

Lavado de activos

Ecuador en la mira
del GAFI, 2010-2014

Daniela Solano



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster

Lavado de activos

Ecuador en la mira
del GAFI, 2010-2014

Daniela Solano



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CASA ANDINA

Serie Magíster
Vol. 254

Lavado de activos: Ecuador en la mira del GAFI, 2010-2014
Daniela Solano

Primera edición
Coordinación editorial: Casa Andina y Jefatura de Publicaciones
Corrección de estilo: Verónica Jarrín
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9978-19-948-0

Derechos de autor: 056845

Depósito legal: 006354

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80

Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, julio de 2019

Título original:

«Una mirada realista a los regímenes internacionales de lavado de activos»

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

Autora: Daniela Cecilia Solano Córdova

Tutor: Marco Romero Cevallos

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1755

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

*a mi padre y 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.*

CONTENIDOS

Agradecimientos	7
Siglas	9
Introducción	11
Capítulo primero	
Marco teórico	15
1. Antecedentes	15
2. Evolución y alcance del concepto de lavado de activos	17
2.1. Primeras referencias legales y reacciones mundiales contra el lavado de activos	19
2.2. Cuantificación del delito	23
3. Globalización y regímenes internacionales en materia de lavado de activos	25
3.1. Globalización y crimen organizado transnacional	25
3.2. Construyendo regímenes internacionales más sólidos en materia de lavado de activos	29
3.3. Actores en la mira	35
4. Realismo, poder y seguridad	37
4.1. Realismo	37
4.2. Poder	41
4.3. Seguridad	45
Capítulo segundo	
GAFI y Ecuador: 2010-2014	53
1. Principales lineamientos internacionales	53
1.1. GAFI	53
1.2. GAFILAT	55
1.3. Normativa nacional	59
2. Países no cooperantes y declaraciones públicas	61
2.1. Breve descripción histórica de los listados	61
2.2. Dinámica y alcance de los listados y declaraciones públicas del GAFI	64
2.3. Caso Ecuador 2010-2014: Cumplimiento de las recomendaciones, problemas y estrategia nacional	70

2.3.1. Construyendo un sistema financiero mundial con base en la transparencia.....	70
2.3.2. Procedimiento para la inclusión en los listados GAFI	72
2.3.3. Estudio del caso ecuatoriano: 2010-2014	74
Capítulo tercero	
¿Quién gana? ¿Quién pierde?	83
1. Gobernanza global y soberanía.....	83
2. Orden e inseguridad.....	87
3. Un espacio para la doble moral.....	89
4. Las reacciones desde el Sur	96
Conclusiones	101
Referencias.....	109

AGRADECIMIENTOS

A todos los que hicieron posible este logro académico, ¡gracias totales! Un agradecimiento especial a Xavier Almeida, amigo y tutor personal, y a Marco Romero, profesor y tutor académico.

SIGLAS

ALA/CFT	estándares antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo
APGML	Grupo Regional del Asia-Pacífico (en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CICAD	Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el Terrorismo
CONCLA	Consejo Nacional contra el Lavado de Activos, Ecuador
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FIFA	Federación Internacional de Fútbol Asociado
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSRB	grupo regional al estilo GAFI (en inglés)
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFIC	Grupo de Acción Financiera del Caribe
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica; actualmente GAFILAT
ICRG	Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (en inglés)
NCCT	territorios y países no cooperantes (en inglés)
NSA	Agencia Nacional de Seguridad, EE. UU. (en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OFAC	Oficina de Control de Bienes Extranjeros, EE. UU. (en inglés)
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIB	producto interno bruto
SDR	derechos especiales de giro (en inglés)
UAF	Unidad de Análisis Financiero, Ecuador; actualmente UAFE

UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico, Ecuador
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera, Ecuador; actualmente UAFE
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en inglés)

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, ha contribuido a 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; se ha logrado perder el origen y el 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 y 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 mencionado organismo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, se han tornado en instrumentos de obligado cumplimiento, con la advertencia de sanciones públicas de carácter internacional y 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

en el ámbito económico, sino también contra la seguridad mundial. Esto último altera aún más las agendas políticas y la dinámica de los regímenes internacionales.

Ecuador no es miembro del GAFI, pero se vio incluido en 2010 en la lista de países no cooperantes; en principio, por las falencias en el ámbito 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 en los listados públicos. Una vez que se supo, a través de los medios de comunicación, que Ecuador 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. Muchas 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, la falta de manejo político estratégico y 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 de 2010, este entró nuevamente en la lista y se mantuvo en ella 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, particularmente en relación con la inclusión de Ecuador.

En este contexto —y gracias al conocimiento de primera mano de la investigadora por haber ocupado cargos públicos directamente relacionados con el tema analizado—¹ es necesario reflexionar sobre

1 La autora, consultora nacional e internacional en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, se desempeñó como asesora de proyectos en el GAFILAT. Previamente, entre sus cargos más importantes están la Dirección General, la Coordinación Institucional y la Dirección de Prevención de la UIF de Ecuador. En su calidad de directora general de la UIF, asumió la Coordinación Nacional ante el GAFILAT. Fue también coordinadora nacional de proyectos para la UNODC, Quito.

el funcionamiento y alcance real del GAFI, frente a otros regímenes internacionales en materia de lavado de activos y su dinámica.

Este estudio realiza un acercamiento a la situación de la cooperación internacional en materia de lavado de activos, basada en relaciones de poder, específicamente enfocada en la tensión vivida entre Ecuador y el GAFI, en el período 2010-2014 por su vinculación los listados públicos de países no cooperantes en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El análisis se realiza desde la visión realista, principalmente de Keohane y Nye, 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 Ecuador, 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 deben ir de la mano. Uno solo de estos elementos obviamente no es suficiente 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.

Pocos organismos se arriesgan a señalar montos y estadísticas vinculados con el lavado de activos en el ámbito de país, región y mundo, principalmente por la dificultad de medir estos montos que provienen de actividades ilícitas, que 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, 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, incluyendo el delito de lavado de activos. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue la primera en llevar temas relacionados con este delito a la discusión mundial, 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 que deben ser puestas en marcha por los países, miembros y no miembros, de acuerdo con sus propósitos e intereses. Aparece así el GAFI como el organismo internacional encargado de marcar las directrices en el tema de lavado de activos, a través de sus recomendaciones.

En este contexto, 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 dentro y fuera de sus fronteras. Los gobernantes y la comunidad en su conjunto necesitan, de acuerdo con el 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, a todo tipo de actividad. Actualmente, todo sector económico es vulnerable ante el delito de lavado de activos.

Al ser un tema relativamente nuevo y bastante sensible, la presente investigación se sustenta en los documentos públicos elaborados en el marco de las sesiones plenarias y reuniones de trabajo de los organismos competentes, principalmente de GAFI y del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT): informes de evaluaciones mutuas y los resultados de las sesiones plenarias.

MARCO TEÓRICO

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 solo fue advertida por las autoridades competentes muchos años después, recién en los años 70 y principalmente por su vinculación con importantes 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 2015, 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 y 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.

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

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 estandarizados y compartidos en el ámbito 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 internos necesarios para una lucha efectiva contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, mientras el mercado global y la libre circulación de bienes, servicios y capitales han fortalecido la conformación de grupos criminales organizados, su éxito y permanencia.

2. EVOLUCIÓN Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE LAVADO DE ACTIVOS

Muchos organismos y expertos han definido el lavado o blanqueo de activos (dinero, bienes y valores);² por lo tanto, no es necesario ahondar en los diferentes conceptos y componentes que se han dado sobre este término en el contexto mundial.

La Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN 2015) ha identificado una variedad de términos para referirse al delito de lavado de activos que varían de país a país: «lavado de dinero, lavado de activos, blanqueo de capitales, legitimación de capitales ilícitos, reciclaje».

Como punto de partida, hay que mencionar que la Real Academia Española (2018, s. v. «blanquear») ya los ha incorporado entre las diez definiciones del verbo *blanquear*; la número seis reza: «[a]justar a la legalidad fiscal el dinero negro». 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, en el ámbito iberoamericano a Blanco Cordero (1997), Ruiz Vadillo (cit. en Caparrós 1998, 47), Lamas Puccio (2000, 38), Prado Saldarriaga (1994, 15), Escobar (cit. en Fabián Caparrós 1998, 47), Fabián Caparrós (1998, 76), Díez Ripolles (cit. en Álvarez y Eguidazu 1998, 42), Gómez Iniesta (cit. en Álvarez y Eguidazu 1998, 43), Santander (1999), Díaz (2001).

Ante tantas aproximaciones y esfuerzos por tratar la materia de esta investigación, los autores nombrados coinciden al concebir el 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, GAFILAT, creado para apoyar a sus países miembros a prevenir y combatir el lavado de

2 Entre otros, lo han definido la ONU, la OEA, el GAFI, los organismos regionales al estilo GAFI, el Banco Mundial y el FMI.

activos y el financiamiento del terrorismo, organismo al cual Ecuador pertenece desde el año 2000. GAFILAT retoma las definiciones del GAFI, ente reconocido y legitimado en el contexto internacional, que fija los estándares antilavado 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 segundo. A continuación, y para relacionarla con el contexto nacional, se hará referencia a la definición y alcance que contempla la normativa ecuatoriana vigente.

El GAFILAT (2015, párr. 6), anteriormente conocido como el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), define —en su página web oficial— al lavado de activos como

[e]l 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.

Por su lado, en Ecuador, buscando incorporar las demandas de la comunidad internacional, el Código Orgánico Integral Penal establece lo siguiente en referencia al lavado de activos:

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. (EC 2014, art. 317)

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 introducirlos, finalmente, 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 con el respaldo de una estructura altamente sofisticada que se alimenta de los ilícitos (Blanco Cordero, Fabián Carrós y Zaragoza Aguado 2006, 59-60).

2.1. 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 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 en el contexto mundial, emitida por este mismo país.

Los primeros años, los bancos tuvieron enormes retos para aplicar la normativa, debido a la inexistencia o mínima aplicación de procesos. Asimismo, para sancionar por delito de lavado de activos, se debía demostrar todos y cada uno de los pasos de la operación para que fuera efectivamente condenado y con las máximas penas vigentes en ese entonces. 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 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, pueden convertirse en cómplices directos de las grandes redes de crimen organizado encargadas de lavar 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 generan el dinero ilícito; y su sanción era como delito vinculado a otro delito precedente grave, generalmente al narcotráfico (Blanco Cordero, Fabián Caparrós y Zaragoza Aguado 2006, 14-44).

El cambio radical surgió en 1986, cuando Estados Unidos criminalizó el lavado de activos como otro delito independiente, a ser juzgado por derecho propio. Es decir que ya no es necesario juzgar el delito previo para iniciar un caso por delito de lavado de activos. A partir de la Convención de Viena de 1988, esta lógica fue incorporándose en las legislaciones de otros países; a Latinoamérica llegó a partir de los años 90 (Bautista et al. 2005, 6). 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.

Entre los delitos más rentables hay que mencionar el tráfico de personas —principalmente de 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 y el secuestro, entre otros. Autores como Naím (2006, 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 ecuatoriano 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 solo modelo y aplicarlo en todo el mundo. 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 muchas ocasiones, no lleva a la efectiva sanción de delitos vinculados al lavado de activos.

La presión internacional liderada por 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, hace falta determinar el origen ilícito del dinero porque sin este 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 del principio, vuelven como incrementos patrimoniales aparentemente lícitos.

Como señaló Eduardo Fabián (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 internacionales se dificulta para los Estados por no ser compatibles con sus legislaciones nacionales, y por depender 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 que 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 en el ámbito regional para así proteger el sector financiero y el sector real de las economías nacionales, de la región y del mundo. En el contexto internacional, hay entidades a las cuales se encuentra adherido Ecuador, que trabajan en la lucha contra las actividades de lavado de activos, incluso generando áreas y programas específicos: la ONU y específicamente su Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CI-CAD), que a pesar de tener como misión específica controlar el abuso de drogas, ha implementado una sección antilavado 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 y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A estos, se suman los países que tienen las capacidades y experiencia suficiente para cooperar activamente en foros mundiales y regionales como Estados Unidos, a través de la Oficina para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y el Cumplimiento de las Leyes; Canadá, mediante el Ministerio de Finanzas y España, por medio del Ministerio de Economía.

En el ámbito mundial, el tema está liderado por el GAFI —que será revisado a detalle en el capítulo segundo—, y ocho organismos

regionales tipo GAFI, que son miembros observadores de dicho organismo: Asia Pacífico (APGML), 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).³

La estructura del GAFI se complementa con los miembros asociados y a través de la armonización de las medidas compartidas, se logra estandarizar las normativas y regulaciones en áreas que han sido identificadas como prioritarias por 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 cerca de 200 países.

Estos organismos regionales fueron también creados para apoyar a sus países miembros en el cumplimiento de 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 permitan construir más y mejores capacidades en la región.

2.2. CUANTIFICACIÓN DEL DELITO

Es necesario mencionar ciertos datos desde los principales organismos internacionales que trabajan en la prevención y lucha contra el lavado de activos, que 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.

3 La información está actualizada a julio de 2015 (GAFI 2015a). Además de los mencionados, a la fecha de edición de este libro existe también un grupo regional para África Central (GABAC).

El diario ecuatoriano *El Universo* publicó, el 15 de mayo de 2014, que el director ejecutivo de la UNODC, 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 870 000 millones de dólares (de los cuales aproximadamente 320 000 millones 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 UNODC 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 producto interno bruto (PIB) mundial, de fondos procedentes de actividades criminales (*El Universo* 2014).

Por su parte, el FMI estima que el monto que se lava en un año, en el mundo, 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). 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:

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 están bajo el control de las instituciones del Estado, poder judicial y policía principalmente. El poder de estas redes criminales es tan grande que en muchos casos tienen ganancias que superan el PIB de países en vías 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, 40 000 empresas tienen alguna relación con el crimen organizado, que controlaría 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.

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.

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 *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, por los importantes progresos en el ámbito de las telecomunicaciones. Como afirma Naím (2006, 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 solo 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 (cit. en Boron 2002, 37) resumiría maravillosamente estos tiempos: «Hoy todos somos dependientes. Vivimos en un mundo interdependiente. Los Estados Unidos de América dependen de las bananas hondureñas tanto como Honduras depende de las computadoras norteamericanas».

Esta revolución no solamente ha permitido una mayor integración, sino también la multiplicación de problemas en el mundo. El crimen organizado, a través de sus múltiples actividades delictivas, es uno de estos 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 enfrentarla:

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. (Bautista 2005, 14)

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. Eduardo

Fabián Caparrós (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. Es posible 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 90.

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 con base 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 delincuenciales 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 Estados Unidos de América, 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 1 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 de extensión mundial. Para mencionar un ejemplo, los Yakuza, con orígenes antes del siglo XVII, representan el primer grupo de crimen organizado japonés que, gracias a la globalización, diversificó sus actividades ilícitas, amplió sus mercados y facilidades para el blanqueo de dinero, al despojarse más y más de sus valores para alinearse a los países occidentales (Kaplan y Dubro, 2012).

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 delincuenciales 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.

Para el crimen organizado, las fronteras tampoco existen. Hay redes internacionales de crimen organizado que son tan globales como la ONU, el Banco Mundial, el FMI 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 esta 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 en relación con el alcance geográfico, lo transnacional con lo cultural, lo multiforme con 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.

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 que establezcan criterios y pautas consensuados para ser cumplidos.

El rendimiento desigual y los desajustes de las organizaciones internacionales son temas recurrentes 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 (1982) 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, 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 a este, 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 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, también marcó las bases para enfrentar conjuntamente el lavado de activos en el contexto global. Los espacios más reconocidos en el mundo son los siguientes:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (ONU 2013)
- La Declaración política de Nueva York (UNODC 1998)
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocida como la Convención de Palermo (ONU 2001)

En el ámbito regional, en el marco de la OEA, las principales iniciativas son las siguientes:

- La CICAD y el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos (OEA 1999)

- La Declaración de Ixtapa (OEA 1990)
- La Declaración de Miami (Primera Cumbre de las Américas, OEA 1994)
- La Declaración de Santiago de Chile (Segunda Cumbre de las Américas, OEA 1998)
- La Declaración de Quebec (Tercera Cumbre de las Américas, OEA 2001)
- La Declaración de Puerto España (Quinta Cumbre de las Américas, OEA 2009)
- Los Mandatos de la Sexta Cumbre de las Américas (OEA 2012)

A pesar de los reiterados llamados a la cooperación internacional, estas 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 de 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 para ser puestas en marcha por los países, de acuerdo con 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, o asegurar la lealtad, aceptación o fortalecimiento de la posición del país cooperante en el ámbito 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 G7 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Reino Unido, Italia y Canadá), en julio de 1989, se creó el GAFI, para

combatir el lavado de activos. Como se menciona anteriormente, el segundo capítulo tratará detalladamente sobre el GAFI.

A partir de las recomendaciones aprobadas por el GAFI, y para operativizarlas, el 9 de junio de 1995 (en el Palacio de Egmont-Aremberg, Bélgica), se creó el Grupo Egmont, conformado por las unidades de inteligencia financiera 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 en el ámbito 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 período 2015-2017 (Espinoza 2015). Será interesante dar seguimiento a las posibilidades reales que tenga la unidad de inteligencia financiera ecuatoriana de integrar el mencionado grupo, tomando en consideración que, desde 2007, Perú ha expresado su voluntad de *apadrinar* a 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 unidades homólogas 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 dichos estándares.

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 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 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 en el contexto 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 solo marca el accionar de los Estados, sino que juzga su proceder si cumple o no con las normativas y directrices establecidas o tácitamente acordadas. Bajo este procedimiento, se reduce la incertidumbre en el consentido intercambio de información no reservada, mediante la aceptación y el 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.

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 sancionados por la comunidad internacional, Estados Unidos ha obligado a todos los Estados a adoptar las recomendaciones internacionales establecidas por el GAFI, a 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 cómplices 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 el penetrar en las esferas nacionales e internacionales del más alto poder, y hasta poner en peligro el 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 el sistema financiero internacional (Petras 2001): a estos 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 Federación Internacional de Fútbol

Asociado (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» (El Tiempo 2015, párr. 2).

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 con el 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, 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 trasnacionales (Keohane y Nye 2011).

Como fue anunciado por Keohane y Nye (2011) y Naím (2006), 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 trasnacionales: 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 que sean mínimos o poderlos superar de ser el caso.

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.

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 en el mundo.

Como lo afirmó Colin Hay (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 con el 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, los cuales, de acuerdo con los realistas, desencadenan en conflictos y guerras. Esta teoría parte del supuesto de 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 con 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, el cual subordina las demás capacidades 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 estos. 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 reconocimiento de normas, la generación, funcionamiento y motivación de los regímenes internacionales, se evidenciará 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 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 estos 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 con 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).

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 esta 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 (1995, 17) sostiene que las instituciones son un reflejo de la distribución del poder a nivel mundial, manejadas de acuerdo con el 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 (1988), 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 estos los acepten (Keohane, y Nye 2003, 301-2).

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. 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, existen 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. 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 solo cumple la función instrumental como política exterior de un Estado, sino que ayuda a que sus intereses individuales 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 sí 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, Organización Mundial del Comercio, 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 solo 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 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. 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, 20-1) es categórico al referirse en este sentido sobre el accionar de la ONU:

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 solo 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).

4.3. SEGURIDAD

Thomas Hobbes (en Orozco 2006, 164-6), 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 (en Orozco 2006, 164-6) 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 delinear las relaciones internacionales en torno al concepto de seguridad.

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 Estados Unidos, tal como lo comenta Marie-Claude Smouts (2003, 484): «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 este sale reforzado.»

Cada Gobierno define el concepto de seguridad nacional para proteger al Estado y a 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 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 con el cambio de valores de la misma sociedad.

Hoy en día, la seguridad nacional para 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, Estados Unidos lideró la toma de acciones concretas y de alta repercusión global.

Amparados en su Ley de Seguridad Nacional, Estados Unidos involucró 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 (ONU Consejo de Seguridad 2001) y la Resolución 1390 (ONU Consejo de Seguridad 2002), aprobadas por el Consejo en su 4385.^a sesión de 28 de septiembre de 2001, y en su 4452.^a sesión del 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 nacional como internacionalmente; así como medidas para aplicarse en relación con los responsables de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Las medidas puestas en marcha por 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 antiterrorista), reforzar la seguridad en lugares estratégicos, contar con servicios de inteligencia y de contrainteligencia, que detecten y eviten amenazas y espionaje, así como protejan información reservada y sensible.

Una vez más, Estados Unidos ha liderado la generación de normativa 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»— aprobada por el Ejecutivo y el Congreso en octubre de 2001, da un poder nunca antes visto al Gobierno de ese país 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 (US Department of Justice 2001).

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 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 dinero de origen ilícito, obtenidos en cualquier parte de mundo.

Esta ley de carácter extraterritorial, y de aplicación obligatoria para hacer negocios con 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 en relación con las instituciones financieras (US 2001). El art. 302 del Acta realiza todas las vinculaciones entre el delito de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, retomando los datos del FMI en

relación con el monto lavado mundialmente que representa entre el 2 % y el 5 % del producto bruto interno mundial, y estimando «por lo menos USD 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 la seguridad de los ciudadanos estadounidenses» (US 2001, art. 302).

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 (US 2001, art. 311); la debida diligencia para las instituciones financieras de Estados Unidos que mantengan corresponsalía con instituciones financieras extranjeras o mantengan cuentas de ciudadanos extranjeros (US 2001, art. 312); el establecimiento de mecanismos de cooperación ágiles y oportunos (US 2001, art. 314), entre otros.

A continuación se presentan 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 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 Estados Unidos no solamente dentro de su territorio, pero también fuera de este (Kayyali 2015).

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.

El poder y la presión que ha ejercido Estados Unidos en el ámbito mundial, retomado con mucha mayor intensidad a partir del 9/11, ha logrado legitimar medidas como las mencionadas y extenderlas mundialmente. 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 con 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. Los conceptos teóricos arriba mencionados permiten reflexionar sobre la lógica de poder que prima en el 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 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, con

base 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, en el contexto internacional, tratan de maximizar el espectro de su política exterior, buscan establecer o mantener su poder y 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 con 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 en el ámbito nacional como regional, marcando claramente intereses y políticas coherentes.

Los Estados buscan alcanzar sus intereses particulares e imponerlos en términos de poder. Así, Estados Unidos quiere imponerse como defensor y protector 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 *statu 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.

GAFI Y ECUADOR: 2010-2014

1. PRINCIPALES LINEAMIENTOS INTERNACIONALES

1.1. GAFI

El 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 *40 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* (GAFI 2013a).⁴

4 Las recomendaciones del GAFI han sido revisadas en varias ocasiones (1996, 2001, 2003, 2012), principalmente para ampliar e incluir dentro del mandato del grupo las consideraciones tecnológicas, las nuevas tipologías y técnicas del lavado de activos, la lucha contra el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El grupo reconoce que no todos los países tienen sistemas legales y financieros homólogos y, por tanto, no todos pueden aplicar las recomendaciones de manera idéntica. Por ello, ha establecido patrones mínimos para la implementa-

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. 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 2010a).

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 8 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 y funciones la lucha contra el lavado de activos.⁵

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, por 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 40 Recomendaciones para que todos los miembros completen y autoevalúen su desempeño. Los resultados son puestos a disposición de la secretaría y

ción conforme las circunstancias y los mandatos constitucionales particulares. Desde la cuarta ronda de evaluaciones mutuas —que arrancó en 2014—, se evalúa no solamente la emisión de normativa, sino el cumplimiento técnico de cada una de las recomendaciones y la efectividad de su puesta en práctica a través de resultados, indicadores y datos que permitan medir de forma clara y objetiva la aplicación de medidas efectivas e integrales.

5 La información sobre los miembros plenos del GAFI (2019a) y su año de ingreso está publicada en la página web del grupo.

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 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, que debe ser llenado por todas las instituciones nacionales de acuerdo con 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 (GAFILAT 2011).

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 mundialmente el cumplimiento de las recomendaciones. Con esto, se buscó legitimar las decisiones y acciones del GAFI en el ámbito 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 de 2010. Es un

miembro asociado desde 2006, como lo afirmara Tamara Agnic (2014, párr. 68) durante su papel como presidenta del organismo regional en 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.

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.⁶ Asimismo, cuenta con miembros observadores: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Portugal; y varios organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial, el FMI, la Interpol, la OEA, representada por la CICAD y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la ONU, representada por la UNODC y por el Secretariado del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad. También asisten a sus reuniones, como organizaciones asociadas, el GAFI, el 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

6 Ecuador es uno de los nueve miembros fundadores del antes llamado GAFISUD, organismo creado mediante la firma del Memorando de Entendimiento Constitutivo el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia. La información sobre los miembros plenos del GAFILAT se encuentra publicada en la página web del grupo (GAFI 2019b).

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 tenían su base 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 (GAFILAT 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 mismas. De acuerdo con la naturaleza propia del organismo, 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 a 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 2012, es necesario además realizar un análisis con base en riesgos, demostrar resultados concretos, establecer prioridades y definir planes a mediano y largo plazo (GAFILAT 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 esta 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 FMI 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 ellos.

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. Esto 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.

1.3. NORMATIVA NACIONAL

En lo que respecta a Ecuador, la Ley para Reprimir el Lavado de Activos (EC 2005), reformada mediante Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (EC 2010), al haber sido la última legislación regional en ser aprobada, intentó incorporar toda la normativa y casuística posible de ser tipificada.

Esta ley creó el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos (CONCLA) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que entre 2010 y 2016 pasó a llamarse Unidad de Análisis Financiero (UAF).⁷ El CONCLA era un cuerpo colegiado, actualmente ya desaparecido,⁸ integrado por la UAF como ente operativo y el directorio que, de acuerdo con la ley, se encargaba de aprobar las políticas y planes en

7 A partir de 2016, esta entidad se denomina Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

8 El CONCLA cesó de existir con la promulgación en 2016 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (EC 2016), mediante la cual se da la rectoría en materia de prevención del lavado de activos y el financiamiento de delitos a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

materia de prevención 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 estaba presidido por la procuradora o el procurador general del Estado o su delegado, y conformado por seis autoridades más.

La 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 (EC 2010), en el artículo innumerado 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.⁹ 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, tal 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

9 Además de las instituciones del sistema financiero y de seguros, las siguientes entidades están obligadas a informar a la UAF: 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; las compañías de 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.

análisis de la información financiera, comercial, tributaria, aduanera, proporcionada por los sujetos obligados a informar, y las bases de datos de las instituciones que formaban parte del 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, se cambió su denominación por UAF, pero en el ámbito regional y mundial, hablar de unidad de inteligencia o análisis financiero es equivalente.

Adicionalmente, la Disposición General Quinta, de la mencionada ley reformada, establecía que todas las instituciones que integraban 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 de estas unidades y si se justifica contar con un aparato público tan grande ante acciones que no han dado los resultados esperados, nacional como internacionalmente.

2. PAÍSES NO COOPERANTES Y DECLARACIONES PÚBLICAS

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 mundialmente 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 con 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 sus estándares. 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 con 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 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 con 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». Sin embargo, el listado perdió vigencia en 2006, cuando, luego de ocho informes sobre los «no cooperantes», a junio de ese año solamente un país se mantenía en el listado desde 2005: Birmania (Myanmar Burma; GAFI 2007). De hecho, Birmania es la única jurisdicción que retornó a los listados en 2014 y se mantiene en el mismo listado de países con deficiencias en el cual se encuentra Ecuador (GAFI 2015b).

La política de listados fue retomada por el GAFI en sus espacios de discusión a lo largo de 2009. Tanto la presidencia y la secretaría de GAFI, de acuerdo con 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. También fueron múltiples los pedidos e insistencias, 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*.¹⁰

10 La recomendación 19 exige a las instituciones financieras que intensifiquen las medidas de debida diligencia al entablar relaciones comerciales o realizar transacciones con países a los que GAFI (2013a, 17) considere como de mayor riesgo. Además, se señala que «[e]l tipo de medidas debe ser eficaz y proporcional a los riesgos. Los países deben ser capaces de aplicar contramedidas apropiadas cuando el GAFI así lo requiera».

Esta recomendación 19 implica ajustes a las legislaciones nacionales, las cuales 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. 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 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 dicten 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. Esta lista era 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, 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 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), 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 sobre todo 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 estas 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 el 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 con Allen (2000), la discreción inherente al organismo para aprobar o desaprobar una propuesta de ingreso al listado, suele dar una dimensión política a las decisiones tomadas, donde, de acuerdo con los concededores 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 considerara la salida de Ecuador y Venezuela del listado de jurisdicciones con deficiencias. A pesar de esto, las consideraciones políticas no siempre dominan ni son suficientes. Así lo demostró el GAFI al incorporar a dos jurisdicciones poderosas como Israel y Rusia en el primer listado que elaboró en el año 2000 (Allen 2000).

Uno de los requisitos para iniciar el proceso formal de salida es trabajar en un plan de acción interno para superar las observaciones realizadas, estableciendo las medidas a tomar, las instituciones responsables de cada una de estas, 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, el cual 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 antilavado, 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 2010, solo Ecuador volvió a aparecer en 2012 y permaneció en él, junto con Algeria y Birmania, hasta junio de 2015 (GAFI 2015b).

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 sean los principales centros de lavado de activos y lugares donde inclusive se recaudan fondos para financiar actividades terroristas: Estados Unidos y Reino Unido. Igualmente, 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 deberían 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.

Para William Black (2015, párrs. 2-3), 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:

Los bancos y las operaciones financieras informales de Siria, Jordania, Libia, Arabia Saudita, los Emiratos [Árabes Unidos], Egipto, Afganistán, Irak, Pakistán y Líbano están totalmente abiertos al lavado de activos, han financiado frecuentemente al terrorismo y no cuentan con nada que se aproxime siquiera a un Estado de derecho. [...] Cada una de las naciones que he enlistado debería estar incluida en la *lista negra* del GAFI si el GAFI hubiera seguido algún principio al crear sus listados. [...] Pero las naciones que señalé no son los centros más importantes de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo: son simplemente las naciones más evidentes. Los centros más grandes de lavado de activos y de financiamiento del

terrorismo en el mundo son los bancos británicos y los paraísos fiscales del Caribe y las islas del Canal, relacionados con el Reino Unido. [La traducción es propia].

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 40 Recomendaciones. Argentina estuvo en un proceso de seguimiento intensificado y muy cerca de ingresar en el listado de países con deficiencias (Alconada 2010b).

Sin embargo, es más interesante revisar el informe de evaluación de Estados Unidos, realizado conjuntamente por el GAFI y el Grupo Regional al estilo GAFI de Asia-Pacífico, aprobado en junio de 2006. En este, 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 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 con el 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 cumplidas y 6 no cumplidas (GAFI y GAFILAT 2008).

El balance aparentemente no es del todo positivo ni para 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 a 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 terrorismo.¹¹

11 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*, que entró en vigor a los nueve meses de su publicación. Este país no entró en ningún proceso de revisión del GAFI, a partir de 2009.

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 de 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 con base 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 en relación con 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, que se expandieron rápidamente en otros países y regiones, elevaron las alertas sobre el alto riesgo que estas tienen de desestabilizar el sistema financiero regional e incluso global. Las principales áreas problemáticas identificadas fueron:

- débiles regulaciones bancarias,
- prácticas crediticias peligrosas,
- sectores mínimamente supervisados y
- 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 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), a más de los nuevos vehículos de inversión, aumentaron los movimientos conjuntos de precios de los activos entre países, y con ello los riesgos simultáneos en diferentes naciones y continentes (Mauro y Yafeh 2007).

A esto se suma la inclusión en 2015 del yuan chino, también conocido como *renminbi*, en la canasta referencial de monedas —denominada Derechos Especiales de Giro (SDR por sus siglas en inglés)— del FMI. En esta cartera también figuran el dólar (41,9 %), el euro (37,4 %), la libra esterlina (11,3 %), y el yen (9,4 %). El ingreso del yuan en octubre de 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 %. La libra y el yen también tendrán un peso menor, mientras que el dólar se mantendrá en un nivel prácticamente similar (Mars 2015).

Los ajustes urgentes que se requiere en temas de regulación, transparencia y cooperación internacional en el sistema financiero internacional demandan la participación activa tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Así, el malestar mundial por la regulación y transparencia del sistema financiero internacional condujo al trabajo con el GAFI para revisar la definición sobre las instituciones financieras a fin de 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. Esto, a fin de 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 en el ámbito regional y mundial. Por este motivo, el GAFI solicita al mundo la implementación efectiva de los estándares con base 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 y los delitos transnacionales.

2.3.2. Procedimiento para la inclusión en los listados GAFI

En el marco de esta Cumbre de Londres, Obama afirmó: «Desde cualquier punto de vista, la Cumbre de Londres fue histórica» (G20 2009). Y no se equivocó. Por lo menos para 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 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 ALA/CFT». Para ello, la organización debía informar a los Ministros de Finanzas y a los Gerentes de Bancos Centrales del G20 sobre la adopción e implementación por países (G20 2009).

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, a fin de 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 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, cuyo cumplimiento pleno permitiría evitar una nueva crisis financiera: las *core* o fundamentales, y las *key* o claves. De esta manera, el ente intergubernamental se vio en la necesidad urgente de asegurar el cumplimiento por parte de las jurisdicciones en el contexto 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 (I, II, III, IV y V).

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

Para esto, en la plenaria de junio de 2009, acordó un nuevo proceso partir de los resultados de las últimas evaluaciones mutuas de todos los países, miembros y no miembros, para que el ICRG, con el apoyo de los FSRB, identifique las jurisdicciones que no han implementado las 16 recomendaciones centrales y clave, y por lo tanto no cooperantes y de alto riesgo para el sistema financiero internacional (GAFI 2009).

La revisión inicial, denominada *prima facie*, fue realizada por el GAFI a través de sus grupos de revisión regionales, cada uno copresidido 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, luego de lo cual se revisaron las jurisdicciones que muestren riesgos significativos, bajo supervisión 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 con el 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 enlistadas 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 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 progreso, 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 que se superarán 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. De ser así, el GAFI emitirá una declaración pública reconociendo el progreso y manifestando 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.

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, dirigida a la economista María Elsa Viteri Acaiturri en su calidad de ministra de Finanzas. Como fue mencionado, los ministros de Economía y Finanzas eran los responsables de llevar a cabo el encargo del G20 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 en junio de 2009 de incluir a 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:

El tamaño e integración del sistema financiero de su jurisdicción, en comparación con la región y el resto de mundo. Esto puede incluir información sobre el porcentaje y total de activos en cuentas de no residentes dentro de su jurisdicción.

- Riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo y amenazas provenientes de su jurisdicción.
- Fracaso al implementar medidas sustanciales para criminalizar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- Casos concretos de no atender adecuadamente requerimientos de cooperación internacional.
- En qué medida su jurisdicción ha buscado e implementado asistencia técnica.

El grado en el que su jurisdicción ha demostrado la voluntad de superar sus deficiencias identificadas en ALA/CFT, incluyendo las medidas

de seguimiento que se encuentran en proceso o que hayan sido realizadas por el GAFI o por un grupo regional al estilo GAFI (FSRB). Si su jurisdicción está sujeta a procedimientos de seguimiento permanente y completo por un FSRB, el Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG) daría especial consideración a este proceso y concedería un período de tiempo razonable para trabajar en él, a menos que existan riesgos considerables de lavado de activos o financiamiento del terrorismo para que el ICRG decida que una revisión temprana de dicho grupo es justificada. (GAFI Secretaría 2009, comunicación oficial, párr. 3; traducción propia)

A más de las exigencias técnicas, 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:

En octubre de 2009, el ICRG discutirá la información recolectada y considerará si debe realizar un análisis más profundo sobre su jurisdicción. Como parte de esta revisión a fondo, el ICRG podrá solicitar trabajar en coordinación con usted para el desarrollo de un plan de acción para abordar cualquier deficiencia identificada en materia ALA/CFT. Al finalizar dicha revisión a detalle, el GAFI podrá también determinar la existencia de circunstancias que justifiquen una declaración pública del GAFI respecto de su jurisdicción. (GAFI Secretaría 2009, comunicación oficial, párr. 4; traducción propia)

Los pasos decididos por el pleno del GAFI fueron transmitidos oportunamente al país. Ya en julio de 2009 se anunció la posibilidad de realizar una revisión profunda para determinar el grado de cumplimiento de Ecuador en materia de ALA/CFT y solicitar la elaboración de un plan de acción para superar las deficiencias. 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 G20 de 2009, optaron por revisar las evaluaciones de los 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 de Ecuador, la evaluación mutua examinada por el ICRG y el GAFI fue aquella realizada en el año 2007 por GAFISUD, última disponible a esa fecha. Queda claro que los resultados que arrojó dicha evaluación no representaban una preocupación para el Gobierno de turno; 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 formaban el CONCLA como entre este 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 habría alcanzado la importancia con la que cuenta actualmente ni se habría mejorado la normativa para proteger al país del crimen organizado.

Como bien sostiene Diego Zurita (cit. en Gudiño 2013, 48), experto ecuatoriano, «el mayor problema que enfrenta Ecuador es su falta de conocimiento del funcionamiento del GAFISUD». 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 también menciona la falta de preparación del funcionario que participó en la sesión de GAFISUD, que mereció una sanción al país, y el mal manejo de la UIF, que llevó a la renuncia de su titular en marzo de 2010. 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 grupo.

Por resolución del directorio del CONCLA, en sesión de 4 de mayo de 2009, el director general de la UIF asume también la coordinación nacional ante el GAFISUD y, como tal, el contacto y vínculo directo con el 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 clave que tratarían estos temas tanto en el grupo regional como intergubernamental. Más bien, delegó a un funcionario de menor jerarquía y de poco conocimiento sobre las materias a tratar, Henry Mendoza Avilés, biólogo de profesión —de acuerdo con los registros de acceso público de la Senescyt—. Inclusive, él estuvo presente en las discusiones generadas en el 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 a adoptarse hacia los países bajo revisión que presentaban deficiencias en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, entre los que estaba incluido Ecuador. Lamentablemente, el funcionario nunca entregó el requerido informe de comisión para el registro institucional ni las 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 de que el IV Informe de Avance a la Evaluación realizada a Ecuador en 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. Por ello, el país recibió la sanción de primer nivel.

Esta sanción, que ya representó un «mal trago», 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 habrían trascendido si no fuera por el momento particular que estaba viviendo 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 período de revisión fue aquella realizada en el año 2007.

El país había dado pasos importantes, pero la falta de dimensión de la responsabilidad junto con 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, generaron gran confusión entre las autoridades ecuatorianas por la notoria falta de antecedentes y comprensión de las delicadas circunstancias. 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 CONCLA— envió una comunicación con fecha 11 de febrero de 2010, en respuesta a un comunicado del 3 de febrero de 2010. 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 grupo intergubernamental para superar las deficiencias identificadas al momento de la revisión.

Con fecha 18 de febrero de 2010, 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 (GAFI 2010a). El 4 de marzo de 2010, la prensa ecuatoriana comunicaba que se aceptó la renuncia presentada por el director general de la UIF y se encargó la dirección a la autora de este estudio (El Comercio 2010).

Tras 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 de Ecuador en la mencionada lista del

GAFI, pero sobre todo 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 de 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.

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 de 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.

También el 4 de junio 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 con el plan de acción generado por Ecuador, a los miembros del GAFI en la sesión plenaria de junio de 2010. Esta información 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 (El Comercio 2012), 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 (2010b) de 25 de junio de 2010 decidiera excluir a 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.

Por falta de acciones técnicas, pero sobre todo de coordinaciones serias y sostenidas con el GAFI (2010b), 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.

El GAFI hizo un llamado a sus miembros para tomar en cuenta los riesgos que representan las deficiencias identificadas en cada caso. En relación con 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 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, cuando, 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 de 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 (GAFI 2013b).

Durante 2014, Ecuador se mantuvo en el listado, y los comentarios realizados por el GAFI sobre las deficiencias que el país mantenía con mínimas variaciones en relación con 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 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 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.

No se trata de cumplir con ciertos estándares para no ser señalados en el ámbito internacional o para no ser excluidos del sistema financiero internacional —que en el caso de 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.

¿QUIÉN GANA? ¿QUIÉN PIERDE?

1. GOBERNANZA GLOBAL Y 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 a 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, 449-51).

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 coexistir a escala mundial.

La visión tradicional de la gobernanza global es que es el resultado del alcance de los intereses nacionales por parte de los Estados. En el 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 (2001) y Keohane y Nye (1998) han brindado al mundo diferentes significados del concepto de soberanía. Si se toma el mundialmente aceptado concepto de soberanía westfaliana, esta 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 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 (285). Estas son las principales razones para redefinir el concepto de soberanía y en este contexto, la mencionada autora propone entender 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 estas ejercen; para, como Estados soberanos, acceder y tener a capacidad de participar de acuerdo con 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 estas para hacer más efectivo su trabajo, inclusive en el ámbito doméstico. 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 en el contexto 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 con 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.

2. ORDEN E 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 período 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 la presente, ha sido más que nada un instrumento de las estrategias estructurales de Estados Unidos; también sirviendo a un propósito adaptativo en la medida en que permite a Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia y otros Estados desarrollados, adecuar los estándares y *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 en lo que respecta a lo económico y financiero.¹² 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 Estados Unidos controlaba organizaciones como la ONU, 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. Solo unas pocas organizaciones aún sirven a los fines estratégicos de Estados Unidos mejor de lo que la diplomacia bilateral puede hacerlo, estas son las reuniones de alto nivel político y las organizaciones que abordan

12 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.

asuntos militares o financieros, en los cuales 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. Este 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 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 en el contexto mundial, a través de las jerarquías de los aliados y los *amigos internacionales*.

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 Estados

Unidos. Sirve también como instrumento de alcance mundial para la lucha contra el terrorismo, por cuanto este, poco a poco, va ampliando su lista de objetivos.¹³ 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. UN ESPACIO PARA LA DOBLE MORAL

Todas las iniciativas lideradas por 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 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 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 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.

13 GAFI (2015c) citó a una reunión especial a sus miembros para tratar los últimos acontecimientos terroristas y ajustar los esfuerzos que deben desplegarse mundialmente.

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 solo con 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 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 10 000 millones de dólares en efectivo, y que no pertenecían a actividades de comercio exterior, remesas ni turismo (RT 2010).

Ser una economía dolarizada puede aparecer como una de las razones que pesó más al momento de incluir a Ecuador en la revisión de países con deficiencias y posteriormente en los listados del GAFI. Como menciona William K. Black (2015, párr. 1), es difícil asociar a Ecuador con las regulaciones financieras internacionales, y menos como país que represente un grave riesgo para el sistema financiero internacional:

Cuando piensas en Ecuador y las regulaciones financieras internacionales, el hecho insólito que salta a la vista es la presencia de Ecuador en la lista corta de naciones que presuntamente tienen «deficiencias estratégicas [lavado de activos/financiamiento del terrorismo] que no han realizado progresos suficientes a la hora de abordar las deficiencias...». Algeria, Ecuador y Myanmar (Birmania) son las tres únicas naciones en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, en español). [La traducción es propia].

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 (2006), 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 con base 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 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 con un estudio realizado por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos,

[1]a 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. (Carvalho y Kregel 2007, 11)

Esta liberalización y desregularización financiera internacional, impulsada por 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 en el mundo.

Tal como se ha venido criticando las medidas aplicadas por Estados Unidos para entregar —al mundo— 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 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 estas se encaminen al real y efectivo juzgamiento de los casos relacionados con este delito.

Una muestra más de la falta de coherencia de 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 200 billones de dólares (US 2012b).

En total, se acusa al banco europeo HSBC por fallar en el monitoreo y registro de más de 670 billones dólares de transferencias desde el banco HSBC, filial México, al HSBC, filial Estados Unidos, entre 2006 y 2009, y más de 9,4 billones en la compra física de moneda dólar realizada por el HSBC, filial México, en ese mismo período:

De 2006 a 2010, el cartel de Sinaloa en México, el cartel del Valle del Norte en Colombia y otros traficantes de drogas lavaron al menos 881 millones de dólares procedentes del tráfico ilegal de narcóticos a través del banco HSBC Bank USA. Estos narcotraficantes no tuvieron que esforzarse

mucho. En ocasiones, hacían depósitos de cientos de miles de dólares en efectivo, en un solo día, a una sola cuenta, usando cajas diseñadas con las dimensiones exactas para ingresar por las ventanillas de los cajeros de las sucursales mexicanas del HSBC. (US 2012a, párr. 3) [La traducción es propia].

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 de 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 estos 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 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 cinco 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 (Black 2015).

Los ejecutivos y empleados del HSBC violaron normativa vigente en 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» (Bloomberg 2015).

Curiosamente, la recién nombrada fiscal general Lynch protagoniza actualmente el escándalo de la 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 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 2015).¹⁴ 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 precisamente Estados Unidos y sus autoridades permitan que se burlen las normativas establecidas, y más asombrosa es la falta de pronunciamientos y acciones contra Estados Unidos ante casos tan graves como los descritos. La decisión de no juzgar al HSBC fue una decisión del departamento de justicia de 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 o gerente 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 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.

14 Dieciséis dirigentes latinoamericanos fueron acusados de corrupción por Estados Unidos en el caso FIFA, incluido un ecuatoriano.

Los señalamientos e inclusiones en listados, frecuentemente liderados por Estados Unidos en el marco de GAFI, se dan a los países que, de acuerdo con el criterio de los más desarrollados y de acuerdo con 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 el mantenimiento de registros, 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. Al revisar el caso ecuatoriano, de acuerdo con 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» (GAFILAT 2007), y ha sido una de las más observadas plenaria tras plenaria, informe tras informe.¹⁵

Además de la violación al Acta, desde 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 Estados Unidos, como Cuba, Irán y Sudán, incluso 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 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

15 El informe de la evaluación mutua a Ecuador sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, realizado y aprobado por GAFILAT en 2007, se encuentra publicado en la página web del organismo regional.

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. 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.

4. LAS REACCIONES DESDE EL SUR

Ante estas 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 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 de 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» (El Comercio 2012, párr. 2). 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 XXI. 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 G20 de ser sus promotores y demandó explicaciones de la Argentina, Brasil y México, los tres países de América Latina que integran el Grupo» (Alconada 2010, párr. 3). Los tres países nunca se manifestaron.

Cada nación responde a sus propios intereses, los cuales muy frecuentemente parecería se encuentran alineados y hasta sometidos a la

voz de 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 apenas 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. Así lo anunció el presidente Correa el 26 de junio de 2012 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 (El Comercio 2012, párr. 3).

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 plenarios 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» (Alconada 2010a, párr. 4).

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, 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 BRICS, las economías emergentes más importantes del mundo.

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 en el ámbito 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 terrorismo.¹⁶ Al mismo tiempo que se redactan sesudos *papers* con las contramedidas por adoptar para los países no cooperantes, los 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 (2015, párr. 12), experto argentino en temas de lavado de activos y corrupción, en relación con la Ley FATCA, normativa de Estados Unidos sancionada en 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,

[p]ara 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.

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.

16 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.

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 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 aislados 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 en 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 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 de Ecuador, el Ejecutivo debe revisar, con carácter de urgente, el funcionamiento operativo de la UIF, —actualmente denominada UAFE— 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 UAFE, 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 con 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 estas 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.

En relación con 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 estos.

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 (Tipanluisa 2014).

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. En la región, es posible 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 2015 Ecuador saldrá del listado del GAFI por todas las acciones emprendidas y por la presión política que se ha generado

en los últimos tres años.¹⁷ 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 2014 con las evaluaciones realizadas a España y Noruega, y a Costa Rica y Cuba, respectivamente, se realizará de acuerdo con 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.

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 Ecuador —que de acuerdo con lo publicado por la agencia de noticias Andes ha sido de alrededor de 241 toneladas en los últimos cinco años (El Telégrafo 2015)—, 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.

17 En fecha cercana a la última revisión del presente trabajo, Ecuador salió del listado del GAFI (2015d, en «Jurisdictions no Longer Subject»).

REFERENCIAS

- Agnic, Tamara. 2014. «Entrevista a Tamara Agnic, directora de la UAF de Chile y presidenta de GAFISUD». *ControlCapital.net*. 21 de octubre. <https://www.controlcapital.net/noticia/1770/entrevistas/entrevista-a-tamara-agnic-directora-de-la-uaf-de-chile-y-presidenta-de-gafisud-.html>.
- Alconada, Hugo. 2010a. «El “falso despido” del delegado ante el GAFI». *La Nación*. 21 de marzo. <http://www.lanacion.com.ar/1245671-el-falso-despido-del-delegado-ante-el-gafi>.
- . 2010b. «El GAFI dio su primer paso para sancionar al país». *La Nación*. 5 de noviembre. <http://www.lanacion.com.ar/1321836-el-gafi-dio-su-primer-paso-para-sancionar-al-pais>.
- Alldridge, Peter. 2008. «Money Laundering and Globalization». *Journal of Law and Society* 35 (4): 437–63. <http://www.jstor.org/stable/40206861>.
- Allen, Michael. 2000. «Laundering Crackdown Intensifies with List of Offending Countries». *The Wall Street Journal*. 22 de junio. <http://www.wsj.com/articles/SB961625617162725651>.
- Álvarez, Daniel y Fernando Eguidazu. 1998. *La prevención y blanqueo de capitales*. Pamplona: Arazandi.
- Antuñano, Isidro. 2010. «Las decisiones del G-20 y su impacto sobre los países más débiles». En *Documentación Social* 158 (junio–septiembre): 31–47.
- Ayers, Andrew. 2002. «The Financial Action Task Force: The War on Terrorism Will Not Be Fought on the Battlefield». *New York Law School Journal of Human Rights* 18: 449–59.
- Basile, Dante. 2001. «El reciclaje de capital ilícito». *Boletín informativo de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales*: 39–53.
- Bautista, Norma, Heiromy Castro, Olivo Rodríguez y Alejandro Moscoso. 2005. *Aspectos Dogmáticos, Criminológicos y Procesales del Lavado de Activos*. Santo Domingo, DO: Proyecto Justicia y Gobernabilidad.
- Black, William. 2015. «La lista loca – Part 1». *New Economic Perspectives*. 17 de abril. <http://neweconomicperspectives.org/2015/04/la-lista-loc-a-part-1.html#more-9361>.
- . 2015. «GOP opposition to Lynch was a missed opportunity». *Al Jazeera América*. 28 de abril. <http://america.aljazeera.com/opinions/2015/4/gop-opposition-to-lynch-was-a-missed-opportunity.html>.
- Blanco Cordero, Isidoro. 1997. «Criminalidad organizada y mercados ilegales». *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* 11: 213–31.

- Blanco Cordero, Isidoro, Eduardo Fabián Caparrós y Javier Zaragoza Aguado. 2006. *Combate del lavado de activos desde el sistema judicial*. Washington D. C.: Fundación Imprenta de la Cultura.
- Block, Alan. 1980. «The Organized Crime Control Act, 1970: Historical Issues and Public Policy». *The Public Historian* 2: 39-59. doi:10.2307/3376969
- Bloomberg. 2012. «HSBC Had No Compliance Program, U.S.'s Breuer Says». Noticia en video. <http://www.bloomberg.com/news/videos/b/c5f85f18-5493-41c6-8dec-d484f85caaaa>.
- Boron, Atilio. 2002. *Imperio & Imperialismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bull, Hedley. 2005. *The Anarchical Society*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Burundarena, Carlos. 2015. «Carlos Burundarena: “La ley Fatca es realmente un tsunami”». *Revista Líderes*. 15 de marzo. <https://www.revistalideres.ec/lideres/entrevista-carlos-burundarena-ley-fatca.html>
- Caparrós, Eduardo Fabián. 1998. *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Colet.
- Carvalho, Fernando Cardim de, y Jan Kregel. 2007. *¿Quién controla el sistema financiero?* Río de Janeiro: Ibase. https://ibase.br/userimages/quien_controla_el_sistema_financiero.pdf.
- Castagnino, Pablo. 2010. «El concepto de poder en el mainstream de las teorías de Relaciones Internacionales». *Rebelión*. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=99784>.
- Chesnais, Francois. 1999. «Blanqueo de dinero sucio y mundialización financiera». *Attac France*. 30 de octubre. <https://france.attac.org/archives/spip.php?article3214>.
- Cox, Robert. 1986. «Social Forces, States and World Orders». En *Neorealism and its critics*, editado por Robert Keohane, 204-54. Nueva York: Columbia University Press.
- Cuéllar, Mariano, 2003. «The Tenuous Relationship between the Fight against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance». *The Journal of Criminal Law and Criminology* 93: 311-466. http://www.summit-america.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf.
- Díaz, Vicente. 2001. «Exégesis e interpretación del alcance de la Legislación de Lavado de Dinero». *Revista Lavado de Dinero*. 13 de agosto.
- EC. 2005. *Ley para Reprimir el Lavado de Activos*. Registro Oficial 127, 18 de octubre.
- . 2010. *Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos*. Registro Oficial 352, 30 de diciembre.

- . 2014. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero.
- EC. 2016. *Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos*. Registro Oficial 802, Suplemento, 21 de julio.
- El Comercio. 2010. «El Director de la UIF dimitió por fiasco del Ecuador en Argentina». *El Comercio*. 5 de marzo. <http://www.elcomercio.com/actualidad/director-uif-dimitio-fiasco-del.html>.
- . 2012. «Rafael Correa: Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI». *El Comercio*. 26 de junio. https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html
- El Telégrafo. 2015. «Ocho toneladas de droga incautada en 2014 y 2015 fueron incineradas en Ecuador». *El Telégrafo*. 7 de abril. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ocho-toneladas-de-droga-incautadas-en-2014-y-2015-fueron-incineradas-en-quito>.
- El Tiempo. 2015. «Así movían la plata sucia los dirigentes del fútbol». *El Tiempo*. 27 de mayo. <http://www.eltiempo.com/deportes/futbol/escandalo-corrupcion-en-fifa-asi-movian-la-plata-sucia-los-dirigentes-del-futbol/15841615>.
- El Universo. 2014. «Crimen organizado mueve \$ 870 mil millones, el 1,5 % de PIB mundial». *El Universo*. 15 de mayo. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/05/15/nota2965561/crimen-organizado-mueve-870-mil-millones-15-pib-mundial>.
- Escudé, Carlos. 1995. «El realismo de los Estados débiles». *Argentina-rree*. <http://www.argentina-rree.com/documentos/realismo.htm>.
- Espinoza, Sergio. 2015. «Elección para liderar Grupo Egmont refleja confianza». Entrevista por Cinthia Velarde Chávez. *El Peruano*. 11 de junio. <https://elperuano.pe/noticia-eleccion-para-liderar-grupo-egmont-refleja-confianza-29976.aspx>.
- FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos). «Definición conceptos generales lavado de activos financiamiento del terrorismo». *Comunidad virtual COPLAFT*. Accedido el 16 de junio de 2015. <http://www.felaban.net/coplaft/definicion01>.
- G20. 2009. «Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System». *Munk School of Global Affairs & Public Policy*. <http://www.g20.toronto.ca/2009/2009ifi.html>.
- GAFI. 2000. «Review to identify non-cooperative countries or territories: Increasing the worldwide effectiveness of anti-money laundering measures».

- FATF. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20NCCT%20ENG.pdf>.
- 2001a. «Financial Action Task Force on Money Laundering Annual Report 2000–2001». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20ENG.pdf>.
 - 2001b. «Financial Action Task Force on Money Laundering Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories: Increasing the World-Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures». FATF. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20NCCT%20ENG.pdf>.
 - 2006. «Summary of the Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, United States of America». FATF. 23 de junio. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20US%20ES.pdf>.
 - 2007. «Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2006–2007: Eighth NCCT Review». FATF. 12 de octubre. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2006%202007%20NCCT%20ENG.pdf>.
 - 2009. «Financial Action Task Force Annual Report 2008–2009». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2008%202009%20ENG.pdf>.
 - 2010a. «Financial Action Task Force Annual Report 2009–2010». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2009%202010%20ENG.pdf>.
 - 2010b. «FATF Public Statement – February 2010». FATF. 18 de febrero. <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfpublicstatement-february2010.html>.
 - 2010c. «FATF Public Statement – 25 June 2010». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfpublicstatement-25june2010.html>.
 - 2012. «FATF Public Statement – 22 June 2012». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>.
 - 2013a. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*. París: FATF / OECD.
 - 2013b. «FATF Public Statement, 18 October 2013». FATF. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatf-public-statement-oct-2013.html>.

- . 2015a. «Countries». *FATF*. Consultado 4 de julio. <http://www.fatf-gafi.org/countries/>
- . 2015b. «FATF Public Statement - 27 February 2015». *FATF*. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html>.
- . 2015c. «FATF to hold special meeting on terrorist financing». *FATF*. 10 de diciembre. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-to-hold-special-meeting-on-terrorist-financing.html>
- . 2015d. «Improving Global AML/CFT Compliance: on-going process - 23 October 2015». *FATF*. 23 de octubre. <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2015.html#Ecuador>.
- . 2019a. «FATF members». *FATF*. Consultado 14 de mayo. <http://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF>.
- . 2019b. «GAFILAT members». *FATF*. Consultado 16 de mayo. <http://www.fatf-gafi.org/countries/#GAFILAT>.
- GAFI y GAFILAT. 2008. «Mutual Evaluation Report - Executive Summary: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Mexico». *FATF*. 17 de octubre. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Mexico%20ES.pdf>.
- GAFILAT. 2007. «Ecuador: Informe de evaluación mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo». *GAFILAT*. 6 de diciembre. http://gafilat.org.iplan-unix-03.toservers.com/UserFiles//Biblioteca/Evaluaciones/Ecuador_2nda_Ronda_2007.pdf.
- . 2011. «10 Años». Documento de trabajo de uso interno, junio.
- . 2015. «Preguntas frecuentes». *GAFILAT*. Acceso el 16 de junio. <http://gafilat.org/index.php/es/gafilat/preguntas-frecuentes>
- Girón, Alicia, y Eugenia Correa. 2007. *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gudiño, Daniel. 2013. *La construcción de un tangram político: Ecuador y la lista negra del GAFI*. Quito: UASB-E / Corporación Editora Nacional.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, y Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 1999. «Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis». Traducido por Lorena Murillo S. y Francisco J. J. Castro y Ortiz. *Foro Internacional*. XXXIX, 4 (158): 499-526.
- Hay, Colin. 2007. «International Relations Theory and Globalization». En *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, editado por Timothy

- Dunne, Milja Kurki, y Steve Smith: 266-87. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, James K. 2017. «The Financial Action Task Force: An Overview». *Federation of American Scientists*. 23 de marzo. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21904.pdf>.
- Jervis, Robert. 1999. «Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate». *International Security* 24 (1): 42-63.
- Kayyali, Dia. 2015. «Section 215 of the Patriot Act Expires in June: Is Congress Ready?». *The Electronic Frontier Foundation*. 29 de enero. <https://www EFF.org/es/deep links/2015/01/section-215-patriot-act-expires-june-congress-ready>.
- Kaplan, David E., y Alec Dubro. 2012. *Yakuza: Japan's Criminal Underworld*. Berkeley: University of California Press.
- Keohane, Robert. 1984. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la economía política mundial*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- . 1986. «Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond». En *Neorealism and its Critics*, editado por Robert Keohane: 158-203. Nueva York: Columbia University Press.—. 1987. «Power and Interdependence Revisited». *International Organization* 41 (4): 725-53.
- . 1988. «Power and Interdependence in the Information Age». *Foreign Affairs* 77 (5). <https://www.foreignaffairs.com/articles/1998-09-01/power-and-interdependence-information-age>.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye. 1988. *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kopp, Pierre. 1996. «Dinero de la droga y lavado financiero». *Nueva Sociedad* 145: 80-91.
- Krasner, Stephen. 1982. «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables». *International Organization* 36 (2): 185-2015. doi:10.1017/S0020818300018920.
- . 2001. *Soberanía: Hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Lamas Puccio, Luis. 2000. *Transacciones financieras sospechosas*. Lima: Banco Continental.
- Lechini, Gladys. 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: Lecciones desde África, Asia y América Latina*, compilado por Atilio Boron y Gladys Lechini, 313-42. Buenos Aires: CLACSO.
- Mars, Amanda. 2015 «El yuan chino entra en el club de las grandes divisas internacionales». *El País*. 1 de diciembre.

- Mauro, Paolo, y Yishay Yafeh. 2007. «Las crisis financieras del futuro». *Finanzas y desarrollo* 44 (4): 26-30.
- Mearsheimer, John. 1995. «The False Promise of International Institutions». *International Security* 19 (39): 5-49.
- . 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Morgenthau, Hans. 1959. *Politics Among Nations*. Nueva York: Knopf.
- Naím, Moisés. 2006. *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona: Random House Mondadori.
- 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.
- . 2011. *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.
- OEA. 1990. *Declaración y Programa de Acción de Ixtapa*. 8 de junio. AG/RES.1045(XX-O/90).
- . 1994. «Primera Cumbre de las Américas: Declaración de principios». *Cumbre de las Américas -Secretaría-*. http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.
- . 1998. «Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago de Chile». *Cumbre de las Américas -Secretaría-*. http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf.
- . 1999. «Reglamento modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves». OEA. Incluye modificaciones introducidas en el vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 6-7 de mayo. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_reglamento.pdf.
- . 2001. «Declaración de Quebec». Tercera Cumbre de las Américas. *Declaración de Quebec. Cumbre de las Américas -Secretaría-*. http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf.
- . 2009. *Declaración de Compromiso de Puerto España*. Quinta Cumbre de las Américas. 19 de abril. http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf.
- . 2012. *Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas*. 23 de mayo. OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2.
- ONU. 2001. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. 8 de enero. A/RES/55/25.
- . 2013. «Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988». En *Los tratados de*

- fiscalización de drogas*, 83-125 Nueva York: Naciones Unidas, 2013. ST/CND/1.
- ONU Consejo de Seguridad. 2001. *Resolución 1373 (2001)*. 28 de septiembre. S/RES/1373 (2001).
- . 2002. *Resolución 1390 (2002)*. 28 de enero. S/RES/1390 (2002).
- Orozco, Gabriel. 2006. «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72: 161-180.
- PNUD. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur; Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- Prado Saldarriaga, Víctor. 1994. «La criminalización internacional del lavado de dinero: Sus alcances regionales y nacionales». *Derecho penal*. http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/temas/t_20080528_44.pdf.
- Real Academia Española. 2018. «Diccionario de la lengua española». *Real Academia Española*. Versión 23.2. <https://dle.rae.es>.
- RT. 2010. «México impone restricciones al ingreso de dólares». *RT*. 16 de junio. <http://actualidad.rt.com/economia/view/12991-M%C3%A9xico-impone-restricciones-al-ingreso-de-d%C3%B3lares>.
- Saavedra, Agustín. 2009. «El peligro del crimen organizado». *Agustín Saavedra Weise: Página web personal*. 4 de diciembre. http://agustinsaavedraweise.com/art-2009/crimen_organizado.php.
- Serrano, Mónica. «Crimen transnacional organizado: Una perspectiva crítica». *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 3 (3): 75-90.
- 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». *Stanford Journal of International Law* 40: 283-327. <http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/Stanford.pdf>.
- 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?». *Relaciones Internacionales* 12: 11-31.
- Strange, Susan. 1982. «Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis». *International organization* 36 (2): 479-96.
- . 1996. *The Retreat of the State: The diffusion of Power in World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tipanluisa, Geovanny. 2014. «Policía patrulla con dos autos de lujo incautados». *El Comercio*. 24 de noviembre.

- Tokatlian, Juan. 2012. «Latinoamérica y el complejo integracionista: Un concepto a debate». *Desarrollo Económico* 51 (204): 475-92. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4392513>.
- Tokatlian, Juan y Rodrigo Pardo. 1990. «¿La teoría de la interdependencia: un paradigma alternativo al realismo?». *Revista Estudios Internacionales* 23 (91): 339-82. doi:10.5354/0719-3769.2011.15518.
- Tondini, Bruno. 2015. «Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos». *Cuentas Claras*. Accedido el 6 de junio. <https://www.cuentasclarasdigital.org/wp-content/uploads/2013/07/3-BLANQUEO.pdf>.
- UNODC. 1998. *Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda drogas*. 10 de junio. A/RES/S-20/3.
- US Department of Justice. 2001. «The USA Patriot Act: Preserving Life and Liberty». *United States Department of Justice Archive*. <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>.
- . 2012a. «Assistant Attorney General Lanny A. Breuer Speaks at the HSBC Press Conference». *The United States Department of Justice*. 11 de diciembre. <http://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-lanny-breuer-speaks-hsbc-press-conference>.
- . 2012b. *Statement of Facts*. HSBC's Deferred Prosecution Agreement, Case 1:12-cr-00763-ILG.Document3-3. <https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2012/12/11/dpa-attachment-a.pdf>.
- US Department of the Treasury. 2015. «Specially Designated Nationals List (SDN)». *U.S. Department of the Treasury*. <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>.
- Vistazo. 2015. «Caso FIFA en Ecuador: “Es un posible tema de lavado de activos”». *Vistazo*. 5 de junio. <https://www.vistazo.com/SECCION/PA%C3%ADS/CASO-FIFA-EN-ECUADOR-ES-UN-POSIBLE-TEMA-DE-LAVADO-DE-ACTIVOS>.
- 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* 1 (marzo): 1-47.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

-
- 238 Milagros Villarreal, *La Escuela Nacional de Enfermeras entre 1942 y 1970: Una historia sobre las dinámicas de control social*
-
- 239 Claudio Creamer, *El salario mínimo en la industria ecuatoriana: Debates precursores entre 1934 y 1935*
-
- 240 Wilson Miño Grijalva, *Ferrocarril y modernización en Quito: Un cambio dramático entre 1905 y 1922*
-
- 241 Diana Castro Salgado, *El dragón en el paraíso: Cooperación energética chino-ecuatoriana*
-
- 242 Solange Rodríguez, *Sumergir la ciudad: Apocalipsis y destrucción de Guayaquil*
-
- 243 Josefina Torres, *El Estado a tu Lado: Una mirada al dispositivo y su discurso*
-
- 244 Alexandra Ruiz, *El cumplimiento de las sentencias de acción de protección en Ecuador*
-
- 245 Diego Jadán, *Independencia judicial y poder político en Ecuador*
-
- 246 Édison Toro, *La armonización normativa comunitaria en el constitucionalismo contemporáneo*
-
- 247 Gonzalo Vargas, *Prácticas fotográficas y kitsch latinoamericano en las obras de Miguel Alvear, Marcos López y Nelson Garrido*
-
- 248 Andrés Cadena, *Vaciar el decir: Hacia una poética de Mario Levrero*
-
- 249 Felipe Bastidas, *La construcción de imposibles en Macedonio Fernández*
-
- 250 Ángela Castillo, *Santa Gema y la construcción de la santidad en la representación mediática*
-
- 251 Alvaro Vélez Tangarife, *Economía política de las drogas en la frontera norte ecuatoriana*
-
- 252 Andrea Vaca, *La figura de delegación en los servicios públicos y en la economía popular y solidaria de Ecuador*
-
- 253 Tirsa Chindoy, *Los kamëntsá y el legado visual de la diócesis Mocoa-Sibundoy*
-

Ante la mundialización del crimen organizado y la necesidad de prevenir y sancionar el lavado de activos, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) extiende desde 1990 un conjunto de recomendaciones obligatorias bajo advertencia de tomar sanciones públicas ante la falta de colaboración, que pudiera poner en riesgo el sistema financiero y la seguridad internacionales. Este trabajo analiza la cooperación para la lucha contra el lavado de activos desde una perspectiva realista, tomando como caso de estudio la relación GAFI-Ecuador entre 2010 y 2014, período en el que el país ingresó a las listas de no cooperantes. El estudio evidencia que, más allá de visiones constructivistas sobre las relaciones internacionales —que no contemplan la lucha permanente de poder— los Estados siguen actuando en términos de poder y en función de sus intereses. Se concluye que no es suficiente cumplir las recomendaciones del GAFI para erradicar este delito: lo técnico y lo político deben ir de la mano.

Daniela Solano (Quito, 1980) es licenciada en Sociología con mención en Relaciones Internacionales (2004) por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos (2016) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Es consultora en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Se desempeñó como directora general de la Unidad de Inteligencia Financiera de Ecuador y coordinadora nacional ante el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

