 2015, <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2015.html#Ecuador>>).

La soberanía reside en la protección permanentemente de las fronteras y en la actuación integral y oportuna como Estado ante cualquier amenaza o señal de riesgo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Finalmente, hay que insistir en el trabajo pendiente: basta con tomar en consideración el narcotráfico y la enorme cantidad de droga incautada en los últimos años en el Ecuador (que de acuerdo a lo publicado por la Agencia de Noticias Andes ha sido de alrededor de 241 toneladas en los últimos cinco años,⁵⁶), para aceptar que es necesario identificar dónde está el dinero que permite su negociación, transporte, sobornos y demás gastos que se desprenden de la compra y venta del estupefaciente, y penar su lavado.

⁵⁶ “Ocho toneladas de droga incautada en 2014 y 2015 fueron incineradas en Ecuador”, ANDES, último acceso el 16 de julio de 2015, <<http://andes.info.ec/es/noticias/ocho-toneladas-droga-incautada-2014-2015-fueron-incineradas-ecuador.html>>.

TRABAJOS CITADOS

- Alldrige, Peter. 2008. "Money Laundering and Globalization". En *Journal of Law and Society*, 437-463. Cardiff: Journal Cardiff University.
- Allen, Michael. 2000. "Laundering Crackdown Intensifies with List of Offending Countries". New York: The Wall Street Journal (22 de junio), A18. <<http://www.wsj.com/articles/SB961625617162725651>>.
- Alter, Karen, y Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity". En *Perspectives on Politics*. The American Political Science Association. <SSRN-id996889.pdf>
- Álvarez, P., Daniel, y Fernando Eguidazu. 1998. *La prevención del blanqueo de capitales*, Pamplona: Aranzadi.
- , 2006. *Manual de Prevención de Blanqueo de Capitales*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Alvater, Elmar, y Birgit Mahnkopf. 2008. *La Globalización de la inseguridad*, Buenos Aires: Paidós.
- Andrade, Jessica. 2009. "Lavado de dinero en el Ecuador: El Caso Prada". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.
- Antuñano, Isidro. 2010. "Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles". En *Documentación Social* No. 158 (junio-septiembre), 31-47. Madrid: Cáritas Española.
- Aron, Raymond. 1985. *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.
- Aróstegui, Julio, Cristian Buchrucker y Jorge Saborido. 2001. *El mundo contemporáneo: Historia y problemas*, Barcelona: Biblos.
- , Margarita García y Cristina Gatell. 2001. *Actual Historia del Mundo Contemporáneo*. Barcelona: Vicens Vives.
- Artigas, Carmen. 2003. "La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales". Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas.
- "Así movían la plata sucia los dirigentes del fútbol". *El Tiempo*. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.eltiempo.com/deportes/futbol/escandalo->

corrupcion-en-fifa-asi-movian-la-plata-sucia-los-dirigentes-del-futbol/15841615>.

Ayers, Andrew. 2002. "The Financial Action Task Force: The War on Terrorism Will Not Be Fought on the Battlefield". New York: New York Law School Journal of Human Rights 18.

Basile, Dante. 2001. "El reciclaje de capital ilícito". En Revista de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (AAEF), abril. Buenos Aires.

Bautista, Norma, Heiromy Castro, Olivo Rodríguez y Alejandro Moscoso. 2005. *Aspectos Dogmáticos, Criminológicos y Procesales del Lavado de Activos*. OEA.

Bernasconi, Paolo. 1996. "Blanchiment d'argent et secret bancaire: rapport général: XIVe Congrès international de droit comparé". En Money Laundering and Banking Secrecy: General Report: XIVth International Congress of Comparative Law. Boston: Kluwer Law International.

Black, William. New Economic Perspectives (blog).
<<http://neweconomicperspectives.org/2015/04/la-lista-loca-part-1.html#more-9361>>.

Blanco Cordero, Isidoro. 1997. "Criminalidad organizada y mercados ilegales". En Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, No. 11, 213-231. San Sebastián: Eguzkilore.

-----, Eduardo Fabián Caparros y Javier Zaragoza Aguado. 2006. *Combate del lavado de activos desde el sistema judicial*. Washington DC: Fundación Imprenta de la Cultura.

Block, Alan. 1980. "The Organized Crime Control Act, 1970: Historical Issues and Public Policy". En California University Press, 39-59. California.

Boron, Atilio. 2002. *Imperio & Imperialismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Bull, Hedley. 2005. *The Anarchical Society*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Buscaglia, Edgardo, Samuel Gonzáles, Stefano Fumarulo, y César Prieto. 2002. "Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Conven-

- ción de Palermo”. En Revista Universitaria, Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Castagnino, Pablo. 2010. “El concepto de poder en el mainstream de las teorías de Relaciones Internacionales”. En Rebelión.
<<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=99784>>.
- Chesnais, François. 1999. “Blanqueo de dinero sucio y mundialización financiera”; En france.attac.org (octubre).
<<https://france.attac.org/archives/spip.php?article3214>>.
- Chesterman, Simon. 2008. “Globalization Rules: Accountability, Power, and the Prospect for Global Administrative Law”. En Global Governance 14, 39-52.
- Cohen, Samy. 2005. “Les États face aux nouveaux acteurs”. En Politique internationale, La Revue n°107.
<http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=21&id=62&search=cohen&content=texte>.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).
<http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf>.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).
<<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>>.
- Cox, Robert. 1986. “Neorealism and its critics”. En Keohane, Robert, edit., *Social Forces, States and World Orders*, New York: Columbia University Press.
- “Crimen organizado mueve \$ 870 mil millones, el 1,5 % de PIB mundial”. El Universo (Guayaquil). Consulta: 16 de junio de 2015.
<<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/05/15/nota/2965561/crimen-organizado-mueve-870-mil-millones-15-pib-mundial>>.
- Cuellar, Mariano, 2003. “The Tenuous Relationship between the Fight against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance”. En The Journal of Criminal Law and Criminology, 311-466.

Daphné Josselin y William Wallace. 2000. *Non-state Actors in World Politics*. Palgrave: Basingstoke.

De Haan, Arjan. 2009. "Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?". Working Paper 448. International Institute of Social Studies (IISS).

Declaración de Ixtapa (1990).

(http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/ixtapa_spa.asp).

Declaración de Miami (1994). http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.

Declaración de Puerto España (2009). http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf.

Declaración de Quebec (2001). http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf.

Declaración de Santiago de Chile (1998). http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf.

Declaración política de New York (1998). http://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf.

Dehart Monica. 2012. *The China Model and South-South cooperation in Latin America, in Remodeling the Global Development Landscape*. Washington: University of Puget Sound.

Díaz, Vicente. 2001. "Exégesis e interpretación del alcance de la Legislación de Lavado de Dinero". En revista Lavado de Dinero (agosto). Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Doyle, Michael. 1997. *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism and Socialism*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 180, 10 de febrero de 2014.

"El Director de la UIF dimitió por fiasco del Ecuador en Argentina". El Comercio. Consulta: 16 de junio de 2015.

<<http://www.elcomercio.com/actualidad/director-uif-dimitio-fiasco-del.html>>.

“El "falso despido" del delegado ante el GAFI”. La Nación. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>>.

“El GAFI dio su primer paso para sancionar al país”. La Nación. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.lanacion.com.ar/1321836-el-gafi-dio-su-primer-paso-para-sancionar-al-pais>>.

“Elección para liderar Grupo Egmont refleja confianza”, El Peruano. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-eleccion-para-liderar-grupo-egmont-refleja-confianza-29976.aspx#.VYCQrL08Sk>>.

Escudé, Carlos. 1995. “El realismo de los Estados débiles”. Buenos Aires: GEL. <<http://www.argentinaree.com/documentos/realismo.htm>>.

Estados Unidos de América. USA Patriot Act (2001). <http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/>.

Fabián Caparrós, Eduardo. 1998. *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Colet.

G20. “Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System”. <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.

GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional). 2000. FATF Review to identify non-cooperative countries or territories: increasing the worldwide effectiveness of anti-money laundering measures. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20NCCT%20ENG.pdf>>.

-----, 2001. FATF Annual report 2000-2001. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20ENG.pdf>>.

-----, 2002. FATF Review to identify non-cooperative countries and territories: increasing the word-wide effectiveness of anti-money laundering measures. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf->

- gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20NCCT%20ENG.pdf>.
- , 2006. FATF Summary of the third mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism United States of America. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20US%20ES.pdf>>.
- , 2007. FATF Annual review of non-cooperative countries and territories 2006-2007: Eighth NCCT Review. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2006%202007%20NCCT%20ENG.pdf>>.
- , 2008. FATF and GAFISUD Mutual evaluation report executive summary anti-money laundering and combating the financing of terrorism Mexico. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ES.pdf>>.
- , 2009. FATF Annual report 2008-2009. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2008%202009%20ENG.pdf>>.
- , 2010. FATF Annual report 2009-2010. Paris: FATF/OECD. <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2009%202010%20ENG.pdf>>.
- , 2013. “International standard on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February 2012”. Paris: FATF/OECD.
- , “Public statement February 2010”. <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-february2010.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- , “Public statement June 2010”. <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-25june2010.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- , “Public statement June 2012”. <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.

- . “Public statement October 2013”. <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-public-statement-oct-2013.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- . “Public statement February 2015”. <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica). 2007. “Ecuador Informe de Evaluación Mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo”. Buenos Aires: GAFISUD. <http://gafilat.org.iplan-unix-03.toservers.com/UserFiles//Biblioteca/Evaluaciones/Ecuador_2nda_Ronda_2007.pdf>.
- . 2011. “10 Años”. Documento de uso interno junio 2011.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Girón, Alicia, y Eugenia Correa. 2007. *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- González, María, y Alfred Schipke. 2011. “Banqueros en la playa”. En *Finanzas y Desarrollo* (junio), 42-45. FMI.
- “GOP opposition to Lynch was a missed opportunity”. Al Jazeera América. Consulta: 17 de junio de 2015. <<http://america.aljazeera.com/opinions/2015/4/gop-opposition-to-lynch-was-a-missed-opportunity.html>>.
- Grieco, Joseph. 1997. “Realist International Theory and the Study of World Politics”. En Doyle and Ikenberry (Ed.), *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Gudiño, Daniel. 2013. “La construcción de un tangram político Ecuador y la lista negra del GAFI”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Haggard, Stephan, y Beth Simmons. 1987. "Theories of International Regimes". Boston: The MIT Press, 491-517.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, y Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- . 1999. *Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. Foro Internacional No. 158 (octubre-diciembre). México.
- "HSBC Had No Compliance Program, U.S.'s Breuer Says". BLOOMBERG. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.bloomberg.com/news/videos/b/c5f85f18-5493-41c6-8dec-d484f85caaaa>>.
- Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos. 2007. "Liberalización financiera y el poder del Estado", en: ¿Quién controla el sistema financiero?, 11-21. Rio de Janeiro. <http://www.ibase.br/userimages/quien_controla_el_sistema_financiero.pdf>.
- Jackson, James. 2012. "The Financial Action Task Force: An Overview". Congressional Research Service (28 de noviembre). <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS21904.pdf>>.
- Jervis, Robert. 1999. "Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate". En *International Security*. Vol. 24.
- Jijón, Guillermo. 2004. "El lavado de dinero en el Ecuador durante la última década. Sus repercusiones en la seguridad nacional y el desarrollo". Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Kant, Immanuel. 1998. *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Kaplan, David, y Alec Dubro. 2012. *Japan's Criminal Underworld*. California: University of California Press.
- Keohane, Robert. 1984. *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la economía política mundial*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 1986. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

- y Joseph Nye. 2011. *Poder e interdependencia*. Cuarta Edición, Nueva York: Pearson.
- , 1987. "Power and Interdependence revisited". *International Organization*, Vol. 41, No. 4.
- , 1988. "Power and Interdependence in the Information Age". *Foreign Affairs* (September-October).
- Kim, Chi-Wook. 2009. "G20 and a Changing Mode of Global Governance". *En ifans Review*, Vol. 17, No. 2.
- King, Rufus. 1951. "The Control of Organized Crime in America". *En Stanford Law Review*, 52-67.
- Kleemans, Edward. 2007. *Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering Chicago*. Chicago: Chicago Journals, 163-215.
- Kopp, Pierre. 1996. "Dinero de la droga y lavado financiero". *En Nueva Sociedad* No.145 (septiembre-octubre), 80-91.
- Krasner, Stephen. 1986. "Structural causes and regimes as intervening variables". *En International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- , 2001. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Labrousse, Alain. 2001. "L'essor des narco-nuisances". *En Politique internationale*, La Revue n°91. <http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=6&id=387&search=blanchiment&content=texte>.
- Lamas, Luis. 2000. "Transacciones Financieras Sospechosas". Lima: Banco Continental.
- Lechini, Gladis. 2006. "¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la Nueva Sudáfrica". *En Política y movimientos sociales, en un mundo hegemónico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Levi, Michael, y Peter Reuter. 2006. *Money Laundering*. Chicago: Chicago Press, 289-375.

- Llenderozas, Elsa. 2013. *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- López, Silvia. 2014. *Cronología e historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo: Cooperación Sur-Sur.
- Machado, Maira. 2012. "Similar in their Differences: Transnational Legal Processes Addressing Money Laundering in Brazil and Argentina". En *Law & Social Inquiry*, 330-336.
- Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas (2012). <http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf>.
- Martínez, Miriam. 2012. "Gestión de riesgos para el sistema de prevención de detección con recursos de procedencia ilícita en el sector asegurador mexicano". Tesis de maestría, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.
- Mauro, P., y Yafeh, Y. (2007). "Las crisis financieras del futuro: ¿se asemejarán a las crisis generalizadas de la década de 1990 o a las crisis en países concretos en la década de 1890?". *Finanzas y desarrollo: Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 44(4), 26-30.
- Mearsheimer, John. 1995. "The False Promise of International Institutions". En *International Security*, Vol. 19, No. 3, 5-49. MIT Press.
- , 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Meincke, María José. S.f. "Blanqueo de capitales. Desde la represión del delito a la prevención". En *Prudentia Juris*: No. 57. <<http://www.eldial.com/home/prudentia/pru57/02.asp>>.
- "México impone restricciones al ingreso de dólares". RT. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://actualidad.rt.com/economia/view/12991-M%C3%A9xico-impone-restricciones-al-ingreso-de-d%C3%B3lares>>.
- Mitsilegas, Valsamis, y Bill Gilmore. 2007. "The EU Legislative Framework against Money Laundering and Terrorist Finance: A Critical". Cambridge University Press, 119-140.
- Mommsen, Theodor. 1962. *Historia de Roma*. Aguilar S.A.

- Morgenthau, Hans. 1959. *Politics Among Nations*. New York: Knopf.
- Morris-Cotterill, Nigel. 2001. "Money Laundering". *Foreign Policy*, 16-22.
- Naím, Moisés. 2005. *Ilícito*. Nueva York: Doubleday.
- Nye, Joseph. 2011. *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.
- Nye, Joseph Jr.. 2002. *The Paradox of the American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio. 1999. "La Reforma del Sistema Financiero Internacional: Un Debate en Marcha.". Sección de Obras de Economía Contemporánea, Fondo de Cultura Económica.
- y Raúl Prebisch. 2001. "La Agenda del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI". Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- y María Ángela Parra. 2003. "Los Términos de Intercambio de los Productos Básicos en el Siglo XXI." CEPAL.
- "Ocho toneladas de droga incautada en 2014 y 2015 fueron incineradas en Ecuador". Andes. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://andes.info.ec/es/noticias/ocho-toneladas-droga-incautada-2014-2015-fueron-incineradas-ecuador.html>>.
- ONU. Resolución 1373 (2001). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373%20(2001))>.
- Resolución 1390 (2002). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1390%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1390%20(2002))>.
- Orozco, Gabriel. 2006. "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales". En revista CIDOB d'Afers Internacionals No. 72, 161-180. Barcelona.
- Paredes, Oscar. 2009. "*Política exterior de los Estados Unidos y su impacto en la lucha contra el lavado de activos en el Ecuador*". Tesis de maestría, FLACSO-Sede Ecuador.
- Perotti, Javier. 2009. "La problemática del lavado de dinero y sus efectos globales: una mirada a las iniciativas internacionales y las políticas argentinas". Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

- Peterson, Virgil. 1959. "Rackets in America". En *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 583-589.
- Petras, James. 2001. "Dinero negro: fundamento del crecimiento y del imperio de los Estados Unidos". En *El Chileno, Rebelión* (abril).
- PNUD. 2013. "El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso". En *Informe sobre Desarrollo Humano 2013, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*.
- "Policía patrulla con dos autos de lujo incautados". *El Comercio*. Consulta: 16 de junio de 2015. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/patrulleros-policia-autos-lujo-ministerio.html>>.
- Prado, Víctor. 1994. *La Criminalidad Internacional de lavado de dinero: sus alcances regionales y nacionales*. Lima.
- Quijano, Aníbal. 2000, "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", En Edgardo Lander, comp. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO.
- "Rafael Correa: "Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI"". *El Comercio*. Consulta: 16 de junio de 2015. <http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html>.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid: Espasa-Calpe, 2001.
- Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos (1999). <http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf>.
- Ripsman, Norrin M., and T. V. Paul. *Globalization and the National Security State*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Rodríguez, Juan Pablo. 2004. "El Lavado de Activos y sus Implicaciones en el sector Financiero". *Revista de Derecho y Economía*.
- Rosenberg, Justin. 1994. *The empire of civil society: a critique of the realist theory of international relations*. Londres: Verso.

- Ruggie, John. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarian and Social Constructivist Challenge," *International Organization*, 52(4): 855-885.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the democratic peace*, Princeton: Princeton University Press.
- Saavedra, Agustín. 2009. "El peligro del crimen organizado". Página web personal: <http://agustinsaavedraweise.com/art-2009/crimen_organizado.php>.
- Salomón, Mónica. 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones". En *Revista electrónica de estudios Internacionales*.
- Schneider, Jane, y Peter Schneider. 2008. "The Anthropology of Crime and Criminalization". *Annual Review of Anthropology*, 351-373.
- Sellin, Thorsten. 1963. "Organized Crime: A Business Enterprise". En *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 347, Sage Publications, Inc., 12-19.
- Serrano, Mónica. "Crimen transnacional organizado: Una perspectiva crítica". En *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Volumen 3, Número 3.
- Sevares, Julio. 2003. *El Capitalismo Criminal: Gobiernos, bancos y empresas en las redes del delito global*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Slaughter, Anne-Marie. 2004. "Sovereignty and Power in a Networked World Order". *Standord Journal of International Law*, Vol. 40 No. 283. <<http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/Stanford.pdf>>.
- Smith, Dwight y Ralph Salerno. 1970. *The Use of Strategies in Organized Crime Control*, Northwestern University.
- Smouts, Marie-Claude, Dario Battistella y Pascal Vennesson. 2003. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris: Dalloz.
- Sogge, David. 2009. "Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?". En *Relaciones Internacionales (GERI-UAM)*, núm. 12 (octubre), 11-31.
- Stiglitz, Joseph y Mary Kaldor. 2013. *La Búsqueda de la Seguridad*. Buenos Aires: Paidós SAICF.

- Strange, Susan. 1982. "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis." En International organization, Vol. 36 No 02, p. 479-496.
- . 1996. *The Retreat of the State: The diffusion of Power in World Economy*. Cambridge, Cambridge University press.
- Tazni, Vito. 2001. La Globalización y la acción de las termitas fiscales. Artículo, Finanzas y Derecho.
- The Electronic Frontier Foundation. "Section 215 of the Patriot Act Expires in June. Is Congress Ready?" <<https://www.eff.org/es/deeplinks/2015/01/section-215-patriot-act-expires-june-congress-ready>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- Tokatlian, Juan. 2012. "Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate". En Desarrollo Económico, 475-492.
- y Rodrigo Pardo. 1990. "¿La teoría de la interdependencia: un paradigma alternativo al realismo?". En Revista Estudios Internacionales, Vol. 23 No.91, 339-382, Santiago. <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15518/15975>>.
- Tondini, Bruno. 2006. "Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos". En: CAEI: No. 20, Buenos Aires: CAEI.
- Trehan, Jyoti. 2006. "Money Laundering in Perspective". En Economic & Political Weekly, 330-332.
- Tyler, Gus. 1963. "An Interdisciplinary Attack on Organized Crime". ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. Mayo, 347: 104-112.
- US Department of Justice. "Case 1:12-cr-00763-ILG: HSBC Holdings Statement of facts". <<http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2012/12/11/dpa-attachment-a.pdf>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- . "Assistant Attorney General Lanny A. Breuer Speaks at the HSBC Press Conference". <<http://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-lanny-breuer-speaks-hsbc-press-conference>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- US Department of Treasury. "Specially Designated Nationals List (SDN)". <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>>. Consulta: 16 de junio de 2015.

- US Interamerican Community Affairs. "Artículo 302. Hallazgos y propósito". <<http://interamerican-usa.com/articulos/Leyes/US-Patriot%20Act.htm#A302>>. Consulta: 16 de junio de 2015.
- Walker, John y Brigitte Unger. 2009. "Measuring Global Money Laundering: "The walker Gravity Model"". *Review of Law and Economics*. Bepress. DOI: <10.2202/1555-5879.1418>.
- Walker, William. 2002. "Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands". En *The American Political Science Review*: 461-462,
- Walt, Stephen. 1985. "Alliance Formation and the Balance of World Power". En *International Security*, Vol. 9 N 4.
- Walters, Amy. 2003. "The Financial Action Task Force on Money Laundering: The World Strikes Back on Terrorist Financing". En *Law and Business Review of the Americas*.
- Waltz, Kennet. 1979. *Theory of International Politics*, Reading MA: Addison-Wesley.
- Weber, Max. 2007. *La ciencia como profesión / La política como profesión*, Madrid: Espasa Calpe.
- Wendt, Alexander. 2005. "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 1, marzo 2005, GERI-UAM, 1-47.
- Wessel, Jared. 2006. "The Financial Action Task Force: A Study in Balancing Sovereignty with Equality in Global Administrative Law". *Widener Law Review*. <<http://widenerlawreview.org/files/2011/02/05WESSEL.pdf>>.
- Zagaris, Bruce. 2001. "Trends in International Money Laundering from a U.S. Perspective". En *International Law*, 839-843.

ANEXOS

Anexo I

GAFI y los ocho organismos regionales al estilo GAFI

ANEXO 1:

GAFI Y LOS OCHO ORGANISMOS REGIONALES AL ESTILO GAFI



TOTAL DE PAÍSES SUJETOS A LAS
40 RECOMENDACIONES DEL
GAFI: +200

Fuente: Investigación y elaboración de la autora
Fecha: 01.06.2015

Anexo II

Breve resumen de las convenciones y declaraciones internacionales relacionadas con el lavado de activos

La **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas**, más conocida como la Convención de Viena, celebrada en dicha ciudad el 20 de diciembre de 1988, trató aspectos penales relacionados con la creciente tendencia detectada en la producción, demanda y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como la estrecha relación de dicho delito con grandes sumas de capital que estaban generando y moviendo las organizaciones delictivas transnacionales (<http://www.unodc.org/>).

Como resultado, se obtuvo el compromiso jurídicamente vinculante para que los Estados miembros tipifiquen el lavado de activos como delito grave procedente del narcotráfico, a la vez que exige la oportuna cooperación internacional para facilitar las investigaciones administrativas y en materia penal, que incluye la extradición, el decomiso y la asistencia judicial recíproca. En ese sentido, el preámbulo de esta Convención, ratificada por Ecuador por Decreto Ejecutivo No. 1329, publicado en Registro Oficial No. 400 de 21 de marzo de 1990, dejó establecido el interés mundial en combatir el delito de lavado cuando los países miembros se adhieren y reconocen "[...] los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socaban las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados". Asimismo, los países declaran estar "Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles"; y advierten los estrechos vínculos entre la intención criminal del lavado con el narcotráfico. Inclusive se sugirió que confiscando todo el dinero proveniente del tráfico de drogas podría acabarse con dicho delito; postura altamente ambiciosa que hasta hoy no ha podido comprobarse. Esta Convención inclusive obliga a los países a levantar el secreto bancario. Entre los principales resultados, cabe mencionar que inclusive

Suiza, a partir de agosto de 1990, eliminó el secreto bancario cuando se trata de investigaciones relacionadas con cuentas sospechosas.

La **Declaración política de New York** de 10 de junio de 1998 y su plan de acción contra el blanqueo de dinero, en el marco de la Asamblea General, subrayó la importancia de fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el combate del lavado de activos, y recomienda a los Estados que establezcan programas nacionales en la materia de penalización del lavado de activos provenientes de delitos graves, la identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del dinero de origen ilícito, un método adecuado de prevención en el sistema financiero, el reporte de operaciones sospechosas, el intercambio efectivo de información nacional e internacional, que garanticen la efectiva asistencia legal mutua. De igual manera se plantea la creación de un régimen financiero y reglamentario eficaz que impida el ingreso de capitales ilícitos a los sistemas financieros legales (<http://www.un.org/>).

La **Convención de las Naciones Unidas controla la Delincuencia Organizada Transnacional**, más conocida como la Convención de Palermo de diciembre de 2000, contiene disposiciones tendientes a la penalización del lavado de activos procedentes de un amplio número de delitos anteriores, así como otras normas de prevención y control. Igualmente, plantea el desarrollo de cooperación internacional para el intercambio de información entre autoridades administrativas, de reglamentación, detección y represión. Los principales puntos de discusión a ser reforzados fueron los siguientes:

- Decomiso, incautación y recuperación de bienes producto de los delitos o bienes de valor correspondiente
 - Conversión, ingresos o beneficios – valor estimado
 - Anulación del secreto bancario
 - Prueba del origen lícito del bien expuesto a decomiso, sin perjuicio de los derechos de tercero de buena fe
- Tipificación relacionada a delitos graves
- Doble incriminación
- Reglamentación y supervisión de bancos e instituciones financieras
- Intercambio de información
- Controles de movimiento transfronterizo

Otros espacios fueron generados a nivel regional para tratar las problemáticas vinculadas con el lavado de activos, siendo las principales acciones –cronológica y brevemente introducidas- que marcaron la discusión, consultadas en las páginas web oficiales de los organismos rectores en la materia, las siguientes:

- **La Convención del Consejo de Europa sobre Blanqueo, Identificación, Embargo y Decomiso de los Beneficios Económicos Derivados del Delito**, con ocasión de la XV Conferencia Europea de Ministros de Justicia, desarrollada en Oslo del 17 al 19 de junio de 1986. Los representantes de los países que entonces integraban el Consejo de Europa, discutieron sobre los desafíos de la lucha y sanción del narcotráfico, y el incremento de los mercados ilícitos. La Conferencia resolvió recomendar la adopción de medidas para reforzar la cooperación internacional eficaz entre autoridades policiales y judiciales con respecto al encubrimiento y el decomiso de los réditos del narcotráfico. Después de más de cuatro años de discusión, el texto final fue aprobado en septiembre de 1990 como “Convención sobre el blanqueo, identificación, embargo y decomiso de los beneficios económicos derivados del delito”, más conocida como el “Convenio de Estrasburgo”; misma que no se limitó a países europeos y permitió la participación de los países que colaboraron EN la elaboración y discusión del documento. Se marcó un rumbo excepcional en la política criminal internacional sobre el lavado de activos, al pretender obligar penalizar toda una serie de conductas vinculadas con el lavado de los beneficios económicos procedentes de la comisión de delitos, sea cual fuere la naturaleza. Para este propósito, el modelo empleado fue el de la Convención de Viena de 1988, que estipula la obligatoriedad de tipificar penalmente el delito de lavado de activos en su derecho interno. Como medidas cautelares se sugiere la aplicación de la confiscación (Arts. 13 al 16), decomiso y embargo de los bienes y productos resultantes de actividades delictivas urgiendo a los países a aplicar rígidos principios de cooperación internacional (Art. 7).

- **La Declaración del Comité de Autoridades de Supervisión Bancaria del Grupo de los Diez** (diez países más industrializados) y Luxemburgo sobre “Prevención en la utilización del sistema bancario para blanquear fondos de origen criminal”, más conocida como la Declaración de Principios de Basilea, fue suscrita en dicha ciudad en diciembre de 1988 por los representantes de los bancos centrales de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Luxemburgo (Grupo de los Diez y Luxemburgo). Esta reunión dio

nacimiento al Comité de Basilea para la supervisión bancaria, organismo encargado de marcar las reglas y prácticas de control de las operaciones bancarias, para impedir su utilización para la legitimación de activos de origen delictivo. Entre los puntos más destacados, esta primera Declaración reconoce que los bancos y otras instituciones financieras pueden ser utilizados por el crimen organizado como intermediarios para transferir fondos de origen ilícito. Ante esta amenaza, se discuten y aprueban reglas y procedimientos para evitar el uso de los canales financieros formales para operaciones de lavado de dinero y así proteger a las instituciones del sistema bancario nacional e internacional. Esta Declaración marcó las normativas en cuanto a la identificación de todos los clientes, más conocidas como las políticas KYC (por sus siglas en inglés “know your customer”, en español “conoce a tu cliente”), y la cooperación que deben dar las instituciones a las autoridades encargadas del cumplimiento de las leyes.

- En el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), la **Declaración de Ixtapa** del 20 de abril de 1990, trató los siguientes puntos:

- Tipificar como delito el lavado de activos relacionado con el tráfico de drogas
- Impedir el uso de los sistemas financieros para el lavado, conversión, transferencias de activos relacionados al tráfico de drogas
- Dotar a las autoridades de los medios necesarios para identificar, rastrear, aprehender, decomisar y confiscar los activos relacionados
- Reformar los sistemas legales asegurando que el secreto bancario no impidan la aplicación efectiva de la ley y la mutua asistencia legal así como el intercambio de información sobre operaciones financieras.

La **Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD)**, empezó a trabajar desde los años 1990 con una comisión de expertos de países miembros para investigar la influencia del lavado de activos en el hemisferio y generar las medidas necesarias para su prevención, control y sanción. Estos esfuerzos se plasmaron en el “**Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos**”, aprobado por la Asamblea General de la OEA, el 23 de mayo de 1992. Este Reglamento Modelo fue modificado y su redacción fue aprobada por la Asamblea General en 1999, cuya Resolución No. 1656 exhortó a los Estados de la Organización a “...brindar su firme apoyo político... y...

proveer el apoyo institucional para su apropiada aplicación de conformidad con la legislación nacional”. No se trata de un Convenio Internacional vinculante, sino más bien lo que se conoce como una norma de *softlaw*, menos vinculante y armonizadora desde el consenso, pero de cuyo incumplimiento no puede derivarse ningún régimen de sanciones jurídicas. Este Reglamento Modelo, en observancia de los nefastos efectos que produce el crimen organizado principalmente en la economía de un país, recomienda formalmente:

- La adopción de medidas encaminadas a la tipificación de este delito como un delito autónomo, con independencia de la competencia que corresponda para el enjuiciamiento del delito previo de narcotráfico.

- La adopción de medidas que permitan una óptima regulación de los bienes incautados en procesos de lavado, tratando en primer plano de instaurar definiciones de aceptación general en la región para la restricción de sus beneficios patrimoniales. En materia de decomiso, establece una serie de medidas como el comiso de bienes de valor equivalente o la aplicación de multas por idéntica cuantía. Finalmente, establece ciertas normas sobre el destino de los bienes decomisados, previendo primero reglas de reparto entre las jurisdicciones participantes en la operación, y luego fijando la necesidad de constituir fondos orientados a la lucha contra los delitos de los que proceden y a restablecer los daños causados por los mismos.

Años más tarde, del 9 al 11 de diciembre de 1994, la **Declaración de Miami**, en el marco de la Cumbre de las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno, incluyó temas de gran importancia en materia de lucha contra el lavado de activos, siendo los principales los siguientes:

- Clasificación de reservada de la información financiera
- Incriminación del lavado de las actividades criminales
- Adopción de medidas preventivas para identificar a los verdaderos dueños de sociedades
- Confiscación de productos ilícitos
- Mayor participación política a través de reuniones temáticas de alto nivel para tratar asuntos de trascendental importancia para el continente como la lucha contra las drogas y otras iniciativas contra el crimen organizado
- Lucha contra la corrupción
- Lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos como el lavado de dinero, para identificar las redes de tráfico de estupefacientes y de lava-

do de activos de la región, sancionar e incautar los bienes procedentes de esas actividades delictivas

- Lucha contra la amenaza del terrorismo nacional e internacional.

La **Declaración de Santiago de Chile** de abril de 1998, dando continuidad a lo anteriormente expresado, marcó las nuevas líneas de trabajo de la siguiente manera:

- Fortalecer los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional
- Establecer o robustecer las unidades centrales especializadas, al estilo unidad de inteligencia financiera (UIF) existentes, encargadas de solicitar, analizar e intercambiar entre las autoridades gubernamentales competentes, información relativa al lavado de activos y de los bienes e instrumentos utilizados en las actividades delictivas

- Alentar a las instituciones financieras a redoblar sus esfuerzos para evitar el lavado de activos

La **Declaración de Quebec**, en el marco de la Cumbre de las Américas, en el año 2001, planteó la necesidad de contar a nivel nacional con unidades de inteligencia financiera para reforzar los esfuerzos y las medidas contra el crimen organizado transnacional, haciendo referencia a los acuerdos de la Convención de Palermo de 2000. De igual manera, promoviendo la cooperación en materia de prevención de lavado de activos, se planteaba controlar el crimen organizado y lavado de dinero mediante:

- Creación de las unidades de inteligencia financiera
- Aplicación de mecanismos de evaluación mutua
- Cooperación en materia de cooperación bilateral y multilateral
- Adopción de medidas contra el lavado de dinero, el crimen organizado transnacional, en relación con las medidas de la Convención de Palermo de las Naciones Unidas.

Anexo III

GAFI y las 40 Recomendaciones

En abril de 1990, el GAFI, conformado entonces por 16 países, aprobó los estándares internacionales en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos. Las denominadas “Cuarenta Recomendaciones del GAFI” han sido revisadas en varias ocasiones, principalmente para ampliar e incluir dentro del mandato del Grupo las consideraciones tecnológicas, las nuevas tipologías y técnicas del lavado de activos que van apareciendo, la lucha contra el financiamiento del terrorismo y últimamente, la proliferación de armas de destrucción masiva. Las principales revisiones se dieron en los años 1996, 2001, 2003, y la más reciente en el 2012.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por clarificar y fortalecer las obligaciones existentes, incluir las amenazas y proteger las economías y sociedades a nivel nacional, regional y mundial; el grupo reconoce que no todos los países tienen sistemas legales y financieros homólogos, y, que por tanto no todos pueden aplicar de manera idéntica estas recomendaciones. Por ello, el GAFI ha establecido patrones mínimos para la acción de los países en la implementación de los detalles de acuerdo a sus circunstancias particulares y mandatos constitucionales.

Desde la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, que arrancó a nivel mundial el 2014, éstas evalúan ya no solamente la emisión de normativa, sino el cumplimiento técnico de cada una de las recomendaciones y la efectividad de su implementación, a través de resultados, indicadores, datos y otros factores que permitan clara y objetivamente medir la ejecución de medidas efectivas e integrales.

Es importante recordar que las Cuarenta Recomendaciones no tienen ni han tenido el carácter vinculante en términos técnico-jurídicos; sin embargo el poder que ha obtenido el GAFI en los últimos años, a pesar de ser un organismo de creación relativamente reciente y de tipo cerrado por sus limitadas y hasta selectivas membresías, ha logrado que a nivel mundial se tipifique el delito de lavado de activos de acuerdo a estos estándares internacionales. Esto se dio principalmente por el giro que tomó el mandato del GAFI al adaptarlo para cumplir con los propósitos de la lucha contra el terrorismo y su financiamiento a raíz de los ataques de 11 de septiembre de 2001 (GAFI 2010). Fue más fácil fortalecer un régimen legitimado por

el sistema internacional y adecuar las recomendaciones y mecanismos para prevenir, controlar y luchar contra el financiamiento del terrorismo dentro de los canales de cooperación internacional establecidos e institucionalizados desde 1989 (Gardner 2007, 328).

No solamente los países de la OCDE impulsaron esta transformación. Desde el mismo Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 1617 de julio de 2005, se ratificó al GAFI como el organismo competente para marcar los lineamientos y recomendaciones, coordinar y realizar los esfuerzos necesarios en la lucha contra el financiamiento del terrorismo a nivel mundial (Gardner, 2007, 326).

En este contexto, no sólo se amplió el espectro de responsabilidad del GAFI a nivel mundial, sino que proporcionalmente, se fueron ajustando las recomendaciones, los criterios de evaluación y las medidas de sanción para los países que se resistieran a alinear sus políticas domésticas a los estándares internacionales, ya no solamente en materia de lavado de activos, sino también de lucha contra los grupos terroristas y el financiamiento de sus actos, delito que inclusive generó mayor presión en los Estados miembros y no miembros.

De la revisión del documento del GAFI que compila las Cuarenta Recomendaciones, denominado “INTERNATIONAL STANDARD ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION. THE FATF RECOMMENDATIONS. February 2012”, publicado en febrero de 2013; las líneas centrales de las Cuarenta Recomendaciones vigentes, en relación a la observancia y cumplimiento obligatorio a nivel mundial, son las siguientes:

- Políticas y coordinación ALA/CFT, basadas en la evaluación que el GAFI y/o el organismo regional demanda de cada país para conocer y atender sus riesgos en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la aplicación de un enfoque basado en riesgo, y la existencia de una autoridad o un mecanismo capaz de asegurar la efectiva cooperación y coordinación a nivel nacional, tanto en la formulación de políticas como en temas más operativos.
- Tipificación del delito de lavado de activos de acuerdo a los criterios reconocidos en la Convención de Viena y en la Convención de Palermo. Adicionalmente, se demanda a los países su aplicación a todos los delitos graves, para incluir el mayor número de delitos determinantes.

- Tipificación del financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

- Aplicación de medidas, de acuerdo a los criterios reconocidos en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas -las dos convenciones en materia lavado de activo y el convenio contra el financiamiento del terrorismo- mencionadas en los puntos anteriores; para el congelamiento o incautación y decomiso de: bienes lavados; bienes que son producto de delitos de lavado, delitos determinantes, del financiamiento del terrorismo, de actos terroristas u organizaciones terroristas; bienes utilizados o que pretendían asignarse para el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas.

- Medidas preventivas a ser observadas por los países con relación al secreto bancario y a la obligación de las instituciones financieras de aplicar medidas de debida diligencia para principalmente cumplir con la identificación de todos sus clientes, el registro y conservación de los archivos correspondientes a transacciones e información obtenida en aplicación de las políticas establecidas.

- Medidas preventivas -arriba expuestas- aplicadas a las actividades y profesiones no financieras designadas, más conocidas por sus siglas como APNFD. En este grupo están incluidos los casinos, los agentes inmobiliarios, los comerciantes de metales y/o piedras preciosas, los proveedores de servicios societarios y fideicomisos, y abogados, notarios, contadores que realicen transacciones para sus clientes en temas de compra y/o venta de bienes, o en la administración de dinero y/o valores.

- Medidas adicionales que el GAFI y/o el organismo regional piden observar y aplicar los países en la relación de sus instituciones financieras con sujetos considerados más vulnerables como las personas políticamente expuestas, las bancas corresponsales, las personas naturales y jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores, las transferencias electrónicas y nuevos productos financieros, entre otros que aún no hubieran sido plenamente identificados.

- Transparencia y responsabilidad penal de las personas jurídicas, que de acuerdo con el GAFI y/o el organismo regional, los países deben implementar medidas que garanticen el establecimiento legal y control permanente de las personas

y estructuras jurídicas, y así evitar su uso indebido para lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

- Regulación y supervisión adecuada de las instituciones financieras y demás actividades y profesiones sujetas a cumplir las recomendaciones. El GAFI y/o el organismo regional esperan que los países garanticen contar con la normativa suficiente y las instituciones competentes capaces de implementar eficazmente las políticas y evitar el uso criminal de sus supervisados. De acuerdo con las recomendaciones del GAFI, debe incluirse la posibilidad de establecer sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas tanto a nivel penal, civil, o administrativo. Adicionalmente, de acuerdo a estos estándares, los países deben mantener amplias estadísticas que demuestren la eficacia y eficiencia de sus sistemas ALA/CFT.

- Implementación y funcionamiento de las unidades de inteligencia financiera, como centros nacionales para la recepción y análisis de los reportes de operaciones sospechosas (en nuestro país denominados reportes de operaciones inusuales e injustificadas), y capaz de solicitar y obtener todo tipo de información que requiera para cumplir con su deber ser institucional.

- Investigación –incluida la financiera- oportuna en casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en cumplimiento a las obligaciones vigentes en el marco legal nacional. El GAFI y/o el organismo de control requieren que los países aseguren que las autoridades competentes cuenten con técnicas investigativas y herramientas óptimas para asegurar la rápida identificación del delito, así como de los bienes potencialmente sujetos a decomiso, a nivel nacional e internacional.

- Cooperación internacional estrecha y oportuna, para lo cual las recomendaciones del GAFI requieren que todos los países implementen a plenitud la Convención de Viena de 1988, la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, la Convención de Palermo de 2000, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003. Sin embargo, no se limita a estos cuatro instrumentos internacionales. Cuando corresponda, se exhorta a los países a ratificar e implementar otras convenciones internacionales relevantes y con relación al cumplimiento de las recomendaciones, incluyendo inclusive temas cibernéticos. Se solicita también a los países contar con una base jurídica y mecanismos adecuados que permitan la asistencia legal mutua, con relación a investigaciones, procedimientos judiciales y procesos relacionados con lavado de

activos, delitos determinantes asociados y financiamiento del terrorismo; incluido el decomiso de bienes involucrados en los delitos y las solicitudes de extradición que fueran solicitados por autoridades extranjeras.

Anexo IV
Miembros del GAFI

PAÍS	AÑO DE MEMBRESÍA
ARGENTINA	2000
AUSTRALIA	1989
AUSTRIA	1989
BELGIUM	1989
BRAZIL	2000
CANADA	1989
DENMARK	1991
EUROPEAN COMMISSION*	1989
FINLAND	1991
FRANCE	1989
GERMANY	1989
GREECE	1991
GULF CO-OPERATION COUNCIL*	1991
HONG KONG CHINA	1991
ICELAND	1992
IRELAND	1991
INDIA	2010
ITALY	1989
JAPAN	1989
REPUBLIC OF KOREA	2009
LUXEMBOURG	1989

MEXICO	2000
KINGDOM OF THE NETHERLANDS	1989
NEW ZEALAND	1991
NORWAY	1991
PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA	2007
PORTUGAL	1991
THE RUSSIAN FEDERATION	2003
SINGAPORE	1992
SOUTH AFRICA	2003
SPAIN	1989
SWEDEN	1989
SWITZERLAND	1989
TURKEY	1991
UNITED KINGDOM	1989
UNITED STATES	1989

* Organismos regionales.

Anexo V
Miembros del GAFILAT

PAÍS	AÑO DE MEMBRESÍA
ARGENTINA	2000
BOLIVIA	2000
BRASIL	2000
CHILE	2000
COLOMBIA	2000
COSTA RICA	2010
CUBA	2012
ECUADOR	2000
GUATEMALA	2013
HONDURAS	2013
MÉXICO	2006
NICARAGUA	2013
PANAMÁ	2010
PARAGUAY	2000
PERÚ	2000
URUGUAY	2000

Anexo VI

Extracto de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos

Ley 12 Registro Oficial 127 de 18-oct-2005

Última modificación: 26-jun-2012

Estado: Vigente

Art. 3.- [...]

Art. ...- A más de las instituciones del sistema financiero y de seguros, serán sujetos obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) a través de la entrega de los reportes previstos en el artículo 3 de esta Ley, de acuerdo a la normativa que en cada caso se dicte: las filiales extranjeras bajo control de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano; las bolsas y casas de valores; las administradoras de fondos y fideicomisos; las cooperativas, fundaciones y organismos no gubernamentales; las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la comercialización de vehículos, embarcaciones, naves y aeronaves; las empresas dedicadas al servicio de transferencia nacional o internacional de dinero o valores, transporte nacional e internacional de encomiendas o paquetes postales, correos y correos paralelos, incluyendo sus operadores, agentes y agencias; las agencias de turismo y operadores turísticos; las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la inversión e intermediación inmobiliaria y a la construcción; los casinos y casas de juego, bingos, máquinas tragamonedas e hipódromos; los montes de piedad y las casas de empeño; los negociadores de joyas, metales y piedras preciosas; los comerciantes de antigüedades y obras de arte; los notarios; y, los registradores de la propiedad y mercantiles. Los sujetos obligados señalados en el inciso anterior deberán reportar las operaciones y transacciones económicas, cuyo valor sea igual o superior al previsto en el artículo 3 de esta Ley. Sin perjuicio de lo señalado en este artículo, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) podrá solicitar información adicional a otras personas naturales o jurídicas de conformidad con el reglamento que se emita para el efecto. Nota: Artículo agregado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 352 de 30 de Diciembre del 2010.

Anexo VII
De las recomendaciones del GAFI (...)
Países de mayor riesgo

RECOMENDACIÓN 19

Países de mayor riesgo * Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen medidas de debida diligencia intensificada a las relaciones comerciales y transacciones con personas naturales y jurídicas, e instituciones financieras, procedentes de países para los cuales el GAFI hace un llamado en este sentido. El tipo de medidas de debida diligencia intensificada que se aplique debe ser eficaz y proporcional a los riesgos. Los países deben ser capaces de aplicar contramedidas apropiadas cuando el GAFI haga un llamado para hacerlo. Los países deben ser capaces también de aplicar contramedidas independientemente de algún llamado emitido por el GAFI en este sentido. Tales contramedidas deben ser eficaces y proporcionales a los riesgos.

NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 19 (PAÍSES DE MAYOR RIESGO) 1. Las medidas de debida diligencia intensificada que pueden tomar las instituciones financieras incluyen las medidas plasmadas en el párrafo 20 de la Nota Interpretativa de la Recomendación 10, y cualquier otra medida que tenga un efecto similar en la mitigación de los riesgos. 2. Entre los ejemplos de contramedidas que los países pueden tomar están el seguimiento y cualquier otra medida que tenga un efecto similar en la mitigación de los riesgos: (a) Exigir a las instituciones financieras que apliquen elementos específicos de la debida diligencia intensificada. (b) Introducción de mecanismos de reporte acordes intensificados o un reporte sistemático de las transacciones financieras. (c) Negarse a establecer filiales o sucursales u oficinas representativas de instituciones financieras procedentes del país en cuestión o tomar en consideración el hecho de que la institución financiera principal procede de un país que no cuenta con adecuados sistemas ALA/CFT. (d) Prohibir a las instituciones financieras el establecimiento de sucursales u oficinas representativas en el país en cuestión o tomar en consideración el hecho de que la sucursal u oficina representativa estaría en un país que no cuenta con adecuados sistemas ALA/CFT. (e) Limitar las relaciones comerciales o transacciones financieras con el país identifi-

cado o personas identificadas en esa nación. (f) Prohibir a las instituciones financieras que deleguen en terceros ubicados en el país en cuestión para llevar a cabo elementos del proceso de DDC. (g) Exigir a las instituciones financieras que revisen y enmienden, o si es necesario terminen, las relaciones corresponsales con instituciones financieras en el país dado. (h) Exigir un examen de supervisión más profundo y/o requisitos más profundos de auditoría externa para las sucursales y filiales de instituciones financieras que radican en el país en cuestión. (i) Exigir requisitos de auditoría externa más profundos para los grupos financieros con respecto a cualquiera de sus sucursales y filiales ubicadas en el país en cuestión. Deben estar establecidas medidas eficaces para asegurar que las instituciones financieras sean informadas de las preocupaciones sobre las debilidades en los sistemas ALA/CFT de otros países.

LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO

Anexo VIII

Comunicación del GAFI a la Ministra de Finanzas de Ecuador



FATF Secretariat
Secrétariat du GAFI
75775 Paris Cedex 16
FRANCE

F: +33 (0) 1 44 30 61 372, rue André-Pascal

E: Contact@fatf-gafi.org

T: +33 (0) 1 45 24 90 90

Web: www.fatf-gafi.org

FATF ICRG CO-CHAIRS

Eco. María Elsa Viteri Acaiturri
Minister of Finance
Av. 10 de Agosto 1616 y Bolivia
Quito
ECUADOR
Fax: +5932 2 505259, +5932 2 509938

17 July 2009

Dear Minister,

The Financial Action Task Force (FATF), an intergovernmental body aimed at promoting policies to combat money laundering and terrorist financing, has recently adopted new procedures for identifying and working with jurisdictions with which international cooperation has been difficult or impossible, or where there exist significant deficiencies in the anti-money laundering/counter terrorist financing (AML/CFT) regime that result in ineffective systems. The objective of these procedures, which will be managed by the FATF's International Cooperation Review Group (ICRG), is to protect the international financial system from money laundering and terrorist financing (ML/FT) risk and to encourage greater global compliance with the international standards for AML/CFT.

At the June 2009 FATF Plenary, FATF members agreed that your jurisdiction warrants further review with respect to the international standards for AML/CFT. This review will be conducted by a regional review group appointed by the ICRG, and co-chaired by Ms. Josée Nadeau (Canada) and Mr. Alejandro Strega (Argentina), which will produce an initial report for the ICRG's consideration during its October 2009 meeting.

We request your full cooperation in assisting the review group to gather up-to-date information about our jurisdiction related to AML and CFT issues. In particular, the regional review group will gather information with regard to:

- The size and integration of your jurisdiction's financial sector, relative to both its region and the rest of the world. This may include information on your jurisdiction's percentage and total assets held in non-resident accounts.
- ML/FT risks and threats emanating from your jurisdiction.
- Failure to take substantial action to criminalise money laundering or terrorist financing.
- Concrete cases of not adequately responding to requests for international cooperation.

- The extent to which your jurisdiction has sought and implemented technical assistance.
- The degree to which your jurisdiction has demonstrated willingness to reform its AML/CFT deficiencies, including follow-up steps that are being taken or have been taken by the FATF or an FSRB. If your jurisdiction is subject to on-going and comprehensive follow-up procedures by an FSRB, the ICRG would give significant consideration to this process and allow those procedures a reasonable period of time to work, unless there are significant ML/FT risks such that the ICRG decides that earlier ICRG review is warranted.

In October 2009, the ICRG will discuss the information collected and will consider whether the ICRG should conduct a more in-depth review of your jurisdiction. As part of this in-depth review the ICRG may seek to work with you to develop an action plan to address any identified AML/CFT deficiencies. At the conclusion of the in-depth review, the FATF may also determine that circumstances exist that warrant a public statement regarding your jurisdiction by the FATF.

Throughout this process, Ms. Josée Nadeau (Canada) and Mr. Alejandro Strega (Argentina) will be your primary points of contact; they may make initial contact with you, and you should feel free to contact them directly should you have any questions on the process. In addition, please do not hesitate to contact us through the FATF Secretariat (ICRG@fatf-gafi.org).

Sincerely,



Daniel Glaser



Giuseppe Maresca

Cc: GAFISUD Secretariat

Cc: Daniela Solano, Directora General UIF

Fax: + 593 2 226 16 54; Email: Daniela.Solano@uif.gov.ec

Contact details of your primary points of contact:

Ms. Josée Nadeau

Senior Chief, Financial Crimes – International, Financial Sector Division, Financial Sector Policy Branch
Department of Finance, Canada

Tel: +1 613 992 2394

Josee.Nadeau@fin.gc.ca

Mr. Alejandro Strega

National Coordinator for FATF and GAFISUD

Ministry of Justice and Human Rights, Argentina

Tel: +5411 4328 5398

Email: AStrega@jus.gov.ar

Anexo IX

De las recomendaciones del GAFI

Debida diligencia y mantenimiento de registros

RECOMENDACIÓN 10

Debida diligencia del cliente * Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios. Debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando: (i) establecen relaciones comerciales; (ii) realizan transacciones ocasionales: (i) por encima del umbral aplicable designado (USD/EUR 15,000); o (ii) están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16; (iii) existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o (iv) la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente. El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley. Cada país puede determinar cómo impone obligaciones específicas de DDC, ya sea mediante ley o medios coercitivos. Las medidas de DDC a tomar son las siguientes: (a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes. (b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente. (c) Entender, y cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial. (d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen cada una de las medidas de DDC bajo los párrafos (a) al (d) anteriores, pero deben determinar el alcance de tales medidas utilizando un enfoque basado en riesgo (EBR) de conformidad con las Notas Interpretativas de esta Recomendación y la Recomendación 1. Debe exigirse a las instituciones financieras que verifiquen la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante el curso del establecimiento de una relación comercial o al realizar transacciones para clientes ocasionales. Los países pueden permi-

tir a las instituciones financieras que completen la verificación tan pronto como sea razonablemente práctico luego del establecimiento de la relación, cuando los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo se manejen con eficacia y cuando resulte esencial para no interrumpir el curso normal de la actividad. Si la institución financiera no pudiera cumplir con los requisitos aplicables en los párrafos (a) al (d) anteriores (sujeto a la modificación acorde al alcance de las medidas partiendo de un enfoque basado en riesgo), se le debe exigir a ésta que no abra la cuenta, comience relaciones comerciales o realice la transacción; o se le debe exigir que termine la relación comercial; y debe considerar hacer un reporte de transacciones sospechosas sobre el cliente. De acuerdo a la recomendación, estos requisitos deben aplicarse a todos los clientes nuevos, aunque las instituciones financieras deben también aplicarla a los clientes existentes atendiendo a la importancia relativa y al riesgo, y deben llevar a cabo una debida diligencia sobre dichas relaciones existentes en los momentos apropiados.

NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 10 (DEBIDA DILIGENCIA DEL CLIENTE) A. DEBIDA DILIGENCIA DEL CLIENTE Y REVELACIÓN (TIPPING-OFF) 1. Si, durante el establecimiento o en el curso de la relación comercial o cuando se realizan transacciones ocasionales, una institución financiera sospecha que las transacciones están relacionadas al lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, la institución debe entonces: (a) tratar normalmente de identificar y verificar la identidad²⁶ del cliente y del beneficiario final, sea permanente u ocasional, e independientemente de alguna exención o umbral designado que pudiera de otro modo aplicarse; y (b) hacer un reporte de operación sospechosa (ROS) dirigido a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), de conformidad con la Recomendación 20. 2. La Recomendación 21 prohíbe a las instituciones financieras, sus directores, funcionarios y empleados revelar el hecho de que se está entregando a la UIF un ROS o se está reportando a la UIF información relacionada. Existe el riesgo de que se revele a los clientes sin querer cuando la institución financiera está tratando de cumplir con sus obligaciones en materia de debida diligencia del cliente (DDC) en estas circunstancias. El conocimiento del cliente sobre un posible ROS o investigación puede comprometer los esfuerzos futuros para investigar las sospechas de lavado de activos u operación de financiamiento del terrorismo. 3. Por ende, si las instituciones financieras sospechan de que las transacciones están relacionadas al lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, éstas deben tomar en cuenta el riesgo de delación al ejecutar el proceso de DDC. Si la institución cree razonablemente que la instrumentación del proceso de DDC llevará a una revelación al cliente o posible cliente, ésta puede optar por no seguir ese proceso y debe entregar un ROS. Las instituciones deben asegurar que sus empleados conozcan y tengan en cuenta estos temas a la hora de realizar la DDC. **B. DDC – PERSONAS QUE ACTUAN EN NOMBRE**

DE UN CLIENTE 4. Al desempeñar los elementos (a) y (b) de las medidas de DDC especificados dentro de la Recomendación 10, a las instituciones financieras se les debe exigir también que verifiquen que toda persona que diga estar actuando en nombre del cliente esté autorizado para ello, y debe identificar y verificar la identidad de esa persona. C. DDC PARA LAS PERSONAS JURÍDICAS Y OTRAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS (LEGAL ARRANGEMENTS) 5. Al ejecutar las medidas dentro de la DDC con respecto a clientes que son personas jurídicas u otras estructuras jurídicas²⁷, a las instituciones financieras se les debe exigir que identifiquen 26 Documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes, será en lo adelante “datos de identificación”. LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN 2012 OCDE/GAFI 63 y verifiquen al cliente, y que entiendan el carácter de su actividad comercial, así como su estructura de titularidad y control. El propósito de los requisitos plasmados en (a) y (b) más abajo, sobre la identificación y verificación del cliente y del beneficiario final, es doble: primero, prevenir el uso ilícito de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, al entender suficientemente al cliente como para poder evaluar apropiadamente los riesgos potenciales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo asociados a la relación comercial; y en segundo lugar, dar los pasos apropiados para mitigar los riesgos. Como dos aspectos de un mismo proceso, es probable que estos requisitos interactúen y se complementen entre sí de modo natural. En este contexto, debe exigirse a las instituciones financieras que: (a) Identifiquen al cliente y verifiquen su identidad. El tipo de información que normalmente se necesitaría para desempeñar esta función sería: (i) Nombre, forma jurídica y prueba de su existencia – se puede obtener la verificación, por ejemplo, mediante una escritura de constitución, un certificado de buena posición, y un acuerdo de sociedad, una escritura fiduciaria u otra documentación procedente de una fuente independiente confiable que pruebe el nombre, la forma y la existencia actual del cliente. (ii) Las facultades que regulan y vinculan a la persona jurídica u otra estructura jurídica (ej.: la escritura de constitución y los estatutos de asociación de una sociedad mercantil), así como los nombres de las personas pertinentes que ocupan una posición en la alta gerencia dentro de la persona jurídica o estructura jurídica (ej.: directores de la alta gerencia en una sociedad mercantil, fiduciario(s) de un fideicomiso). (iii) La dirección de la oficina registrada, y, de ser diferente, un domicilio comercial principal. (b) Identifiquen a los beneficiarios finales del cliente y que tomen medidas razonables²⁸ para verificar la identidad de dichas personas, mediante la siguiente información: (i) Para las personas jurídicas²⁹: 27 En estas Recomendaciones, las referencias a estructuras jurídicas como los fideicomisos (u otras estructuras similares) que son cliente de una institución financiera o APNFD o

que realizan una transacción, hace alusión a las situaciones en las que una persona natural o jurídica que es el fiduciario establece la relación comercial o lleva a cabo la transacción en nombre de los beneficiarios o según los términos del fideicomiso. Se seguirían aplicando los requisitos normales de DDC para los clientes que son personas naturales o jurídicas, incluyendo el párrafo 4 de la NI de la R.10, aunque se aplicarían también los requisitos adicionales sobre el fideicomiso y los beneficiarios finales del fideicomiso (como se define). 28 Al determinar lo razonable de las medidas de verificación de la identidad, deben haberse tomado en cuenta los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que representa el cliente y la relación comercial. 29 Las medidas (i.i) a (i.iii) no son opciones alternativas, sino medidas graduales, utilizando cada una de ellas cuando la anterior ya se haya aplicado y no se haya identificado al beneficiario final.

LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN 64 2012 OCDE/GAFI

(i.i) La identidad de las personas naturales (de haber alguna – ya que las participaciones en la titularidad pueden ser tan diversas que no haya personas naturales (ya sea actuando por individual o en conjunto) que ejerzan el control de la persona jurídica o estructura jurídica mediante la titularidad) que al final son las que tienen una participación mayoritaria en la titularidad³⁰ en una persona jurídica; y (i.ii) en la medida en que exista una duda dentro de (i.i) acerca de si la(s) persona(s) con la participación mayoritaria en la titularidad es(son) el(los) beneficiario(s) real(es) o si la persona natural ejerce el control mediante las participaciones en la titularidad, la identidad de las personas naturales (de haber alguna) que ejercen el control de la persona jurídica o estructura jurídica a través de otros medios. (i.iii) Cuando no se identifique a ninguna persona natural bajo (i.i) o (i.ii) anteriores, las instituciones financieras deben identificar y tomar medidas razonables para verificar la identidad de la persona natural relevante que ocupa el puesto de funcionario administrativo superior. (ii) Para las estructuras jurídicas: (ii.i) Fideicomisos – la identidad del fideicomitente, el(los) fiduciario(s), el protector (de haber alguno), los beneficiarios o clases de beneficiarios³¹, y cualquier otra persona natural que ejerza el control eficaz final sobre el fideicomiso (incluyendo mediante una cadena de control/titularidad); (ii.ii) Otros tipos de estructuras jurídicas – la identidad de las personas en posiciones equivalentes o similares. Cuando el cliente o el propietario de la participación mayoritaria es una sociedad mercantil cotizada en una bolsa y está sujeta a requisitos sobre la revelación (ya sea por normas de la bolsa o producto de la ley o medios coercitivos) que imponen requerimientos en cuanto a asegurar una transparencia adecuada del beneficiario final o se trata de una filial de propiedad mayoritaria de una sociedad mercantil como ésta, no es necesario identificar y verificar la identidad de ningún accionista o beneficiario final de dichas socieda-

des mercantiles. Los datos relevantes de identificación se pueden obtener de un registro público, del cliente o de otras fuentes confiables. 30 Una participación mayoritaria en la titularidad depende de la estructura de titularidad de la sociedad mercantil. Se puede basar en un umbral, ej.: toda persona que posea más de cierto porcentaje de la sociedad mercantil (ej.: 25%). 31 Para el(los) beneficiario(s) de fideicomisos que son designados por características o por clases, las instituciones financieras deben obtener suficiente información sobre el beneficiario para convencer a la institución financiera de que podrá establecer la identidad del beneficiario en el momento del pago o cuando el beneficiario intente ejercer los derechos con los que está investido. LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN 2012 OCDE/GAFI 65 D. DDC PARA BENEFICIARIOS DE PÓLIZAS DE SEGUROS DE VIDA 6. Para los negocios de seguro de vida u otros seguros relacionados a inversiones, las instituciones financieras deben, además de las medidas de DDC que se requieren para el cliente y el beneficiario final, ejecutar las siguientes medidas de DDC sobre el(los) beneficiario(s) del seguro de vida y otras pólizas de seguro relacionadas a inversiones, tan pronto como se identifique/designe al(los) beneficiario(s): (a) Para el(los) beneficiario(s) que se identifique como persona natural o jurídica o estructuras jurídicas con un nombre específico – tomar el nombre de la persona; (b) Para el(los) beneficiario(s) que sea(n) designado(s) por características o por clase (ej.: cónyuge o hijos en el momento en el que ocurre el evento asegurado) o por otros medios (ej.: dentro de un testamento) – obtención de información suficiente sobre el beneficiario para convencer a la institución financiera de que podrá definir la identidad del beneficiario en el momento del pago. La información recopilada bajo (a) y/o (b) debe quedar registrada y debe conservarse de conformidad con las disposiciones de la Recomendación 11. 7. Para los dos casos a los que se hace referencia en 6(a) y (b) anteriores, la verificación de la identidad del(los) beneficiario(s) debe hacerse en el momento del pago. 8. El beneficiario de una póliza de seguro de vida debe ser incluido por la institución financiera como un factor de riesgo relevante a la hora de determinar si son aplicables o no medidas intensificadas de DDC. Si la institución financiera determina que un beneficiario que es una persona jurídica o una estructura jurídica, presenta un riesgo mayor, las medidas de DDC intensificadas deben incluir entonces medidas razonables para identificar y verificar la identidad del beneficiario final del beneficiario en el momento del pago. 9. Cuando una institución financiera no pueda cumplir con los párrafos 6 al 8 anteriores, ésta debe considerar la preparación de un reporte de operación sospechosa. E. SEGURIDAD EN LA IDENTIFICACIÓN Y LA VERIFICACIÓN YA REALIZADA 10. Las medidas de DDC plasmadas en la Recomendación 10 no implican que las instituciones financieras

tengan repetidamente que identificar y verificar la identidad de cada cliente cada vez que realiza una transacción. La institución está facultada para confiar en las medidas de identificación y verificación que ya ha tomado, a menos que tenga dudas sobre la veracidad de esa información. Ejemplos de situaciones que pudieran llevar a una institución a tener dudas de este tipo, pudiera ser cuando existe una sospecha de lavado de activos con respecto a ese cliente o cuando ocurre un cambio importante en la forma en que se opera la cuenta del cliente y que no se corresponde con el perfil comercial del cliente.

F. MOMENTO PARA LA VERIFICACIÓN 11. Entre los ejemplos de tipos de circunstancias (además de aquellas a las que se hizo referencia con anterioridad para los beneficiarios de pólizas de seguro de vida) en las que se permitiría completar la verificación luego del establecimiento de la relación comercial, ya que sería esencial no interrumpir la conducción normal de la operación, incluyen: v Operaciones en las que no media una presencia física. v Transacciones con valores. En la industria de valores, puede que se requiera a las sociedades mercantiles y a los intermediarios que realicen transacciones con mucha rapidez, según las condiciones del mercado en el momento en el que el cliente los contacta, y puede que se necesite hacer la transacción antes de que se complete la verificación de la identidad.

12. Las instituciones financieras tendrán también que adoptar procedimientos de manejo del riesgo con respecto a las condiciones bajo las cuales un cliente puede utilizar la relación comercial antes de la verificación. Estos procedimientos deben incluir una serie de medidas, como la limitación de la cantidad, tipos y/o monto de las transacciones que se pueden efectuar y el monitoreo de transacciones grandes o complejas que se llevan a cabo fuera de las normas previstas para ese tipo de relación.

G. CLIENTES EXISTENTES 13. Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen medidas de DDC a los clientes existentes³² sobre la base de la importancia relativa y el riesgo, y ejecutar una debida diligencia sobre tales relaciones ya existentes en los momentos apropiados, considerando si se han tomado medidas de DDC con anterioridad y cuándo, y la idoneidad de los datos obtenidos.

H. ENFOQUE BASADO EN RIESGO³³ 14. Los ejemplos que se muestran a continuación no son elementos obligatorios de los Estándares del GAFI y se incluyen sólo a manera de guía. Los ejemplos no persiguen como objetivo ser exhaustivos y aunque son considerados indicadores útiles, puede que no sean relevantes en todas las circunstancias.

Riesgos mayores 15. Hay circunstancias en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo es mayor y hay que tomar medidas intensificadas de DDC. Al evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo relativos a los tipos de clientes, países o áreas geográficas, y productos en particular, servicios, transacciones o canales de envío, entre los ejemplos de situaciones de riesgo potencialmente alto (además de las plasmadas en las Recomendaciones 12 a la 16) están los siguientes: (a) Factores de riesgo con respecto al cliente: v La

relación comercial se realiza en circunstancias inusuales (ej.: distancia geográfica significativa entre la institución financiera y el cliente inexplicable). v Clientes no residentes. 32 Clientes existentes en la fecha en que entran en vigor los requisitos nacionales. 33 El Enfoque Basado en Riesgo no se aplica a las circunstancias en las que debe requerirse la DDC, pero puede utilizarse para determinar el alcance de tales medidas. LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN 2012 OCDE/GAFI 67 v Personas jurídicas o estructuras jurídicas que son vehículos de tenencia de activos personales. v Sociedades mercantiles que tienen accionistas nominales o acciones de tipo al portador. v Negocios que utilizan cuantías elevadas de efectivo. v La estructura de titularidad de la sociedad mercantil parece ser inusual o excesivamente compleja dado el carácter de la actividad de la sociedad mercantil. (b) Factores de riesgo con respecto al país o área geográfica:34 v Países identificados por fuentes verosímiles, como son los Informes de Evaluación Mutua o los Informes detallados de Evaluación o Informes de Seguimiento publicados, como que no tienen sistemas adecuados ALA/CFT. v Países sujetos a sanciones, embargos o medidas similares emitidas, por ejemplo, por las Naciones Unidas. v Países identificados por fuentes verosímiles como que tienen niveles importantes de corrupción u otra actividad criminal. v Países o áreas geográficas identificadas por fuentes verosímiles como suministradores de financiamiento o apoyo a actividades terroristas o que tienen a organizaciones terroristas designadas operando dentro de su país. (c) Factores de riesgo con respecto a productos, servicios, transacciones o canales de envío: v Banca privada. v Transacciones anónimas (que pueden incluir efectivo). v Relaciones o transacciones en las que no se entabla un contacto físico entre las partes. v Pago recibido de partes desconocidas o terceros no asociados. Riesgos menores 16. Hay circunstancias en las que el riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo puede ser menor. En estas circunstancias, y siempre que medie un análisis adecuado del riesgo por parte del país o la institución financiera, puede ser razonable que un país permita a sus instituciones financieras aplicar medidas simplificadas de DDC. 17. Al evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo relativos a los tipos de clientes, países o áreas geográficas, y productos en particular, servicios, transacciones o 34 Dentro de la Recomendación 19 es obligatorio para los países exigir a las instituciones financieras la aplicación de una debida diligencia intensificada cuando el GAFI hace un llamado a la introducción de este tipo de medidas. LAS RECOMENDACIONES DEL GAFI ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y DE LA PROLIFERACIÓN 68 2012 OCDE/GAFI canales de envío, entre los ejemplos de posibles situaciones de riesgo menor

se pueden citar los siguientes: (a) Factores de riesgo con respecto al cliente: v Instituciones financieras y APNFD – cuando éstas están sujetas a requisitos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en concordancia con las Recomendaciones del GAFI, han implementado con eficacia esos requisitos y están supervisadas o monitoreadas con eficacia en concordancia con las Recomendaciones para asegurar el cumplimiento con dichos requisitos. v Sociedades mercantiles públicas cotizadas en una bolsa y sujetas a requisitos sobre la revelación (ya sea por normas de la bolsa o por las leyes u otros medios coercitivos), que imponen requerimientos para asegurar una adecuada transparencia sobre el beneficiario final. v Administraciones o empresas públicas. (b) Factores de riesgo con respecto a productos, servicios, transacciones o canales de envío: v Pólizas de seguro de vida en las que la prima es baja (ej.: una prima anual de menos de USD/EUR 1,000 o una sola prima de menos de USD/EUR 2,500). v Pólizas de esquemas de pensión si no hay una opción de rescate adelantado y la póliza no puede ser usada como colateral. v Un fondo de pensión o un esquema similar que ofrece beneficios de jubilación a los empleados, en los que las contribuciones se hacen mediante deducción de los salarios y las normas del esquema no permiten la asignación de una participación del miembro dentro del esquema. v Productos o servicios financieros que ofrecen servicios definidos y limitados apropiadamente a ciertos tipos de clientes, para así incrementar el acceso para propósitos de inclusión financiera. (c) Factores de riesgo con respecto al país: v Países identificados por fuentes verosímiles, como son los Informes de Evaluación Mutua o los Informes detallados de Evaluación o Informes de Seguimiento publicados, como que tienen sistemas adecuados ALA/CFT. v Países identificados por fuentes verosímiles como que tienen un bajo nivel de corrupción u otra actividad criminal. Al hacer una evaluación del riesgo, los países o instituciones financieras, cuando corresponda, pueden tomar en cuenta también las posibles variaciones en el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo entre diferentes regiones o áreas dentro de un país. 18. Correr un riesgo bajo frente al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a los efectos de la identificación y la verificación no significa automáticamente que el mismo cliente representa un riesgo menor para todos los tipos de medidas de DDC, en particular para el monitoreo continuo de las transacciones. Variables de riesgo 19. Al evaluar los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo relativos a los tipos de clientes, países o áreas geográficas, y productos en particular, servicios, transacciones o canales de envío, la institución financiera debe tomar en cuenta las variables del riesgo relativas a esas categorías del riesgo. Estas variables, ya sean por separado o en combinación, pueden aumentar o disminuir el riesgo potencial que representan, impactando así el nivel apropiado de medidas de DDC. Entre los ejemplos de estas variables están: v El propósito de una cuenta o relación. v El nivel de activos a depositar por un clien-

te o la dimensión de las transacciones realizadas. v La regularidad o duración de la relación comercial. Medidas intensificadas de DDC 20. Las instituciones financieras deben examinar, tanto como sea razonablemente posible, los antecedentes y el propósito de todas las transacciones complejas, inusuales grandes y todos los patrones inusuales de transacciones, que no tengan un propósito aparente económico o lícito. Cuando los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo sean mayores, debe exigirse a las instituciones financieras que ejecuten medidas intensificadas de DDC, a tono con los riesgos identificados. En particular, deben incrementar el grado y naturaleza del monitoreo de la relación comercial, a fin de determinar si esas transacciones o actividades parecen inusuales o sospechosas. Entre los ejemplos de medidas intensificadas de DDC que se pueden aplicar a relaciones comerciales de mayor riesgo se pueden citar: v Obtención de información adicional sobre el cliente (ej.: ocupación, volumen de activos, información disponible a través de bases de datos públicas, internet, etc.), y actualización con más sistematicidad de los datos de identificación del cliente y beneficiario final. v Obtención de información adicional sobre el carácter que se pretende dar a la relación comercial. v Obtención de información sobre la fuente de los fondos o la fuente de riqueza del cliente. v Obtención de información sobre las razones de las transacciones intentadas o efectuadas. v Obtención de la aprobación de la alta gerencia para comenzar o continuar la relación comercial. v Monitoreo más intenso de la relación comercial, incrementando la cantidad y la duración de los controles aplicados, y selección de los patrones de transacciones que necesitan un mayor examen. v Exigir que el primer pago se haga a través de una cuenta en nombre del cliente en un banco sujeto a estándares de DDC similares. Medidas simplificadas de DDC 21. Cuando los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo son más bajos, se puede permitir a las instituciones financieras que ejecuten medidas simplificadas de DDC, las cuales deben tomar en cuenta la naturaleza del riesgo menor. Las medidas simplificadas deben corresponderse con los factores de un riesgo menor (ej.: las medidas simplificadas pueden relacionarse solamente a medidas de aceptación del cliente o a aspectos del monitoreo continuo). Ejemplos de posibles medidas: v Verificación de la identidad del cliente y del beneficiario final luego del establecimiento de la relación comercial (ej.: si las transacciones de la cuenta sobrepasan un umbral monetario definido). v Reducción de la frecuencia de actualizaciones de la identificación del cliente. v Reducción del grado de monitoreo continuo y examen de las transacciones, basado en un umbral monetario razonable. v No recopilación de información específica o se ejecutan medidas específicas para entender el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial, sino que se infiere el propósito y la naturaleza a partir del tipo de transacciones o relación comercial establecida. Las medidas de DDC simplificadas no son aceptables siempre que exista una sospecha de lavado de activos o

financiamiento del terrorismo o cuando se apliquen en escenarios específicos de mayor riesgo. Umbrales 22. El umbral designado para transacciones ocasionales dentro de la Recomendación 10 es de USD/EUR 15,000. Las transacciones financieras por encima del umbral designado incluyen situaciones en las que la transacción se lleva a cabo en una sola operación o en varias operaciones que parecen estar ligadas. Debida diligencia continua 23. Debe exigirse a las instituciones financieras que aseguren que los documentos, datos o información recopilada dentro del proceso de DDC se mantengan actualizados y pertinentes, mediante la realización de revisiones de los registros existentes, particularmente para las categorías de clientes de mayor riesgo.

RECOMENDACIÓN 11 (no tiene nota interpretativa)

Mantenimiento de registros Debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las peticiones de información solicitadas por las autoridades competentes. Estos registros tienen que ser suficientes para permitir la reconstrucción de transacciones individuales (incluyendo los montos y tipos de moneda involucrada, de haber alguna) de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el enjuiciamiento de una actividad criminal. Debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un período de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional. Debe exigirse a las instituciones financieras, por ley, que mantengan los registros sobre las transacciones y la información obtenida mediante las medidas de DDC. La información de DDC y los registros de transacciones deben estar a disposición de las autoridades competentes locales con la debida autorización.

Anexo X

FATF/ICRG targeted review, first draft: ECUADOR

FATF/FSRB membership: GAFISUD																
Reasons for initial referral to ICRG: PC/NC ratings on 16 of 16 core and key Recommendations and financial sector assets in excess of USD 5 billion.																
Rec.	1	3	4	5	10	13	23	26	35	36	40	I	II	III	IV	V
Rating	PC	PC	PC	NC	PC	NC	NC	PC	PC	PC	PC	NC	NC	NC	NC	NC
Date of adoption of last mutual evaluation: December 2007																
Date of on-site mutual evaluation visit: September 2007																
I. Strategically Important Deficiencies																
<p><i>[This section should identify the key deficiencies which, when coupled with the characteristics of the jurisdiction's financial sector and its ML/FT threat profile, constitute a significant deficiency for prioritized action.]</i></p> <p>Ecuador was rated Partially Compliant (PC) or Non-Compliant (NC) on 47 of the 49 FATF Recommendations in the Mutual Evaluation Report on Ecuador ("Ecuador MER") adopted by GAFISUD in December 2007. The Ecuador MER describes an AML/CFT regime that, at the time of the assessment, was deficient in virtually all major areas covered by the FATF Recommendations – criminal justice and regulatory systems, preventive measures for financial institutions and designated non-financial businesses and professions, and international cooperation. Ecuador was rated PC or NC on all 16 of the core and key Recommendations (8 PC ratings and 8 NC ratings) and received NC ratings on all nine of the Special Recommendations. However, Ecuador was found to be fully compliant on Recommendation 19 (large currency transaction reporting) and largely compliant (LC) on Recommendation 28 (powers of competent authorities).</p> <p><u>Key Deficiencies</u></p> <p>For the purposes of the ICRG targeted review, the following strategically important deficiencies have been identified:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The financing of terrorism has not been criminalized (SR II). • Ecuador lacks adequate legislation to identify, freeze or seize terrorist assets (SR III). • Deficiencies related to the Anti-Money Laundering (AML) Law have not yet been addressed (Recs.1-3, SR IX). • Financial sector supervision remains deficient (Rec. 23, SR VI). <p><u>Terrorist financing has not been criminalized.</u> The lack of counter financing of terrorism (CFT) legislation is a key deficiency that negatively impacts many aspects of Ecuador's AML/CFT regime, including suspicious transaction reporting (STR) requirements, the financial intelligence unit's (FIU's) mandate,</p>																

and Ecuador's ability to provide adequate international cooperation. This significant gap in Ecuador's AML/CFT regime should be addressed as a matter of high priority. (SR II) (SR I, SR IV, SR V, SR VI, SR IX, Recommendations 13, 26, and 35-40 are also impacted by this deficiency.)

Ecuador lacks adequate legislation identify, freeze, or seize terrorist assets. Ecuador is unable to adequately respond to designations in the context of the relevant United Nations resolutions. There is no national mechanism to designate persons in the context of S/RES/1373, nor to examine or give effect to actions initiated under the freezing mechanisms of other jurisdictions. Ecuador does not have a legal structure in place to seize or confiscate terrorist assets that meets the international standard, although there is a criminal justice mechanism that provides for forfeiture of assets of criminal organizations or persons, to the extent it is applicable in cases of terrorist financing. This issue should also be addressed as a priority matter. (SR III) (SR I and Recommendation 3 are also impacted by this deficiency.)

Deficiencies related to the AML Law have not yet been addressed. Situated between two major drug producing countries, Ecuador is a major drug transit country.⁵⁷ Money laundering associated with drug trafficking is a significant threat in Ecuador. Recent evidence suggests that Colombian drug traffickers may be laundering funds through pyramid or Ponzi schemes that could pose a threat to Ecuador's financial institutions.⁵⁸ Trade based money laundering, bulk cash smuggling, loosely regulated casinos and online gambling are also money laundering concerns.⁵⁹ Ecuador has criminalized money laundering. However, the Ecuador MER indicates that the list of predicate offenses is not clear or comprehensive and penalties for money laundering offenses of less than USD 5,000 are not sufficiently dissuasive (the penalty is a fine of double the amount laundered with no prison term).⁶⁰ In addition, criminal liability does not extend to legal persons. These and other shortcomings identified in the Ecuador MER with respect to the money laundering offense have not yet been addressed. Limitations of the money laundering offense and other deficiencies identified in the Ecuador MER impede Ecuador's ability to respond to mutual legal assistance (MLA) and extradition requests. Despite significant vulnerability to cross border drug-related activity, the Ecuador MER indicates that Ecuador's system for detecting and countering cross border movements of currency and monetary instruments related to money laundering or terrorist financing is inadequate and not fully enforced. The Ecuador MER identified bulk cash smuggling as a money laundering concern; however, Ecuador has taken some steps to mitigate this risk. (Recommendations 1-3 and SR IX) (Recommendation 36 is also impacted by this deficiency.)

Financial sector supervision remains deficient. Ecuador's financial sector consists of 25 banks, two of which are foreign; 2 formal exchange houses; 37 regulated cooperatives; and, an estimated 600 to 800 additional unregulated and unsupervised cooperatives, in addition to 46 insurance companies; 2 stock exchanges; and, 4 mutual funds. Several Ecuadorian banks maintain offshore offices.⁶¹ Ecuador has a U.S. dollar-based economy; it is not a major financial center. As of July 2009, the four largest banks (all

⁵⁷ 2009 International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State.

⁵⁸ Presentation by Ecuador to the GAFISUD Plenary, December 2008, Argentina. U.S. Department of State, 2009 International Narcotics Control Strategy Report.

⁵⁹ 2007 Mutual Evaluation of Ecuador, GAFISUD.

⁶⁰ 2007 Mutual Evaluation of Ecuador, GAFISUD.

⁶¹ 2009 International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State.

Ecuadorian owned) controlled 61 percent of deposits while the state controlled about 11 percent of bank assets.⁶² Most financial transactions take place through unregulated currency exchanges and remittance companies. The number of unregulated currency exchanges and remittance companies operating in Ecuador is not known. The Superintendency of Banks and Insurance (SBS) is responsible for oversight of financial institutions in Ecuador. Both onshore and offshore banks are subject to essentially the same rules, with limited exceptions. A wide range of financial institutions are required to report “unusual and unjustified” transactions to the FIU. AML rules apply only to banks, credit unions, financial companies, mutual funds, and insurance companies supervised by the SBS. Unregulated remittance companies, money exchanges, and cooperatives are vulnerable to ML/FT abuses. As there are no CFT obligations imposed on the financial sector, the SBS does not have a CFT role. Additional resources and authorities are needed to provide for adequate supervision of the financial and non-financial sectors. Regarding the non-financial sector, of concern is internet gaming, which according to the Ecuador MER, is not subject to adequate regulation. Ecuador has recently taken steps to impose AML obligations on casinos, which may only legally operate in hotels (Reglamento de Casinos y Salas de Juego, 9 de enero de 2008, RO N 248; Resolution No. UIF-2008-0051). (Recommendation 23, SR VI)

As in some other countries in the region, corruption is still a problem in Ecuador, although it has made improvements during the last year. Ecuador ranked 146 out of 180 countries surveyed for Transparency International's Corruption Perceptions Index 2009, and is in percentile 23 of the World Bank Institute ranking of its Control of Corruption Indicator.⁶³ The Ecuadorian authorities report that the new Constitution of the Republic is advanced in fighting corruption because it incorporates the Electoral Council and the Council of Civic Participation and Social Control, and has created a National Secretariat of transparent management focused on investigations, particularly related to allegations of state entities.

II. Current Situation Regarding Important Deficiencies

[This section should also include a detailed discussion of the current situation with regard to the deficiencies, the initial rating, and explanation of any progress made in recent years to address the deficiency.]

Since December 2007, Ecuador has taken steps to address some of the deficiencies identified in the Ecuador MER. Ecuador has received substantial technical assistance to develop its financial intelligence unit (FIU) which is now operational. Ecuador's FIU (UIF) receives and analyzes reports of “unusual and unjustified” transactions. The UIF has referred 31 cases to the Attorney General's Office for prosecution, including several cases relating to casinos. In addition, the UIF has provided training to financial institution compliance officers regarding their role and obligations and it has promulgated two regulations to implement provisions of the AML law. The UIF has entered into Memoranda of Understanding with several foreign FIU counterparts to enable international information exchanges. The UIF has developed and refined an automated statistical system for the detection and prevention of money laundering to monitor data reported by obligated entities and to identify trends and patterns.

Despite this notable progress, the UIF does not yet have a CFT mandate -- financial institutions are not required to report suspicious transactions related to terrorism or terrorist financing. However, in October 2009, the UIF initiated a reform process within the National Council Against Money Laundering to con-

⁶² Superintendency of Banks. State participation in bank assets corresponds to a private bank owned by a public sector institution.

⁶³ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008.

sider amendments to the Act to Suppress Money Laundering (Law 2005-12), including an article to criminalize terrorist financing. The UIF is not a member of the Egmont Group of FIUs.

Ecuador has taken action to investigate and prosecute drug-related money laundering. Several cases brought in 2008 resulted in convictions of nine defendants who were sentenced to serve time in prison of up to eight years. Additional cases are in the pipeline.

On July 17, 2008, the Banking Board of the Republic of Ecuador issued Resolution No. JB-2008-1154 that establishes substantial new AML obligations. Provisions include:

- Financial institutions are prohibited from maintaining any account in which they cannot apply customer due diligence (CDD) procedures;
- Financial institutions must establish stronger identification and verification procedures with certain categories of customers, and they must apply continuous monitoring of transactions with these customers;
- Financial institutions must have appropriate procedures for adequate customer identification and/or verification, establishing the information required for natural and legal persons;
- An obligation to identify the beneficial owner;
- Requirement to apply enhanced due diligence procedures when establishing business relationships with politically exposed persons (PEPs);
- The ability to apply reduced or simplified CDD measures in certain low risk situations; and,
- An obligation to maintain for 6 years information regarding certain transactions carried out by their customers.

In 2009, Ecuador doubled SBS staff responsible for monitoring AML compliance by obligated entities and developed a Single Supervision Manual with support from the Inter-American Development Bank, that will be fully implemented in 2010 as part of a new financial supervision system that will incorporate a risk based approach. Insurance companies were brought into the AML regime in 2008 through a requirement to comply with Resolution JB-2008-1154.

Despite significant progress regarding development of the UIF, enforcement of the money laundering offense, strengthened CDD requirements, and enhanced financial supervision, many deficiencies identified in the Ecuador MER have not yet been addressed. The following table presents ratings and identified deficiencies underlying the ratings from the Ecuador MER, and discusses the current situation regarding key deficiencies:

Recommendation	Rating	Commentary
R. 1. ML Offense	PC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadequate coverage and lack of clarity regarding the predicate offenses to money laundering. • Lack of penalties for conspiracy and counselling the commission of money laundering. • Difficulty regarding inferring the intentional element of the offense of money laundering from objective factual circumstances. • Lack of criminal liability for legal persons. • Lack of effective criminal sanctions and statistics.
R. 2. ML Offense	PC	<p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>Ecuadorian Law 2005-12 of 18 October 2005, Act for the Suppres-</p>

	<p>sion of Money Laundering, criminalizes money laundering. The Ecuador MER reported that there had been no money laundering prosecutions as of the time of the on-site visit in September 2007. However, Law 2005-12 is now being enforced. In February 2008, seven defendants linked to an accused drug trafficker were convicted of money laundering and received sentences ranging from four to eight years. In August 2008, a money laundering conviction was obtained against two defendants, each sentenced to three years in prison⁶⁴. Eight additional money laundering cases were pending in the courts of the Province of Pichincha as of August 2009. 31 cases have been referred by the UIF to the Prosecutor General's Office for further action which may result in additional money laundering prosecutions.</p> <p>Ecuadorian authorities provided the following additional statistics on December 11, 2010:</p> <p>In 2008, there were 55 files for money laundering:</p> <ul style="list-style-type: none"> 42 investigations 11 tax instructions 2 Criminal Court cases (sentences obtained) <p>In 2009, there were 70 files for money laundering:</p> <ul style="list-style-type: none"> 47 preliminary inquiries 23 tax instructions 3 Court cases (sentences obtained) <p>The Board of the National Anti-Money Laundering Council has commissioned a study of Law 2005-12, Act for the Suppression of Money Laundering, to consider potential amendments. The authorities have noted that the UIF is coordinating the initiative and continues to receive comments from various institutional participants. Awareness raising workshops are ongoing regarding amendments to the Act. Legislative action to amend the Act is anticipated, however, it is not clear to what extent the above deficiencies will be addressed in the amendments. The authorities have indicated that they consider that Article 14 of the Law 2005-12 already addresses conspiracy and counselling the commission of money laundering and imposes criminal liability for legal persons.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁴ 2009 International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State.

		<p>However, the Ecuador MER concluded that those deficiencies were not addressed in Law 2005-12. No amendments to Law 2005-12 have yet been enacted to address the deficiencies noted in the Ecuador MER.</p>
R. 3. Confiscation	PC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadequate legislation, seizures and confiscations. • Difficulties in tracking and locating assets. • Unable to seize or confiscate assets of corresponding value. • Lack of information on management and disposition of property seized. • Lack of statistics on seizures related to money laundering. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>The authorities report that the UIF maintains statistics of the amount of money laundering involved in the 31 cases referred to the Attorney General's Office, totalling USD 1.6 million. It is not clear to what extent this amount corresponds to the amount of assets seized related to money laundering.</p> <p>The above deficiencies have not yet been addressed; however, Ecuador indicated in its August 2009 report to the ICRG that the control and management of seized property is a significant concern. Amendments to Law 2005-12 under consideration include mechanisms for the freezing of funds and effective temporary administration of property subject to protective measures in money laundering cases. In December 2009, the Ecuadorian authorities provided statistics reported by the National Police of Ecuador regarding assets seized during 2008 and 2009; however, the amount of those seizures that was related specifically to money laundering cases was not indicated. The authorities report that the total amount seized at ports, airports and borders in Ecuador from October 2008 through December 9, 2009 is:</p> <p>USD 4,151,797.42</p> <p>EUR 846,836.00</p>
R. 13. Suspicious transaction repor-	NC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • There is no properly functioning FIU. All reports filed by

<p>ting</p>		<p>institutions are submitted to the Public Ministry without prior analysis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insurance companies, securities houses, investment fund managers, and trusts are not obligated to report until the FIU begins to receive reports. • No reports filed by a wide number of financial institutions. More than 60% of the reports filed are concentrated in five institutions. Some 57% of institutions obliged to report have never filed any reports. • There is no obligation to report transactions that may be linked to terrorism. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>Created by Law 2005-12, Ecuador’s FIU, the UIF, became operational November 2007. Its analytical capacity has increased as a result of technical assistance, training and acquisition of computer software. The UIF currently has 46 staff, including 11 analysts in the Directorate of Operations Analysis and 4 staff in the Directorate of Prevention. The UIF now receives, analyzes, and disseminates reports of “unusual and unjustified” transactions filed by obligated entities, including fund managers, securities houses, and trusts. 31 cases have been referred by the UIF to the Attorney General's Office.</p> <p>However, there continues to be no obligation for financial institutions to report suspicious transactions that may be linked to terrorism or terrorist financing. The AML law lacks adequate safe harbor provisions for reporting entities.</p>
<p>R. 23. Regulation, supervision and monitoring</p>	<p>NC</p>	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Very few staff dedicated to monitoring AML compliance and absence of an AML supervisory manual. • Absence of sanctions for non-compliance with AML regulations. • Lack of regulation and supervision in the insurance sector and securities houses. • Lack of oversight of the remittance sector. • Existence of informal money remitters not subject to AML rules or compliance. • There is no requirement to solicit proof or to verify the lawful origin of funds pertaining to natural and legal persons, which comprise a significant percentage of the total equity of the insurance sector. • There is no explicit obligation to conduct background checks to prevent criminals or their associates from owning or controlling remittance companies.

		<p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>The authorities report that in 2009, the number of staff in the SBS Branch for Prevention of Money Laundering in Banking was doubled; however, it is not clear whether the increased level of staff is adequate.</p> <p>The SBS conducted 40 on-site examinations for AML compliance between January 1, 2008 and October 31, 2009 as follows:</p> <p>21 cooperatives 10 banks 3 mutual funds 6 financial companies</p> <p>The SBS, through its Anti-Money Laundering Sub-Office, has drafted amendments to the AML rules to improve preventive procedures to be implemented by the various supervised institutions. The SBS has also drafted a "Single Supervision Manual" which includes a chapter on money laundering and terrorist financing prevention. The new Manual has already been piloted in three banks and is expected to be fully implemented in 2010 as part of a comprehensive new risk-based approach system to financial supervision. The SBS has signed several information exchange agreements with counterparts in the region, including Panama. Moreover, in 2008, the SBS imposed penalties on 15 financial institutions for non-compliance with AML obligations, and in 2009, the SBS imposed penalties on 7 institutions for non-compliance with AML obligations.</p> <p>The deficiencies cited in the MER with respect to inadequate oversight of money remitters and the securities sector have not yet been fully addressed. Notably however, Resolution No. JB-2008-1154 applies to the insurance sector and rules have been drafted to apply additional obligations to private insurance. As there are no CFT obligations imposed on financial institutions, the SBS does not currently have a CFT role. Deficiencies identified in the MER regarding oversight of unregulated cooperatives, currency exchanges, and internet gaming also have not yet been fully addressed. However, the authorities report that the UIF signed an agreement on December 24, 2008 with the Ministry of Economic and Social Inclusion to establish mechanisms for detecting and preventing money laundering in financial institutions not supervised by the SBS, including cooperatives, "closed" credit unions, community banks, savings banks, and non-governmental organizations. Ecuador is also striving to improve data collection (including source and destination data) on remittance transfers, as a first step towards imposing obligations on this sector.</p> <p>Progress has been achieved with respect to the casinos industry. The UIF continues to provide training and technical assistance to casinos and gambling halls to encourage compliance with Resolution No. FIU-2008-0051 of November 7, 2008. Regulatory reforms affecting the casino industry were issued through Official Gazette No. 598 of May 26, 2009, to impose AML controls on the gaming</p>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		sector.
R. 36. Mutual legal assistance	PC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Internal procedural shortcomings inhibit mutual legal assistance with regards to ML and are completely lacking insofar as FT. • Weak International Affairs Unit within the Prosecutor General’s Office. • Lack of progress of the bill on international mutual legal assistance. • Insufficient statistics on mutual legal assistance. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>Ecuador has signed and ratified the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime, U.N. Convention Against Corruption, and the Inter-American Convention on Mutual Legal Assistance Matters. The Ecuadorian authorities report that Ecuador has designated Central Authorities and liaison offices in light of those conventions and taken other steps to improve its ability to provide mutual legal assistance, including enhancing interagency coordination, being the first Latin American country to create Provincial Judicial Cooperation Units, and pioneering the first GAFISUD cross-border cash interdiction exercise. However, the deficiencies identified in the MER have not yet been fully addressed.</p>
SR II. Criminalize terrorist financing	NC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • There are no laws or administrative freezing of FT funds. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>Financing of terrorism is not criminalized. There is no obligation to report suspicious transactions that may be linked to terrorism or terrorist financing. The FIU’s mandate does not include CFT, nor do the financial/non-financial sector supervisors have any CFT role. Ecuador lacks a CFT regime and therefore is unable to adequately respond to requests from other jurisdictions for cooperation or extradition regarding terrorist financing cases. In late 2008, Ecuador’s financial intelligence unit (UIF) drafted and proposed a CFT law that is currently being vetted through government offices before being introduced to the legislature. The new National Assembly has been established following elections. The authorities report that Ecuador has pushed forward the draft law on Public Security and State. The UIF is spearheading a reform process initiative to include an article to criminalize terrorist financing in draft amendments to the Act to Suppress Money Laundering. However,</p>

		to date, CFT legislation has not been enacted and the deficiencies identified in the MER relating to lack of CFT legislation have not yet been addressed.
SR III. Freeze and confiscate terrorist assets	NC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • There are no laws or administrative freezing of FT funds. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>There are no legal or administrative measures in place to freeze terrorist funds. Ecuador is not able to adequately respond to designations in the context of the relevant United Nations resolutions. There is no national mechanism to designate persons in the context of S/RES/1373, nor to examine or give effect to actions initiated under the freezing mechanisms of other jurisdictions. Ecuador does not have a sufficient legal structure in place to seize or recover terrorist assets.</p>
SR IV. STRs – Terrorist financing	NC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of legislation requiring the reporting of suspicions of the existence of funds that could be linked to terrorism operations whether or not the transaction is suspected of involving tax matters. <p><u>Progress/ Current Situation:</u></p> <p>The deficiencies identified in the MER have not yet been addressed.</p>
SR V. International cooperation	NC	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of an FT offense and FT rules affects substantially the ability to cooperate internationally. • FT is not criminalized, extraditions in response to requests made by foreign countries based on FT offense are not permitted. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>The deficiencies identified in the MER have not yet been addressed.</p>
SR VI. Money value	NC	<u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u>

<p>transfer services</p>		<ul style="list-style-type: none"> • The money value transfer service operators are not obligated to comply with AML rules. • There is no system of licensing or registration for money remitters. • Financing of terrorism is not criminalized making it impossible to impose CFT measures on the sector. • The sector is not subject to monitoring for AML compliance. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>The deficiencies identified in the MER have not yet been addressed.</p>
<p>SR IX. Cross border declaration & disclosure</p>	<p>NC</p>	<p><u>Deficiencies Identified in Ecuador MER:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Shortcomings in the legislation inhibit the enforcement of cross border declaration requirements. • Lack of regulation pertaining to interdiction procedures that clarify which authorities are responsible for conducting interdictions and maintaining seizures. • There are no sanctions for the failure to provide an out-bound declaration. • No sanctions proceedings have been initiated and no amount of cash has been interdicted. • Lack of coordination both domestically and internationally on this. • The law applies to only cash movements, does not apply to bearer negotiable instruments. <p><u>Progress/Current Situation:</u></p> <p>The authorities report that Ecuador has introduced two initiatives to mitigate the risks. Ecuador has participated in OPERATION ATLAS, a cooperative international enforcement initiative targeting smuggling of cash or bearer negotiable instruments, resulting in seizures totalling USD 220,336 in Ecuador. In addition, the UIF has developed a statistical system for the detection and prevention of money laundering.</p> <p>However, the deficiencies identified in the MER have not yet been fully addressed.</p>

In December 2009, the GAFISUD Plenary applied level 1 sanctions on Ecuador for lack of progress in addressing deficiencies identified in the Ecuador MER and for failure to provide a written follow-up report as mandated. Member countries sanctioned at level 1 are prohibited from being elected to an official position within the GAFISUD organization, cannot participate on GAFISUD delegations, are pre-

vented from receiving financial support from GAFISUD, and are not permitted to host GAFISUD events.

III. Underlying Reason for Deficiencies

[This section should provide detailed analysis of the specific factors that have resulted in the strategically important AML/CFT deficiencies (e.g. lack of political will, capacity restraint, insufficient AML/CFT legislation, lack of proper implementation, etc.).]

- Despite efforts to enact terrorist financing legislation, Ecuador continues to have no CFT measures in place. The Ecuadorian authorities note that within the Ecuadorian Criminal Code there is a criminal offense of terrorism. As coordinator of the initiative to reform the Act to Suppress Money Laundering, the UIF continues to receive comments from various institutional participants. The project seeks to include items to suppress the financing of terrorism and to criminalize terrorist financing until there is a specific CFT law.
- Inadequate AML legislation, as described above.
- Lack of effective implementation of existing measures due to limited staff, lack of AML/CFT training, and insufficient resources provided to authorities responsible for countering money laundering and terrorist financing and implementation of AML/CFT measures – this applies to the SBS, UIF, law enforcement, prosecutors, and the Attorney General’s Office, and affects all of the key deficiencies mentioned above.
- Absence of a coordinated national strategy to strengthen Ecuador’s AML/CFT regime and address existing deficiencies in an organized, comprehensive manner.
- Frequent changes in leadership of the financial intelligence unit – there have been five different Directors of the UIF within the past three years. However, Mr. Victor Hugo Briones Kusactay was sworn in July 1, 2009, as Director General of the UIF, and is expected to serve for a period of 5 years.

IV. Actions Needed to Address Deficiencies

[This section should prioritize actions that the jurisdiction should take in order to address the deficiencies identified and provide a timeline within which those actions should be completed.]

Key Deficiency	FATF Recommended Actions	Actions Identified by Ecuador	Timeline (proposed by Ecuador)
Financing of terrorism has not yet been criminalized	Enact legislation criminalizing terrorist financing fully in line with the FATF standards. (SR II) Extend the UIF’s mandate to include CFT and the	Draft amendments to the Act for the Suppression of Money Laundering	1st half 2010

	<p>receiving and analysis of terrorist financing-related STRs. (R.26)</p> <p>Require financial institutions to file STRs on transactions suspected of being linked or related to terrorism or terrorist financing fully in line with SR IV and Recommendation 13, including attempted transactions. Ensure that there is a safe harbor provision in the legislation to protect directors, officers, and employees of obligated reporting entities from both criminal and civil liability if they report suspicious transactions in good faith. Additionally, ensure that directors, officers, and employees are prohibited by law from tipping off. (Rec. 13; SR IV)</p> <p>Extend the authorities of supervisory entities to include monitoring for compliance by obligated entities with CFT requirements.</p> <p>Establish necessary mechanisms and devote sufficient resources to enable authorities to provide adequate international cooperation with respect to terrorist financing-related cases.</p>	<p>(AML Act) to be presented before the National Assembly</p> <p>Reforms to the regulations of supervisory agencies and the FIU, once TF is criminalized</p> <p>Reforms to the regulations of supervisory agencies and the FIU, once TF is criminalized</p>	<p>1st half of 2011</p> <p>1st half of 2011</p> <p>1st half of 2011</p>
<p>Lack of ability to freeze, seize, or confiscate terrorist</p>	<p>Enact legislation and establish procedures to freeze terrorist funds and assets in full compliance with SR III and Recommendation 3.</p>	<p>Criminalize terrorism financing</p>	<p>2nd half 2010</p>

assets	<p>Enact legislation that provides for seizure and confiscation of terrorist assets, including property of corresponding value, fully compliant with Recommendation 3 and SR III.</p> <p>Take action to freeze funds and assets of persons designated by the United Nations in accordance with S/RES/1267(1999) and its successor resolutions and SR III.</p> <p>Establish a national mechanism to designate persons in the context of S/RES/1373, and to examine and give effect to actions initiated under the freezing mechanisms of other jurisdictions.</p> <p>Establish mechanisms and dedicate sufficient trained staff and resources to enable authorities to track, freeze, seize and confiscate terrorist assets.</p> <p>Establish a centralized system for collecting and maintaining statistical data relating to freezing, seizures, and confiscation of assets.</p>	<p>Once TF is criminalized</p>	<p>2nd half 2010</p> <p>1st half 2011</p>
Deficiencies in the AML law and related provisions	<p>Amend Law 2005-12 to:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clarify the text and expand coverage to ensure that a range of offenses within all designated categories of offenses are included as predicate offenses to money laundering, and that foreign predicate offenses are included, as required by the FATF Recommendations. 	Ecuador has not agreed that there is a need to address these deficiencies	

	<ul style="list-style-type: none"> - Establish proportionate and dissuasive penalties for money laundering offenses of less than USD 5,000. - Expand the offense to include conspiracy and counselling to commit money laundering. - Extend criminal liability to legal persons. - Clarify that there is no requirement for a prior conviction of the predicate offense in order to prosecute money laundering. - Ensure that the intentional element of the offense of money laundering may be inferred from objective factual circumstances. - Provide that seizure and confiscation of assets related to money laundering or predicate offenses includes property of corresponding value. <p>Address the inconsistency between the previous drug law and the current AML law regarding the conversion of drug proceeds.</p> <p>Strengthen cross border currency and monetary instrument declaration requirements to conform to SR IX standards.</p> <p>Enforce compliance with cross border declaration requirements.</p> <p>Establish necessary mechanisms and procedures and provide sufficient resources to enable competent authorities to provide adequate international cooperation with respect to money laundering-related cases.</p> <p>Enact legislation to allow for mutual legal assistance to be provided where the request relates</p>	<p>To be included in draft amendments to AML Act</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	--

	<p>to property of corresponding value.</p> <p>Consider establishing an asset forfeiture fund and authorizing the sharing of confiscated assets with foreign governments when they are the result of coordinated law enforcement actions.</p> <p>Establish a centralized system to collect and maintain accurate statistical data regarding the numbers of investigations, prosecutions, and convictions, as well as seizure and confiscation data related to money laundering.</p> <p>Establish an effective system for maintaining data regarding requests and responses to requests for mutual legal assistance and extradition.</p>	<p>Attorney General says they are providing appropriate cooperation in ML cases</p> <p>To be included in draft amendments to AML Act</p> <p>UIF is developing a system to centralize all ML case info</p>	<p>1st half of 2011</p> <p>1st half 2010</p>
<p>Inadequate financial sector supervision</p>	<p>Apply both AML and CFT obligations to all financial sectors included in the FATF definition of “financial institutions” particularly with respect to money remitters the securities sector, currency exchanges, and unregulated cooperatives.</p> <p>Ensure that a supervisory authority is designated to oversee and monitor compliance with AML/CFT obligations imposed on the additional financial sectors not already overseen by the SBS.</p> <p>Ensure that casinos and internet gaming are subject to appropriate AML/CFT controls and oversight.</p>	<p>UIF will issue rules for each sector</p> <p>UIF is working with other supervisory bodies</p> <p>Ministry of Tourism is currently conducting stud-</p>	<p>1st half 2010</p>

	Require registration or licensing of all money remitters.	ies of the impact of online gaming Superintendency of Companies is working on this	1st half 2010
Other actions	Develop a coordinated, comprehensive national AML/CFT strategy. Provide sufficient staff, training, and resources to the UIF, SBS, police, prosecutors, and International Affairs of the Attorney General's Office to effectively implement Ecuador's AML/CFT regime, including reforms to address deficiencies.	Resume actions leading to a National AML/CFT Strategy Emphasize the importance of training and planning	1st half 2011 2010