

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

**Brechas en el régimen internacional contra el lavado de activos y
financiamiento de delitos**

El caso de las cooperativas en el Ecuador en el período 2012-2019

Iván Felipe Espinosa Calderón

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Iván Felipe Espinosa Calderón, autor de la tesis intitulada “Brechas en el régimen internacional contra el lavado de activos y financiamiento de delitos: el caso de cooperativas en el Ecuador en el periodo 2012-2019”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 15 de diciembre de 2020

Firma:

Resumen

Esta tesis está enfocada en el análisis del funcionamiento del régimen local de Prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos. Se parte con un análisis de su gobernanza internacional liderada por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su sección regional, el Grupo de Acción Financiera Internacional para Latinoamérica (GAFILAT). También se revisa la adhesión del Ecuador a sus recomendaciones, y las consecuencias de pertenecer o no al grupo de países cooperantes.

Se realizará una revisión de la normativa local de Prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos, emitida por la Unidad de Análisis Económico y Financiero (UAFE), organismo ecuatoriano que regula ciertos sectores económicos para combatir, controlar y reducir las actividades ilícitas en las cuales dichos sectores se podrían involucrar en relación con el lavado de activos.

Este trabajo académico efectuará un análisis de la aplicación en el Ecuador de las medidas de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos, en las instituciones del sector de economía popular y solidaria, principalmente en las cooperativas de ahorro y crédito. Un sector financiero importante en el país, y cuyo control es responsabilidad de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

Se pretende determinar las brechas, limitaciones, problemas y conflictos que presentan las cooperativas de ahorro y crédito en su lucha contra el lavado de activos y el financiamiento de delitos, así como el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la gobernanza internacional por parte de este segmento del sector financiero de país.

Palabras clave: GAFI, GAFILAT, UAFE, Prevención de lavado de activos, financiamiento de delitos, cooperación internacional, cooperativas de ahorro y crédito, economía popular y solidaria, gobernanza internacional contra el lavado de activos.

A mi madre, padre y hermanos, quienes siempre han apoyado mis pasos

.

A Lucía por su amor, paciencia y apoyo, no solo en este camino, sino en la vida misma

.

A mis buenos amigos, que han sido un soporte en cada decisión.

Tabla de contenidos

Figuras	11
Tablas	13
Abreviaturas.....	15
Introducción.....	17
Capítulo primero El régimen internacional de lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos: Una visión global y Latinoamericana en el siglo XXI.....	21
1. Antecedentes de la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos	21
2. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)	34
3. Gobernanza ecuatoriana contra el lavado de activos y financiamiento de delitos: institucionalidad, normativa y la adhesión de Ecuador a la Prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos.....	41
Capítulo segundo La Unidad de Análisis Financiero y Económico del Ecuador y su funcionamiento frente al sector de cooperativas de ahorro y crédito, en el periodo 2012 – 2019	49
1. Antecedentes sobre el cooperativismo en el país; la Unidad de Análisis Financiero y Económico y su vinculación con las entidades de Economía Popular y Solidaria en Ecuador, durante el periodo 2012 – 2019	49
2. Regulaciones y políticas de prevención del lavado en el sector de cooperativas de ahorro y crédito. El papel de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).....	59
3. Operación de las cooperativas de ahorro y crédito, y la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos	66
Conclusiones.....	71
Lista de referencias	77
Anexos.....	83
Anexo 1: Recomendaciones del GAFI.....	83
Anexo 2: Miembros de las asociaciones del GAFI.....	84
Anexo 3: Marco jurídico ecuatoriano contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo	86

Figuras

Figura 1. Típico esquema de lavado de activos.....	23
Figura 2. Países más vulnerables a nivel mundial en relación a corrupción y lavado de activos (2019)	28
Figura 3. Países menos vulnerables a nivel mundial en relación a corrupción y lavado de activos (2019)	30
Figura 4. Nivel de vulnerabilidad de América Latina en relación a corrupción y lavado de activos (2019)	31
Figura 5. Nivel de vulnerabilidad de Ecuador en relación a corrupción y lavado de activos en el periodo 2012 - 2019.....	43
Figura 6. Comparativo anual de posición y puntaje en niveles de vulnerabilidad a la corrupción y lavado de activos en Ecuador durante el período 2012 - 2019.....	44
Figura 7. Activos de las entidades financieras ecuatorianas por tamaño	55
Figura 8. Número de entidades del sistema financiero de EPS y su participación de activos dentro del sector	56
Figura 9. Aparato regulatorio del sistema financiero ecuatoriano.....	58
Figura 10. Matriz de ponderación de riesgos	61

Tablas

Tabla 1. Asociaciones miembros del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)	38
Tabla 2. Organismos de control y regulación de lavado de activos y financiamiento de delitos en los países miembros del GAFILAT	39
Tabla 3. Sujetos obligados a reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico en materia de Prevención de Lavado de activos y financiamiento de delitos	60

Abreviaturas

BCE	Banco Central de Ecuador
BIG	Basel Institute on Governance
BM	Banco Mundial
CJ	Consejo de la Judicatura
COSEDE	Corporación de Seguros de Depósitos
COMYF	Código Orgánico Monetario y Financiero
EPS	Economía Popular y Solidaria
FAFT	Financial Action Task Force
FGE	Fiscalía General del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional
LOEPS	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario,
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
JPRMF	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera
LA/FD	Lavado de activos y financiamiento de delitos
LA/FD/PADM	Lavado de activos, financiamiento de delitos, y proliferación de armas de destrucción masiva
LPLAFD	Ley de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
TI	Transparencia Internacional
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico

Introducción

La internacionalización de las políticas contra los delitos relacionados al crimen organizado, así como la lucha contra la prevención de lavado y el financiamiento de delitos, han ganado notoriedad y obligatoriedad en el contexto mundial como latinoamericano. Es por esto que surge la necesidad de realizar una revisión sobre cuál es el efecto de dicha lucha en el Ecuador, su nivel de adhesión y cumplimiento, y más específicamente las brechas y limitantes que existen en relación a los regímenes internacionales para este efecto, principalmente en el sector financiero.

La importancia y especificidad de esta investigación radica en el gran impacto que poseen las cooperativas de ahorro y crédito en la realidad ecuatoriana, siendo que éstas han ido creciendo en su participación dentro del mercado local, hasta lograr poseer en la actualidad casi un cuarto de la intermediación financiera, en relación a la banca tradicional. Las finanzas populares, como se conoce a este tipo de instituciones, mueven anualmente un gran flujo de dinero que presenta una gran relevancia en el campo económico ecuatoriano. Es por esto, que su prominente crecimiento amerita una revisión respecto del grado de conocimiento de la temática, herramientas aplicadas y el alcance que poseen las instituciones de dicho sector, en relación a lucha contra el lavado de activos.

Las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) son estándares internacionales emitidos para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento de delitos. Corresponden a lineamientos generales y específicos para su adopción y el establecimiento de una tipología internacional para su manejo. Buscan crear una cultura de acciones preventivas de control sobre el lavado de activos y el financiamiento de actividades ilícitas.

El campo académico de esta tesis se alinea con las siguientes disciplinas: las teorías de las Relaciones Internacionales, en particular en cuanto al funcionamiento de los regímenes internacionales, y en particular del encargado de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento de delitos. Se revisarán principalmente los objetivos globales y de la región en este ámbito. Se profundizará la comprensión de esta gobernanza internacional, las relaciones que mantienen con los Estados, los efectos de las recomendaciones, y lo que conlleva la adhesión a dichos regímenes, identificando las consecuencias de su incumplimiento y los efectos potenciales de volver a constar en los listados públicos de países no cooperantes.

Para este efecto, Ecuador ha establecido un organismo de control, la Unidad de Análisis Financiero Económico (UAFE), que se encarga de emitir la normativa local y regular a las entidades y empresas que considera son más vulnerables a convertirse en canales utilizados para actividades ilícitas.

Existen actualmente 13 sectores regulados por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y según sus reportes existen más de 6400 códigos de registro de organizaciones, instituciones y empresas que reportan en función a la normativa aplicable. En el caso de estudio que concierne a este trabajo de investigación, se vinculan otros organismos de control anexos, que realizan un trabajo conjunto de reporte para la UAFE. Para el sector de cooperativas de ahorro y crédito se encuentra la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), creada en junio del 2012. Es sumamente importante entender que los reportes hacia estos organismos de control cambian y presentan muchas variables en función a la calidad y cantidad de información que se puede obtener sobre este tipo de actividades.

Un punto clave dentro del cooperativismo, es conocer qué se considera como tal, qué organizaciones están reguladas por la SEPS y cuáles son los aspectos más importantes en este caso de estudio. Dentro del sector del cooperativismo, este trabajo está enfocado en las instituciones de intermediación financiera, es decir, en las cooperativas de ahorro y crédito. Un sector muy importante del país, que será analizado en términos de su evolución y participación en el mercado financiero ecuatoriano, así como la transformación de sus regulaciones, la institucionalidad responsable y una evaluación comparativa con el mercado financiero bancarizado.

Para el cooperativismo de ahorro y crédito, la metodología de control, exige entregar reportes a todos los organismos de control, muchos de ellos directamente a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Ésta última comprende una supervisión de información financiera, estructura y operaciones, como competencia de este Organismo. La comprensión y aplicación de estas facultades es clave, y, por tanto, su grado de inter-institucionalidad, datos, información, normativa, resoluciones y principalmente su alcance, representan los fundamentos de la actuación de este organismo de supervisión. Por consiguiente, su entendimiento, en torno a hallazgos, brechas, desvíos y limitaciones encontradas en materia de prevención de lavado de activos es muy importante.

Estos aspectos, han derivado institucionalmente en cambios y modificaciones de normativa, nuevos alcances, inclusión de organismos y cooperación inter-institucional.

Existen todavía muchos aspectos que deben considerarse y cuestionarse, mientras se plantea la necesidad de mejorar el régimen de control relacionado con la prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos. La determinación y elección de las industrias reguladas, los montos de transacciones sobre los cuales se exige reportar la licitud de recursos, los flujos y el uso de la información financiera entre instituciones, las organizaciones sujetas a auditoría externa regulatoria, entre otros deben ser analizados para determinar si existen brechas y limitaciones en los procedimientos y en el régimen interno de prevención de lavado activos.

En síntesis, es imprescindible analizar si en el Ecuador existe un adecuado nivel de cumplimiento de la gobernanza internacional en este segmento del mercado financiero. Su grado de alcance en la lucha contra el lavado de activos al parecer está todavía muy lejos de eliminar esta actividad ilícita. Esta investigación se centrará en el sector de cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, buscando establecer las brechas y limitaciones que presenta el esquema nacional contra el lavado de activos y el financiamiento de delitos en dicho sector.

Para el desarrollo de este documento se ha esquematizado su lectura en tres secciones: el primer capítulo se basa en la revisión del régimen internacional contra el lavado de activos, su historia, casos importantes y datos que revelan los actores menos y más vulnerables a la estructura global de lavado de activos y financiamiento de delitos. Esto, con el fin de comprender el grado de indefensión y afectación que posee y provoca respectivamente esta actividad delictiva a nivel global, latinoamericano y ecuatoriano; el segundo capítulo versará en un análisis de la normativa ecuatoriana, los procesos y métodos técnicos dirigidos hacia las cooperativas de ahorro y crédito y su funcionamiento; y finalmente, se detallan las conclusiones alcanzadas por este trabajo en relación a la brechas y limitaciones de este sector en el campo de prevención de blanqueo de capitales.

La metodología utilizada en esta investigación conlleva una revisión de la bibliografía existente en el campo de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos. Por otra parte, la evaluación comparativa de los resultados de entrevistas realizadas para el caso de estudio, así como también valoraciones académicas, leyes, normativa, procesos, métodos y procedimientos realizados en las instituciones financieras de economía popular y solidaria en su lucha contra el lavado de activos, valorando de este modo, los esfuerzos por cumplir con las exigencias, requerimientos de los organismos reguladores y su efectividad práctica.

Capítulo primero

El régimen internacional de lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos: Una visión global y Latinoamericana en el siglo XXI

Entender qué es el lavado de activos, el impacto y relevancia que posee la lucha contra este crimen dentro de las estructuras de todos los países, es el principal objetivo de este capítulo. En esta parte del trabajo se realiza una narrativa que detalla qué es el lavado de activos y sus mecanismos, describiendo las industrias, sectores y transacciones más vulnerables, así como un resumen mundial histórico del nivel de indefensión que presentan regiones, países y finalmente el Ecuador hacia este tipo de delito.

Posterior a esto el capítulo se enfoca en la gobernanza internacional creada para su lucha, las organizaciones creadas por regiones para su control, y ulteriormente la participación del Ecuador dentro de esta gobernanza. Esto, con un análisis enmarcado en las teorías de las relaciones internacionales.

1. Antecedentes de la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos

El lavado de activos es una actividad ilícita que consiste en dar una apariencia legal o legítima a fondos o activos que, en realidad provienen de actividades criminales o delitos graves como: corrupción, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, trata de personas, entre otras actividades ilegales y muchas veces asociadas entre sí. (UNODC 2020).

Con exactitud, la primera vez que el término “lavado” habría sido utilizado en una publicación impresa fue en 1972, cuando el caso “Watergate” fue difundido. En éste se revelaron los verdaderos movimientos de dinero que fueron fuente de financiamiento de la campaña del ex presidente estadounidense Richard Nixon. Por sus características no resulta realmente ser un caso de lo que hoy se consideraría como lavado de activos. En efecto, lo que se trataba de evitar en dicha campaña, era que se conociera la empresa que estaba haciendo los aportes, para poder justificar el gasto, es decir, el dinero tenía un origen lícito, pero no de conocimiento público. (Winter Etcheberry 2015, 99-100)

Por otra parte, la expresión “lavado de activos”, empezó a utilizarse a principios del siglo XX, para referirse a las prácticas de “limpieza” de ingresos ilícitos que realizaban grupos delictivos dentro los sectores financiero y real de la economía. No

obstante, esta actividad criminal se remonta a la *Edad media*, cuando la usura fue declarada delito, puesto que ese ingreso proveniente de intereses excesivos, ocultaba ingresos resultantes de operaciones delictivas. (Uribe 2003, 1) Posteriormente, esta práctica, cuyo término ya ha sido acuñado para la tipología del delito, se ha convertido en el vocablo general para referirse al “blanqueamiento” de activos y/o recursos provenientes de alguna actividad ilícita.

Es posible identificar la primera vez que se investigó una tipología de delito por lavado de activos con el caso “Bank Secrecy Act” de 1970, la que se centraba principalmente en un ámbito preventivo. Posteriormente en 1986, EE.UU. crea la “Money Laundering Control Act”, la que convierte el lavado de dinero, cuando está en conexión con un crimen, en un delito. Ésta puede considerarse como la segunda etapa en la persecución del lavado de activos en el mundo. (Winter Etcheberry 2015, 101)

La mayor importancia del *lavado de activos* se produce con su internacionalización, en lo que se podría considerar una tercera etapa de su desarrollo. Aunque como se detalla en párrafos previos, el término se acuñó para diversos delitos y propósitos. Recién al final de los años '70 y principio de los '80 empieza a existir una verdadera preocupación por el fenómeno del lavado de dinero, sin identificarlo todavía como un problema autónomo. (Winter Etcheberry 2015, 102)

Una vez conocida su definición general, su aparición en el mundo moderno y parte de su evaluación, es importante examinar cómo funciona el lavado de activos, y cómo este delito se articula dentro de la cadena del crimen internacional. Para esto, se debe comprender que, sin el lavado de activos, el crimen organizado o cualquier individuo no podrían hacer uso de los recursos conseguidos ilícitamente. Por tanto, el blanqueamiento de recursos y capitales forman parte de un proceso cíclico, en el cual este delito se convierte en un eslabón clave para las organizaciones criminales.

El lavado de activos surge de la necesidad que tienen los grupos delictivos, para integrar dicho flujo de dinero o activos originados de actividades ilícitas, en un flujo aparentemente normal de operaciones económicas y generación legal de dinero. Para esto, la tipología general de este delito a nivel mundial define tres etapas principales en el proceso de lavado de activos, las cuales se enumeran a continuación:

- 1) Colocación: consiste en la introducción de fondos ilegales en un sistema financiero legal y dentro de negocios lícitos tanto locales como internacionales.

- 2) **Estratificación:** es la conversión de los fondos ilícitos mediante varias transacciones complejas dentro del sistema financiero o mediante su inmersión en actividades económicas lícitas, con el fin de perder la trazabilidad de documentos, fuentes y propiedad de los fondos adquiridos ilegalmente.
- 3) **Integración:** es dar apariencia legítima a los recursos conseguidos ilegalmente mediante el reingreso de estos fondos en transacciones comerciales o personales que aparentan ser normales, cuyo destino se refleja en inversiones, adquisición de bienes raíces, proyectos empresariales etc. (García Gibson 2015)

Para ilustrar mejor las etapas del lavado de activos, a continuación, se presenta el siguiente esquema básico de los procesos que implica, sin la consideración de la estratificación, pero con el mismo fin.

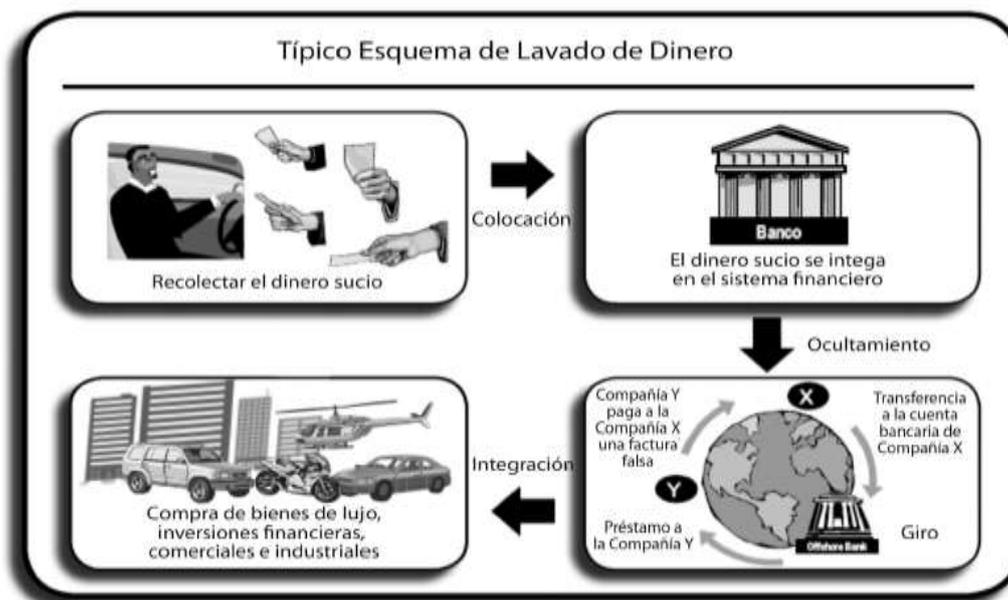


Figura 1. Típico esquema de lavado de activos
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Tomado de la Guía de estudio para el examen de certificación CAMS (Asociación de Especialistas Certificados en Anti-lavado de Dinero 2007). (Winter Etcheberry 2015, 110)

En esta última etapa, es muy complicado crear una distinción clara entre la creación de riqueza de carácter lícito de la ilícita, debido a la pérdida de trazabilidad de los ingresos generados. Por esto, el lavado de activos busca no perder la congruencia de las transacciones legales en relación con las que no lo son. (García Gibson 2015), es decir, demostrar que todos sus ingresos provienen de actividades legales. La principal dificultad de la prevención de lavado de activos radica en la necesidad no perder el rastro de cada

actividad y transacción que puede realizar un individuo, asociación, empresa u organización que posea características de alto riesgo.

Para esto, a nivel mundial, muchas organizaciones delictivas hacen uso de los denominados *paraísos fiscales*. Se trata de localidades definidas internacionalmente, donde no existe obligatoriedad de reporte o prohibición en la realización de transacciones dentro de su economía interna, así como del uso de sistemas financieros que no poseen rigurosidad en el registro de tales operaciones.

Entonces ¿qué es o cómo se podría definir a un paraíso fiscal? Se considera como tal a aquellas localidades, territorios o países donde su legislación y control tributario es demasiado bajo y en muchos casos inexistente. Esas condiciones están dadas por su propia pasividad, además de su laxitud fiscal y estructural, establecida precisamente para atraer a clientes que buscan esas características. Esto provoca que, individuos, compañías y empresas establezcan allí su capital, usufructo e incluso su domicilio fiscal, beneficiándose así, de condiciones tributarias y legales muy diferentes a las que existen en sus países de origen. (Rendón López, 448-49)

A este tipo de localizaciones y mercados también se les ha dado el nombre de plazas *offshore*, dentro del lenguaje jurídico y financiero; no obstante, ambos términos no corresponden a sinónimos y poseen acepciones diferentes. Las oficinas *offshore* asentadas en un paraíso fiscal son compañías constituidas al amparo de su jurisdicción, es decir han adaptado sus estructuras físicas y jurídicas y se han integrado a las disposiciones legales y tributarias impuestas en los paraísos fiscales. (Rendón López, 468)

Según Francisco Bermeo, los paraísos fiscales “son el principal medio para colocar fondos ilícitos fuera del alcance de la investigación e inteligencia criminales” (Bermeo 2015, 3) Esto, dado mediante el fácil acceso a instituciones financieras con cuentas que no están obligadas a ser publicadas, y cuyos propietarios son empresas anónimas en las cuales su origen y conformación accionaria mantienen un enorme sigilo. Para esto existen una serie de mecanismos de empresas *offshore* las cuales persiguen diversos propósitos.¹

¹ *Entidad de Propósito Especial (SPE)* - Denominadas Special Purpose Vehicle/Entity, estas sociedades generalmente son filiales de grandes empresas destinadas originalmente a servir de instrumento de gestión de riesgo, como por ejemplo en el caso de la financiación de grandes proyectos para reducir el coste de posibles pérdidas o una eventual quiebra.

Compañías de Negocios Internacionales (IBC) - Las denominadas International Business Corporation (IBC), son tipos de sociedades offshore que es posible crearlas con un capital nominal, es decir, no hay que desembolsar físicamente alguna cantidad, protegida por estrictas normas de privacidad, de modo que los nombres de los propietarios o accionistas no aparecen en ningún registro público.

Existen a nivel mundial una gran cantidad de localidades que son considerados como paraísos fiscales, no solo por cumplir las condiciones básicas descritas anteriormente, sino por tener una serie de características que los convierten en lugares donde la acumulación de capitales extranjeros se ha vuelto una constante a través de los años. A continuación, se presentan estas características:

- Régimen fiscal diferenciado en función de un individuo, empresa, organización o país.
- Anonimato y confidencialidad en la titularidad de las cuentas.
- Reserva y secretismo sobre movimientos de cuentas y operaciones, por el sigilo bancario, administrativo, comercial y legal.
- Inexistencia de regulaciones que controlen el origen y destino de los capitales que ingresan, circulan y salen de su localidad.
- Infraestructura fiscal, jurídica y contable que posibilita realizar libremente transacciones y operaciones inapropiadas.
- Permisividad en el reciclaje de capitales y lavado de dinero, mediante la utilización de las ventajas jurídicas y legales que ofrece su normativa y marco legal.
- Red funcional de comunicaciones y operaciones, en las cuales convergen distintos tipos de bienes, servicios y personas que facilitan una cadena muy compleja de transacciones.(Euston 2019).

Además de conocer el funcionamiento de paraísos fiscales, es sustancial advertir cuáles son las industrias de la economía real más susceptibles de ser utilizadas para

Sociedades de Responsabilidad Limitada (LLC) - Las denominadas Limited Liability Companies (LLC), son un producto típico norteamericano, conocido por su legislación favorable a los propietarios de las compañías que son miembros del Consejo de Administración frente a los accionistas.

Empresas de Ventas al Exterior (FSC) - Las llamadas Foreign Sales Corporation (FSC), son un tipo de mecanismo fiscal admitido por el Código de Rentas Internas de los Estados Unidos que permitió a las empresas recibir una reducción del impuesto sobre la renta federal en ese país, de las ganancias derivadas de las exportaciones.

Compañías de Célula Protegida (PCC) - Se las conoce como Protected Cell Companies, se trata de empresas que mantienen bienes en una o más 'células', departamentos o compartimentos segregados o separados dentro de la misma entidad. El objetivo es proteger los bienes de cada célula de las responsabilidades o pérdidas que puedan afectar a las demás.

Sociedades Holding - Se trata de aquellas sociedades cuyo activo está constituido mayoritariamente por participaciones en otras entidades; su finalidad habitual es el control accionario de otras empresas para proporcionar financiación (activos intangibles como la marca o la cartera de clientes) y cobrar dividendos, intereses de préstamos, "royalties" o regalías, o derechos de explotación

Compañías Fiduciarias - La estructura más utilizada en protección de bienes y planificación fiscal internacional es el trust, también llamado fiducia o sociedad fiduciaria. (Mayorga 2017, 20-23)

realizar el lavado de activos, así como los métodos más utilizados para esta actividad delictiva. En ese sentido, la Asociación Colombiana de seguridad, ha establecido una lista que clasifica los procesos más utilizados para este fin, entre los cuales tenemos:

- Remesas
- Transacciones informales sin sustento tributario local
- Transacciones de menor cuantía en gran escala “pitufeo”
- Transacciones a través de empresas “fachada” y/o empresas quebradas
- Cambios de moneda en frontera
- Explotación y comercialización de oro
- Donaciones
- Factoring (ASOSEC 2020)

Existe también un conjunto de sectores de la economía o tipos de empresas que son más vulnerables a ser utilizados por las redes delincuenciales para lavar activos; los autores Guerrero, Marín y Bonilla determinan que los sectores más susceptibles al lavado de activos son: la construcción, venta de vehículos, la industria del fútbol mundial, inmobiliarias, fondos y fideicomisos, el sector turístico y hotelero y los casinos y casas de juegos. (Guerrero, Marín, y Bonilla 2019) (El Comercio 2012) (Cortés 2013)

A pesar de que el lavado de activos o blanqueamiento de capitales posee un pasado extenso, el inicio de la lucha contra el lavado de activos y su tipificación, sí es reciente. Previo a su inclusión como delito en Estados Unidos en 1986, solamente existía una estructura jurídica que castigaba los crímenes subyacentes que originaban el dinero ilegal. Debido a la inclusión en dicho país, el delito de lavado de activos fue diferenciado de los crímenes originarios, e incluido en una estructura judicial que castigaba el solo hecho de blanquear el producto final de otros delitos. Por ende, las sentencias, así como la incautación de bienes se pueden ejercer a pesar de no vincular el lavado de activos con sus crímenes subyacentes. Esta modificación legal se esparció rápidamente por todo el mundo, e inclusive en muchos países el lavado de activos está asociado con penas más fuertes que sus crímenes primarios. (Uribe 2003, 2)

Rodolfo Uribe, expone que actualmente es muy común que se asocie el lavado de activos con el narcotráfico, sin embargo, este delito solamente es uno de los que provoca el blanqueamiento de activos. En realidad, existe una gran cantidad de crímenes que se asocian a esta actividad. Considerando que, todos los crímenes cuyo fin es obtener

recursos económicos, toda actividad ilegal que genera dinero ilícito debe ser investigada. (Uribe 2003,3) (Huayllani 2016)

Así se origina la lucha contra el lavado de activos y se impulsa la construcción de ciertas formas de gobernanza internacional. La preocupación de los gobiernos alrededor del mundo por detener la enorme ola de lavado de activos, así como la proliferación de paraísos fiscales, ha hecho que se cree una cooperación internacional en esta temática. Para dimensionar la magnitud e importancia de esta gobernanza, subsiguientemente, se presenta una revisión de las cifras mundiales sobre el alcance del lavado de activos, así como sobre el nivel de vulnerabilidad que prevalece en varias regiones del mundo.

Según la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), las cifras de lavado de activos mundialmente se estima que representan entre el 2% y el 5% del PIB mundial, es decir entre US\$800 billones y US\$2 trillones; como se puede apreciar, incluso el menor estimado, corresponde a un monto alarmante. Esto, aunado a los crecientes avances en la tecnología y en la sofisticación de los instrumentos financieros y en infraestructura del sistema financiero internacional, que se conforma cada vez más como un sistema global perpetuo de operaciones, permite que el dinero pueda moverse a cualquier parte del mundo con gran velocidad y facilidad. (UNODC 2020)

Por otra parte, el nivel de vulnerabilidad que presentan ciertas naciones alrededor del mundo, ya sea por sus débiles y susceptibles sistemas de control de prevención de lavado, así como, por su nivel de corrupción, actividades económicas poco transparentes, su locación geográfica y otros aspectos, vuelven a dichos países más susceptibles a ser blanco de lavado de activos. Ésta es una importante línea de análisis para la gobernanza internacional.

Para esto, el Instituto de Gobernanza de Basilea (BIG), por sus siglas en inglés, un ente multidisciplinario no gubernamental e independiente con sede en Suiza, que se especializa en la prevención de lavado de dinero y la corrupción, establece desde el año 2012 un *ranking* que clasifica a los países según su estructura jurídica e institucional frente al blanqueo de activos a nivel mundial. (Infobae 2014)

El BIG evalúa a los países por su nivel de vulnerabilidad, en un rango del 0 al 10, donde el número más cercano a 0 identifica un nivel de riesgo menor, mientras que los índices más aproximados a 10, reflejan el nivel de indefensión que presentan los países a los delitos de corrupción y lavado de activos. Para esto evalúa 5 puntos focales, a los cuales asigna una ponderación para establecer dicho *ranking*. Estos son:

- 1) Calidad y estructura local de lucha contra lavado de activos y financiamiento del terrorismo
- 2) Sobornos y corrupción
- 3) Estándares y transparencia financiera
- 4) Contabilidad y transparencia pública
- 5) Riesgo políticos y legales (BIG 2019)

En el año 2019 (últimos datos publicados por esta entidad), se han presentado índices de vulnerabilidad con relación a los países con mayor y menor puntaje en una relación ponderada de los 5 puntos focales antes mencionados. En los siguientes cuadros se muestra el nivel de susceptibilidad a nivel mundial que poseen los 20 países con mejores y peores índices, así como un apartado especial de América Latina en su totalidad.

Nivel de vulnerabilidad a corrupción y lavado de activos (2019)				
País	Posición mundial	Puntaje 2019	Puntaje 2018	Cambio en puntaje con relación a 2018
Mozambique	1	8,22	8,16	▼ -0,06
Laos	2	8,21	8,17	▼ -0,04
Myanmar*	3	7,93	8,36	▲ 0,43
Afghanistan	4	7,76	7,24	▼ -0,52
Liberia	5	7,35	7,28	▼ -0,07
Haiti**	6	7,34	7,35	▲ 0,01
Kenya	7	7,33	7,26	▼ -0,07
Vietnam*	8	7,30	7,23	▼ -0,07
Benin	9	7,27	7,29	▲ 0,02
Sierra Leone	10	7,20	7,16	▼ -0,04
Cape Verde	11	7,01	7,00	▼ -0,01
Nigeria	12	6,89	6,92	▲ 0,03
Zimbabwe*	13	6,87	6,88	▲ 0,01
Paraguay**	14	6,74	6,69	▼ -0,05
Yemen	15	6,74	6,67	▼ -0,07
Cambodia*	16	6,63	5,78	▼ -0,85
Tanzania	17	6,63	6,55	▼ -0,08
Cote D'Ivoire	18	6,62	6,65	▲ 0,03
China*	19	6,59	7,16	▲ 0,57
Mongolia*	20	6,57	6,49	▼ -0,08

* Ranking global basado en la evaluación del GAFI, el cual incluye un análisis de efectividad

** Haití y Paraguay, son los países latinoamericanos peor situados en el Ranking global

Figura 2. Países más vulnerables a nivel mundial en relación a corrupción y lavado de activos (2019)

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del BIG (2019)

En el cuadro previo, se muestra que en entre los 20 primeros puestos de los países más vulnerables ante el lavado de activos, se encuentran varios Estados africanos, debido principalmente a su inestabilidad política y social. En el puesto 19 aparece China, que, a pesar del gran nivel de crecimiento registrado en los últimos años, no ha podido abstraerse de ser susceptible a la corrupción y al blanqueo de capitales.

Es indispensable también, hacer una distinción sobre los países latinoamericanos que figuran en el listado, como Haití y Paraguay, cuyos puntajes se deben principalmente a sus altos niveles de corrupción. Según Delia Ferreira Rubio “la corrupción es mucho más probable que florezca cuando las bases democráticas son débiles y, como hemos visto en muchos países, donde los políticos no democráticos y populistas pueden usarla en su beneficio” (Última hora 2019) Un punto desfavorable para ambas naciones, y que va de la mano con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (TI), mantiene a Paraguay como uno de los países más corruptos de Sudamérica.

Nivel de vulnerabilidad a corrupción y lavado de activos (2019)				
País	Posición mundial	Puntaje 2019	Puntaje 2018	Cambio en puntaje con relación a 2018
Estonia	125	2,68	2,63	▼ -0,05
Finland*	124	3,17	3,77	▲ 0,60
New Zealand	123	3,18	3,16	▼ -0,02
Macedonia	122	3,22	3,11	▼ -0,11
Bulgaria	120	3,51	3,49	▼ -0,02
Sweden*	121	3,51	3,27	▼ -0,24
Lithuania*	119	3,55	3,98	▲ 0,43
Uruguay**	118	3,58	3,11	▼ -0,47
Slovenia*	117	3,70	3,65	▼ -0,05
Israel*	116	3,76	3,68	▼ -0,08
Croatia	115	3,82	3,81	▼ -0,01
Norway*	114	3,91	3,70	▼ -0,21
Montenegro	112	3,94	3,93	▼ -0,01
Malta	113	3,94	3,92	▼ -0,02
Denmark*	111	3,95	3,79	▼ -0,16
Australia*	110	3,97	3,88	▼ -0,09
Slovakia	109	4,04	3,95	▼ -0,09
France	108	4,09	4,06	▼ -0,03
Portugal*	107	4,10	3,54	▼ -0,56
United Kingdom*	106	4,13	4,03	▼ -0,10

* Ranking global basado en la evaluación del GAFI, el cual incluye un análisis de efectividad

** Uruguay, es el país latinoamericano mejor situado en el Ranking global

Figura 3. Países menos vulnerables a nivel mundial en relación a corrupción y lavado de activos (2019)

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del BIG (2019)

En el cuadro previo, de los 20 países con menor riesgo de vulnerabilidad en cuanto a corrupción muestra que muchos pertenecen la zona nórdica de Europa. De la misma forma que el cuadro inmediato anterior, estos datos concuerdan con el IPC elaborado por Transparencia Internacional, que señala que “los países nórdicos están al frente de casi todos los índices de calidad institucional y de condiciones de vida. Son famosos por eso. De hecho, cuatro de los seis con mejores resultados en el IPC pertenecen a esa región” (Infobae 2017)

Por otra parte, es trascendente acotar que el país mejor situado de América Latina, es Uruguay, en el puesto 118 de 125. Distinción que comparte en el informe de Transparencia Internacional, en el cual su índice de IPC es de 70/100, donde 0 es altamente corrupto y 100 un país transparente. Ubicado en el puesto 23 de dicho ranking, Uruguay se convierte en una “isla diferenciada” entre los países latinoamericanos, cuyos índices de corrupción son extremadamente altos.

Nivel de vulnerabilidad a corrupción y lavado de activos (2019)				
País	Posición mundial	Puntaje 2019	Puntaje 2018	Cambio en puntaje con relación a 2018
Haití	6	7,34	7,35	▲ 0,01
Paraguay	14	6,74	6,69	▼ -0,05
Nicaragua*	21	6,53	6,34	▼ -0,19
Argentina	22	6,50	6,45	▼ -0,05
Ecuador	29	6,25	6,20	▼ -0,05
Jamaica*	30	6,24	6,00	▼ -0,24
Panamá*	34	6,19	6,17	▼ -0,02
Guyana	35	6,14	6,16	▲ 0,02
Bolivia	38	6,01	6,00	▼ -0,01
Colombia*	43	5,83	7,24	▲ 1,41
Honduras*	47	5,76	5,67	▼ -0,09
Venezuela	49	5,72	5,75	▲ 0,03
El Salvador	54	5,46	5,49	▲ 0,03
Dominican Republic*	57	5,41	5,02	▼ -0,39
Peru*	58	5,33	5,52	▲ 0,19
Trinidad And Tobago*	64	5,26	5,27	▲ 0,01
Costa Rica*	65	5,23	4,99	▼ -0,24
Mexico*	68	5,13	5,09	▼ -0,04
Brazil	76	4,97	4,98	▲ 0,01
Guatemala*	88	4,75	4,55	▼ -0,20
St. Lucia	89	4,73	4,98	▲ 0,25
St. Vincent And The Grenadines	90	4,69	4,92	▲ 0,23
Grenada	94	4,59	4,98	▲ 0,39
Dominica	101	4,40	4,63	▲ 0,23
Chile	104	4,18	4,20	▲ 0,02
Uruguay	118	3,58	3,11	▼ -0,47

* Ranking global basado en la evaluación del GAFI, el cual incluye un análisis de efectividad

Figura 4. Nivel de vulnerabilidad de América Latina en relación a corrupción y lavado de activos (2019)

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del BIG (2019)

Al analizar los índices correspondientes a Latinoamérica, es imposible no pensar en lo que se deriva de ello: corrupción y lavado de activos. Estos son parte del día a día en la realidad latinoamericana, aunados con la inestabilidad política y social que viven sus países de manera permanente, en una lucha perpetua de poderes. Los países que la conforman son muy vulnerables al blanqueamiento de activos, mientras que su lucha contra este tipo de delito todavía en sus inicios, está lejos de cumplir sus objetivos, como se verá en el siguiente apartado.

Pero, ¿cómo entender la dinámica y la repercusión de la corrupción y el lavado de activos en Latinoamérica? Para esto, ulteriormente se resumen dos de los más grandes casos de corrupción y lavado de activos recientes, con repercusiones en Latinoamérica y

en el mundo, que generaron un impacto altamente lesivo para toda la región y sus instituciones.

Por una parte, están los denominados “Panamá Papers”, que representaron una de las investigaciones periodísticas más grandes de la historia, y cuya base abarcó la revelación de alrededor de 11,5 millones de documentos pertenecientes a políticos, empresarios, compañías y un sinnúmero de actores, que poseían negocios *offshore* manejados por la firma *Mossak Fonseca*, localizada en la ciudad en Panamá. Dicha investigación fue llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ por sus siglas en inglés). (Infobae 2019) La documentación incluyó la publicación de más de 200.000 empresas y cuentas bancarias enlazadas con más de 200 países; muchas de ellas eran utilizadas para la evasión de impuestos, lavado de dinero etc. (ICIJ 2019) El alcance y relevancia mundial, que tuvo este caso demuestra el grado de injerencia que poseen los procesos de lavado de activos, y su alcance global.

Por otro lado, tenemos el escándalo de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht. Una investigación originada en el año 2014 y denominada en Brasil como “Operação Lava Jato”, la cual involucra a Odebrecht, como el principal actor en una red sistematizada de sobornos a funcionarios de varios países, principalmente de América Latina, con el fin de ser beneficiario en la obtención de contratos estatales de gran importancia en estos países. En diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos develó información sobre presuntas coimas por alrededor de US\$ 788 millones. (Castaño Guzmán 2018, 5) Esto ha devenido en una enorme cantidad de juicios, acusaciones, separación de funcionarios y un inmenso efecto negativo sobre la región, que ve como sus países se encuentran inmersos en una red de corrupción y demás delitos asociados, que parecen no tener fin.

Como se detalla en ambos casos, las repercusiones determinadas por el estallido y la revelación de una masiva corrupción y lavado de activos, tuvo y continúa teniendo un efecto devastador, tanto para las economías de los países, como para su propia estabilidad. El impacto social, político y financiero abarca a una gran cantidad de actores: individuos, organizaciones y naciones, por lo que el lavado de activos debe ser visto como un flagelo que altera gravemente el funcionamiento de la sociedad.

En esta misma línea de evaluación, Antonio Azofeifa detalla las consecuencias específicas que podrían surgir de la legitimización de capitales en los distintos actores de la sociedad civil y en el funcionamiento del estado:

- 1) Consecuencias sociales como: el incremento de la violencia urbana, la reproducción de corrupción, lucha del crimen organizado por territorio de influencia, desintegración de la familia, drogadicción, inseguridad ciudadana; que en su conjunto crean una cadena que deteriora la moral social y su comportamiento.
- 2) Repercusiones económicas como: incremento de índices de desempleo, desequilibrio de la balanza de pagos, decrecimiento de la inversión extranjera, inflación, fluctuaciones negativas en los tipos de cambio, redistribución regresiva de la riqueza, competencia desleal y la devaluación de la moneda, entre otras.
- 3) Repercusiones financieras como: desfase de plazos, desconfianza en el sector financiero, quiebras, iliquidez, descapitalización, y desconfianza del público en general, en las finanzas locales, tanto públicas como privadas.
- 4) Consecuencias legales como: multas, inhabilitaciones, sanciones penales y administrativas etc.
- 5) Limitaciones internacionales como: barreras al comercio exterior, pérdida de ventajas competitivas, fuga de empresas extranjeras, baja en las calificaciones de riesgo, deterioro de imagen internacional, etc. (Azofeifa 2016, 112-13)

Tal como analizan Peter Andreas y Ethan Nadelmann, en una época globalizada, el crimen y las actividades ilegales traspasan fronteras. Los gobiernos de los distintos Estados presentan cada vez más una lucha compartida que busca crear una mayor homogeneidad en la justicia, así como en la aplicación específica de leyes contra los crímenes que superan los límites que poseen localmente. Para ello buscan suscribir acuerdos bilaterales, multilaterales y crear instituciones y regímenes internacionales para cooperar mejor contra la propagación del crimen transnacional. (Andreas y Nadelmann 2006, 6)

Las aplicaciones de leyes internacionales en el pasado estaban dirigidas hacia actividades que actualmente han sido descriminalizadas, o que, cada día poseen una prioridad inferior. Por ejemplo, hace algunas décadas la justicia tenía como punto focal la prohibición de la importación de alcohol y la recaudación de impuestos sobre la importación de opio y sus derivados. Esfuerzos que ahora se han trasladado hacia prohibiciones contra el blanqueo de capitales y el tráfico de especies amenazadas, delitos que no tenían mayor magnitud, pero que contemporáneamente amenazan la economía

mundial. Por este motivo, los controles más fuertes y prominentes hacia el crimen internacional de hoy, se centran en éstas últimas.(Andreas y Nadelmann 2006, 8)

La internacionalización del control delictivo es principalmente la expansión del deseo occidental, es decir, el combate a lo que las naciones más poderosas consideran nocivo o perjudicial y con alcance global. Esto no se da solamente en el esquema criminal, sino que occidente ha tenido una expansión cultural y moralizadora que busca que todos los países del orbe actúen en función a sus ideales. Por ende, la lucha delictiva o la internacionalización de políticas contra el crimen organizado sería diferente si la globalización presentase ideas y lineamientos que surgen de todos los países por igual. Sin embargo, en lo que concierne al blanqueo de capitales, es irrefutable la aseveración de que esta problemática provoca un impacto notorio no solo en los países más desarrollados, sino en toda la comunidad internacional. (Andreas y Nadelmann 2006, 251)

Frente a esta tendencia, desde hace tres décadas se volvió indispensable para el orden mundial definir una gobernanza que permita controlar este delito y construir instituciones internacionales de lucha contra el lavado de activos. Partiendo desde la iniciativa de las principales potencias mundiales se crea un grupo de lucha contra esta problemática de alcance mundial. En el siguiente apartado se revisará este régimen internacional, así como sus dependencias en América Latina.

2. Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)

Para poder iniciar con esta sección del capítulo, se recapitula el concepto de Alexander Kern, que en su artículo llamado: *The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force*, define que, un régimen internacional se constituye como un “sistema de normas, estándares, procedimientos, instituciones y reglas de conducta que restringe y da forma al comportamiento estatal en un área particular. Un régimen puede ser formal, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, o informal como un régimen que está meramente implícito en las acciones de los estados involucrados. Un régimen puede abarcar no solo las diversas *soft law rules* que son inherentes a las relaciones internacionales, pero también obligaciones de ley *dura* de un sistema legal desarrollado. En realidad, el propósito de los regímenes internacionales es regular y

controlar ciertas relaciones transnacionales y actividades a través de la implementación de procedimientos internacionales, reglas e instituciones.”² (Kern 2015, 231)

El desarrollo del régimen contra el lavado de dinero implica un conjunto de políticas específicas y no financieras. Sin embargo, es importante examinar este régimen desde una perspectiva de gobernanza financiera global ya que estas leyes esencialmente imponen controles sobre el movimiento de dinero. (Tsingou 2010, 617)

Eleni Tsingou argumenta que este tipo de leyes sirven para abordar la necesidad de actuar sobre un conjunto diverso de objetivos de política pública (corrupción, tráfico o terrorismo); para aliviar a los centros financieros de las economías avanzadas de presiones competitivas en paraísos fiscales; y, sin proponerse, sirven para dar forma a las prácticas del sector privado y para consolidar la posición de las instituciones clave del mercado. (Tsingou 2010, 617)

A pesar de ello, según Marie Wilke, las redes institucionalizadas transgubernamentales, los actores privados y públicos que confluyen en estas gobernanzas internacionales poseen un déficit democrático. En este sentido, el derecho internacional se encuentra basado en el consentimiento interestatal y, en consecuencia, su legitimidad se ve cada vez más desafiada por nuevos panoramas y visiones internacionales. Especialmente sus principios generales, como: la diferenciación entre asuntos internacionales y nacionales, los principios de soberanía e igualdad soberana y la certeza de las leyes duras se cuestionan ya que no son aplicables a los nuevos actores que han surgido en la arena internacional y que, en consecuencia, a menudo actúan en un ámbito de inseguridad jurídica. (Wilke 2008, 510-11)

En cuanto al régimen contra el lavado de activos, este déficit no solo se deriva de problemas procedimentales como insuficiente transparencia, pero en general desde la naturaleza apolítica y técnica del propio sistema. (Wilke 2008, 509)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) o (FAFT) por sus siglas en inglés, es una construcción de gobernanza internacional creada por el G7 (Grupo de los 7), en Europa durante el año 1989, con el fin de establecer estándares y promover la

² Traducido del inglés: “defines an international regime to be a system of norms, standards, procedures, institutions and rules of conduct that constrain and shape state behaviour in a particular issue area. A regime may be formal, such as the General Agreement on Trade in Services of the World Trade Organization, or informal, such as a regime, which is merely implicit from the actions of the states involved. A regime may encompass not only the various soft law rules that are inherent in international relations but also the 'hard' law obligations of a developed legal system. Indeed, the purpose of international regimes is to regulate and control certain transnational relations and activities by establishing international procedures, rules and institutions.”

aplicación efectiva de medidas regulatorias y legales destinadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento de delitos, así como otras amenazas relacionadas con la integridad y seguridad del sistema financiero internacional. (UAFE) (FATF 2019)

Los países del G7 poseían diversas motivaciones para la creación del GAFI. Por un lado, Estados Unidos buscaba hacer frente al narcotráfico, mientras que Francia buscaba el control de los paraísos fiscales. Por otro lado, Inglaterra procuraba un régimen de lucha contra el crimen organizado y la identificación de sus clientes. (Winter Etcheberry 2015, 106)

El GAFI ha desarrollado una serie de recomendaciones que son reconocidas como un estándar internacional en el combate del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Conforman la base para dar una respuesta coordinada frente a estas amenazas a la integridad del sistema financiero mundial. (FATF 2019) Emitidas por primera vez en 1990, las recomendaciones del GAFI han sido revisadas y modificadas en 1996, 2001, 2003 y más recientemente en el año 2012, para asegurarse que se encuentren a la vanguardia y sean de aplicación global. (Ver Anexo 1 - Recomendaciones del GAFI)

Alexander Kern argumenta que el papel de GAFI ha sido indispensable para desplegar y dar forma a un régimen internacional de reglas y principios para combatir los delitos financieros. Como un logro primario, el GAFI ha conseguido focalizar los métodos en los que las instituciones financieras facilitan los delitos de lavado de activos, y de esta manera solicitarles que adhieran a ciertos estándares de transparencia y revelación de información. Estos estándares de carácter internacional, han sido importantes para reforzar los esfuerzos legales locales de cada nación para mitigar el lavado de activos por parte del sector financiero y, que esto pueda interferir en el mejoramiento de la estabilidad sistémica en el sistema financiero internacional. (Kern 2015, 242)

La efectividad del régimen internacional contra el lavado de dinero, puede ser atribuida en primer lugar a la presión política ejercida por los grandes Estados y a la amenaza o el uso de sanciones por parte de organismos internacionales como el GAFI y sus estados miembros, contra Estados y territorios no cooperantes. (Kern 2015, 243)

De lo descrito previamente por Alexander Kern, se debe hacer relación de esta “presión” de los países miembros y fundadores del GAFI a otras teorías. Es así que la vinculación del régimen de lavado de activos dentro de la teoría de las relaciones internacionales, es fundamental conocer la *teoría de la dependencia*. Ésta es una corriente

de pensamiento desarrollada en los años 60 por científicos sociales de América Latina, donde se expone que existe un diseño asimétrico y adverso para los países subdesarrollados, los cuales presentan una subordinación con relación a los países más avanzados. Esta subordinación está dada en temáticas no solo económicas, sino políticas y culturales, misma que subyuga a los primeros al subdesarrollo y a un alejamiento de la modernidad. (Casas Gragea, 23) Teoría de gran importancia para la región, pero cuya relevancia en esta investigación está dada en el origen de este régimen internacional, cuyos actores imponen en cierta medida el proceder mundial y en este caso particular, la lucha contra el lavado de activos.

En palabras de Raúl Prebisch, existe un esquema global que sitúa América Latina como la *periferia* del sistema económico mundial, en donde los países más desarrollados denominados como *Centro*, asignan a la periferia el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. (Prebisch 1949, 5) Esto no solamente visto en aspectos productivos y económicos, sino también en ámbitos decisionales y de autonomía.

Previo a conocer las organizaciones homólogas que posee el GAFI para las distintas regiones del mundo, es adecuado describir como se esgrime en párrafos anteriores que, el régimen internacional del GAFI, puede suponer una imposición desde los países más desarrollados hacia los países menos avanzados y su soberanía. Lo cierto es que la lucha de lavado de activos debe ser vista desde una perspectiva de alcance global y de cooperación entre naciones, organismos y demás actores, pues como se ha analizado en el capítulo anterior su repercusión es mundial.

Bajo el pensamiento de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián (influenciados por la teoría de la dependencia), nace el concepto de *autonomía relacional*, es decir, un rechazo al concepto de *autonomía oposicional* contra el *Centro*. Para estos autores, la autonomía que se debe proponer en mundo interdependiente implica la cooperación para ganar más beneficios. En su pensamiento plantean actuar dentro de los regímenes internacionales establecidos, es decir vincularse dinámicamente para poder incidir en el sistema internacional. En este sentido, es preferible ceder voluntariamente cierta soberanía, para ganar autonomía en varios ámbitos como el militar, económico, decisional etc. (Russel y Tokatlian 2001, 86 - 89). Considerando esta teoría, se podría determinar la importancia de que los países puedan asumir las recomendaciones realizadas por el GAFI en función de un beneficio recíproco entre naciones, y no ser visto como una coerción de los países más avanzados.

El GAFI posee un alcance global, pero, a pesar de ello, desde su fundación se han creado varias dependencias que se presentan como derivaciones del Organismo para diferentes regiones del mundo. Estas asociaciones facilitan la consideración de factores regionales en la implementación de medidas contra el lavado de activos; de esta forma se aterrizan de mejor maneras las regulaciones y las recomendaciones del GAFI a la realidad de cada región. En la siguiente tabla se muestran estas asociaciones:

Acrónimo	Asociación
AGP	Asia/Pacific Group on Money Laundering
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force
EAG	The Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
GABAC	Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
GAFILAT	Financial Action Task Force of Latin America
GIABA	Inter Government Action Group Against Money Laundering in West Africa
MENAFATF	Middle East-North Africa Financial Action Task Force.
MONEYVAL	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism.

Tabla 1. Asociaciones miembros del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de (GAFI)

(Ver Anexo 2 – Miembros de las asociaciones del GAFI)

De forma específica para América Latina, se revisará la gobernanza y el accionar del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Creado con el acrónimo inicial de GAFISUD, fue fundado el 08 de noviembre del 2000, en Cartagena de Indias, y es el homólogo del GAFI para la región. En primera instancia contó con la participación de Uruguay, Paraguay, Perú, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Colombia, países que firmaron el Memorando de Entendimiento Constitutivo del grupo. Posteriormente, a esta lucha se unieron los siguientes países:

- México (2006),
- Costa Rica y Panamá (2010),
- Cuba (2012),
- Guatemala, Honduras y Nicaragua (2013)
- República Dominicana (2016)

Debido a la adhesión de estos países, y dado que su ubicación pertenece a América Latina y el Caribe, se decide cambiar el acrónimo del Grupo a GAFILAT. Esta

modificación fue suscrita en la asamblea XXX del Pleno de Representantes en donde se enmienda del Memorando de entendimiento del Grupo. (GAFILAT)

En los países miembros del GAFILAT, se han creado instituciones gubernamentales encargadas de implementar las recomendaciones del GAFI y su control a nivel de cada jurisdicción nacional. Estos organismos crean los esquemas estatales de control que personalizan e implementan sus sistemas de supervisión y control, los cuales son la base de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento de delitos en cada nación. A continuación, se presentan dichas instituciones:

País	Acrónimo	Nombre
Argentina	UIF	Unidad de Información Financiera
Bolivia	UIF	Unidad de Investigaciones Financieras
Brasil	COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Chile	UAF	Unidad de Análisis Financiero
Colombia	UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
Costa Rica	UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
Cuba	UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
República Dominicana	UAF	Unidad de Análisis Financiero
Ecuador	UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
Guatemala	IVE	Intendencia de Verificación Especial
Honduras	UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
México	UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
Nicaragua	UAF	Unidad de Análisis Financiero
Panamá	UAF	Unidad de Análisis Financiero
Paraguay	SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
Perú	UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
Uruguay	UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero

Tabla 2. Organismos de control y regulación de lavado de activos y financiamiento de delitos en los países miembros del GAFILAT

Fuente: Elaboración propia

Pero, ¿qué implica la adhesión a esta gobernanza internacional, y, por el contrario, qué repercusiones tiene no hacerlo? Pues bien, en primera instancia se debe comprender que el GAFI evalúa la adopción e implementación de sus recomendaciones, por parte de cada jurisdicción nacional, tanto su estado y aplicabilidad, como su efectividad. Con esto

determina la inclusión de cada país en listas que determinan el grado de cumplimiento y alcance de estas recomendaciones.

Con el fin de estandarizar las acciones y esfuerzos realizados por los países miembros el GAFI, se creó la lista de los países y territorios no cooperantes *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT por sus siglas en inglés) (Solano Córdova 2016, 56) Esto, debido a que los países desarrollados miembros del GAFI, habían ya implementado controles sobre sus sistemas financieros locales, sin embargo, estos controles se veían afectados por las operaciones de los países que no habían adaptado sus transacciones financieras a las recomendaciones del GAFI; esto afectaba a las transacciones del sistemas financiero internacional, y a sus aspiraciones de cooperación internacional en materia de prevención de lavado.

Al definir la lista de países no cooperantes, los países miembros del GAFI buscaban ejercer presión sobre las jurisdicciones y centros financieros internacionales, que no habían adoptado sus recomendaciones. Desplazando así, la responsabilidad frente al lavado de activos y sus delitos adyacentes hacia otros actores. Esto colocaba a dichos países y territorios no cooperantes en el centro de la atención internacional, calificándolos como jurisdicciones deficientes.

En el año 2000, el GAFI empezó a publicar las listas de países y territorios no cooperantes, que, en primera instancia solo incluía a los países que no pertenecían este régimen internacional, para luego ampliarse a todas las jurisdicciones del mundo esté o no al tanto o en concordancia con este régimen internacional.

Una evaluación que, basada en la inobservancia de los criterios, omisión o falta de implementación de las recomendaciones que el GAFI había publicado a esa fecha, determinaba el grado de cooperación internacional que mantenía cada territorio desde la visión de los países más desarrollados.

Desde ese año hasta la actualidad se siguen publicando listas de estos países *no cooperantes*. Actualmente denominadas debido a su grado de incumplimientos como: 1) Jurisdicciones de alto riesgo sujetas a acciones inmediatas; 2) Jurisdicciones de creciente monitoreo; y; 3) Jurisdicciones en proceso de cumplimiento.

Las consecuencias de entrar en estas listas son variables de acuerdo a cada actor. A más de debilitar su imagen, un país o territorio puede ver limitado su accionar financiero internacional al constar dentro de las jurisdicciones con deficiencias. Esto genera una afectación muy amplia, que va desde las relaciones y cooperación con organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario

Internacional (FMI), hasta implicaciones que van más allá de las líneas de crédito y operaciones financieras. La inclusión de un país y/o territorio dentro de estas mal denominadas *listas negras*, puede acarrear un efecto en cadena dentro del sector público y el sector real de la economía, debido a que las restricciones establecidas por los países más desarrollados tienen grandes repercusiones en las actividades económicas y comerciales de los países en desarrollo y menos desarrollados. Un punto focal que será parte de las conclusiones finales de este trabajo

3. Gobernanza ecuatoriana contra el lavado de activos y financiamiento de delitos: institucionalidad, normativa y la adhesión de Ecuador a la Prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos

En comparación con el nacimiento de la contienda mundial contra el crimen organizado en relación al blanqueamiento de capitales, Ecuador es un país relativamente nuevo en la lucha contra el lavado de activos. A pesar de que, como se pudo ver en el apartado anterior, fue uno de los miembros fundadores del GAFISUD, la lucha contra este crimen inició algún tiempo atrás en el país y se reseña a continuación.

El 18 de octubre de 2005 se creó en el país la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, publicada en el Registro Oficial No. 127. Ulteriormente, el 30 de diciembre de 2010, ésta se reformó mediante la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, publicada en el Registro Oficial No. 352, la cual incorporó en su normativa la mayor cantidad de tipificaciones posibles. (Solano Córdova 2016, 54)

Basado en ésta última ley, se creó el Consejo Nacional contra el Lavado de Activos (CONCLA), y la Unidad de Análisis Financiero (UAF). El CONCLA es un cuerpo colegiado integrado por la UAF, cuyas funciones como ente operativo, la facultan a aprobar los planes y políticas contra el lavado de activos, así como los procedimientos y reglamentos de la Institución en sí. También se encarga de la selección de su Director (a) y Subdirector(a). El Directorio está presidido por el/la Procurador(a) General del Estado, su delegado(a), con la participación de seis funcionarios adicionales. (Solano Córdova 2016, 54, 55)

Con este ente operativo, se emite normativa directa y complementaria dirigida al control de LA/FD, lo que incluyó en primera instancia las entidades del sector de la economía popular y solidaria; el sector financiero (banca y seguros); y el sector societario.

Esta normativa que busca el mejoramiento y control perpetuo, a través de la formulación de regulaciones que involucran la supervisión a cargo de sus respectivas instituciones de control, en este caso de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Bancos y Seguros, y la Superintendencia de Compañías, respectivamente. (PGE 2019) Ésta última, pasó a ser entre de supervisión del sector asegurador en estos últimos años.

A pesar del esfuerzo del país, principalmente dentro del sistema financiero nacional, el 17 de febrero de 2010, el GAFI colocó al Ecuador y otros 4 países en una nueva lista de países no cooperantes. Sus motivos, se centraban en el riesgo que representaba el país para el sistema financiero internacional, pero principalmente la falta de cooperación internacional que demostraban no poseer un alto grado de compromiso, fundamentalmente de carácter político. (Solano Córdova 2016, 58) El GAFI emitió consiguientemente, un plan de acción, el cual debía ser cumplido cabalmente para ser eliminado del listado de países con deficiencias estratégicas o no cooperantes.

Posteriormente, y luego de un trabajo de varios años, en la sesión Plenaria del GAFI de febrero 2015, Ecuador presentó la normativa expedida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para la prevención del LA/FD en los sectores financieros, tanto del grupo bancario, como de economía popular y solidaria. Esta presentación, incluyó la exposición sobre la aplicación de medidas cautelares sobre activos vinculados con el terrorismo, mismas que fueron emitidas conjuntamente por el Consejo de la Judicatura (CJ), la Fiscalía General del Estado (FGE) y la Unidad de Análisis Financiero. (PGE 2019)

Este progreso, reconocido como positivo por el GAFI, derivó en la disminución de las deficiencias estratégicas que originalmente había identificado en su evaluación del Ecuador. Debido a esto, en junio del mismo año, se realizó la visita de un equipo técnico al país, el cual verificó la completa implementación y ejecución del plan de acción previamente levantado por el Organismo Internacional. Con los resultados de dicha visita, se excluyó al Ecuador de la Declaración Pública de GAFI, saliendo así de la clasificación como jurisdicción con deficiencias estratégicas.

Posteriormente, en Ecuador se modifica la Unidad de Análisis Financiero y se da nacimiento a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE). Es una entidad gubernamental técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos en el país. (UAFE 2019)

La UAFE es un organismo cuya misión es “liderar la lucha coordinada contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, mediante la formulación de políticas y generación de reportes de análisis financiero confiables, reservados y oportunos, para contribuir al fortalecimiento y transparencia del sistema económico social sostenible y a construir un Estado democrático” (UAFE 2019)

Para comprender las necesidades específicas de Ecuador en su lucha contra el blanqueamiento de capitales, es necesario realizar un análisis de su grado de susceptibilidad a este delito. Por esta razón, tal como en el primer apartado de este capítulo, se presenta una revisión sobre el índice de vulnerabilidad a corrupción y lavado de activos, pero esta vez con una mirada histórica del Ecuador. En el mismo se puede observar el cambio que ha tenido el país en su posición mundial, así como la evolución de este índice emitido por Instituto de Gobernanza de Basilea (BIG)

Periodo 2012 - 2019				
Año	Posición mundial	Cambio de posición en relación al año previo	Puntaje	Cambio de posición en relación al año previo
2019*	29	▼ -3	6,25	▼ -0,05
2018	32	▼ -8	6,30	▲ 0,00
2017	40	▼ -46	6,29	▲ 0,82
2016	86	▲ 22	5,48	▼ -0,57
2015	64	▼ -25	6,05	▲ 0,43
2014	89	▲ 2	5,62	▼ -0,07
2013	87	▲ 63	5,69	▼ -1,20
2012*	24	-	6,89	-

* Años peor situados de Ecuador en relación de su vulnerabilidad a corrupción y lavado de activos

Figura 5. Nivel de vulnerabilidad de Ecuador en relación a corrupción y lavado de activos en el periodo 2012 - 2019

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del BIG (2019)

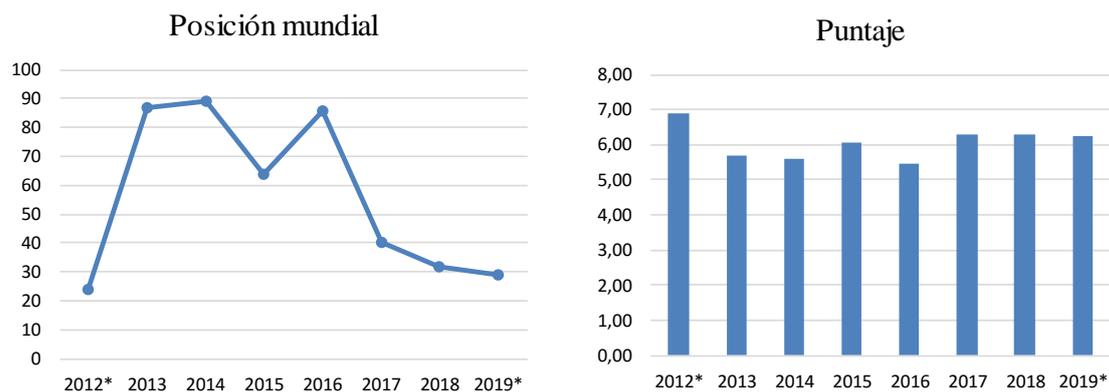


Figura 6. Comparativo anual de posición y puntaje en niveles de vulnerabilidad a la corrupción y lavado de activos en Ecuador durante el período 2012 - 2019

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del BIG (2019)

Es importante evidenciar que, no existe una relación directamente proporcional entre el puntaje anual en el índice de vulnerabilidad a la corrupción y lavado de activos y la posición a nivel mundial. Como se muestra en los cuadros, el puntaje de Ecuador no presenta grandes variaciones anuales, no obstante, su posición en el esquema mundial sí ha variado considerablemente, teniendo sus picos más altos en los años 2012 y 2019 donde llegó a ocupar los puestos 24 y 29 del ranking global. Esto sucede debido a las fluctuaciones políticas y sociales de otros actores a nivel mundial, es decir, que el cambio en este ranking para el Ecuador se da por variaciones de otras naciones.

El promedio de puntaje de Ecuador durante estos últimos 8 años es de 6,07%, un índice muy alto que lo sitúa en el quinto país más susceptible de América Latina y el vigésimo noveno a nivel mundial, en 2019. Indicador que demuestra la necesidad imperiosa del país de tener un organismo fuerte en la lucha contra todos los delitos asociados a la corrupción y el lavado de activos.

Adicionalmente a lo revisado dentro del Ecuador, en cuanto a su nivel de susceptibilidad, de modo similar y complementario, se destaca que a partir de la dolarización de la economía (2000), se produjo simultáneamente también una reconfiguración del narcotráfico a escala global, donde el país se convirtió en una vía de tránsito de sustancias estupefacientes y bienes de procedencia ilegal. Ambas condiciones, junto a los índices previamente presentados han vuelto al Ecuador un país con todas las características para ser blanco del lavado de activos. Para Francisco Bermeo, si bien no hay cifras oficiales sobre lavado de dinero, existen algunas estimaciones. En los últimos años el país ha tenido un dramático aumento en el contrabando de dinero, que se refleja

en prácticas de lavado y tráfico de grandes cantidades de dinero por parte de grupos criminales. (Bermeo 2015, 5)

Pero, a pesar de que no existen cifras oficiales para ilustrar el volumen de narcotráfico en nuestro país. Alexei Páez, catedrático de la FLACSO y Ángel Aldaz, manifiestan que Ecuador es un sitio privilegiado para el lavado de dinero que procede del narcotráfico, dada su condición de país dolarizado. El primero, como autor de *Economía Política del Narcotráfico: el caso ecuatoriano*, señaló que el impacto de esta actividad, según fuentes de la Procuraduría del Estado podría estimarse entre US\$ 800 millones a US\$ 1 billón al año. Sin embargo, advierten que, es muy complicado establecer un importe real, porque comúnmente, las operaciones son al menudeo en la frontera y alimentan el denominado *contrabando de divisas*. (Paéz, Bonilla, y Bruce s. f., 51) (Aldaz Valdez 2009, 51)

Según describe Oscar Paredes, no solamente las condiciones previas convierten al Ecuador en susceptible, sino que la institucionalidad local no posee amplia experiencia en la lucha contra el lavado de activos convirtiéndose en una localidad muy vulnerable para ese tipo de actividades ilícitas. Esta situación es aprovechada por los carteles de la droga e incluso por las mafias internacionales que ven a un Ecuador dolarizado como un atractivo. (Paredes Muñoz 2009, 14) Perspectiva que el autor analiza desde tres elementos:”

- 1) El Ecuador posee una política antidroga que se encuentra alineada con la búsqueda de mermar completamente esta actividad ilícita por parte de Estados Unidos. Para esto, nuestro país posee mucha experiencia que se ve reflejada en el decomiso permanente de droga, precursores para su fabricación, y detención de delincuencia asociada. Estos esfuerzos que son reconocidos internacionalmente, han encaminado al Ecuador a dejar de lado los aspectos relacionados con la prevención del lavado.
- 2) El país, una vez consolidado en el primer punto, ha enfocado sus esfuerzos para alinear su sistema nacional de control a las exigencias internacionales contra el lavado de activos. Aunque, en un principio prestando principal atención al sector financieros y no a otras industrias vulnerables como: transporte, sector turístico, casas de valores etc. Sectores por el cual transcurren millonarias cifras de dinero y a las cuales no se les presta especial atención y no se realiza un control apropiado.

- 3) Desconocimiento del impacto de la economía ilegal del narcotráfico en el país, lo que implica dificultades para el planteamiento de políticas públicas adecuadas. (Paredes Muñoz 2009, 14)

Además, y sobre todo por el autor Fredy Rivera en su libro *Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas*, hace alusión a la dolarización como un eje principal que aumenta las características de vulnerabilidad que posee el Ecuador hacia la delincuencia organizada. Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, esto convirtió al Ecuador en un escenario más atractivo para el lavado de dinero debido a su proximidad con Colombia y Perú (Rivera Vélez 2005, 292)

Lo manifestado por este autor, evidencia una vulnerabilidad muy relevante debido a la moneda que maneja el Ecuador y a la proximidad con Colombia y Perú. Efectivamente los dos países vecinos se caracterizan por ser grandes productores de sustancias estupefacientes, y que buscan que la trazabilidad de dinero generado por esta actividad ilícita pueda perderse en una economía que usa el dólar norteamericano, lo que facilita su pronta y más ágil inmersión dentro del curso normal de transacciones.

Para Mauricio de la Torre, al mismo tiempo se debe tener en cuenta, el contrabando de dinero en efectivo, es decir, la salida al exterior de ingentes cantidades de dinero mediante la utilización de varias técnicas e industrias; entre éstas tenemos: compañías aéreas de correos internacionales, compañías aéreas de pasajeros, aviones o vehículos privados, transporte de carga, o simplemente la salida a través de testaferros, minimizando las cantidades para evitar sospechas. En Ecuador existe el Impuesto a la Salida de Divisas, también denominado ISD. (De la Torre Lascano Carlos Mauricio 2018, 157) Este impuesto se basa en la premisa de que el país debe evitar a toda costa la entrada y salida de capitales *golondrina* para proteger la dolarización.

Además de esto, es preciso acotar lo dicho por Peter Aldeas e Ethan Nadelmann, quienes advierten que con demasiada frecuencia la aplicación de leyes transfronterizas es tratada como el aspecto final, en lugar de un medio o mecanismo para conseguir un fin. De esta manera, medir la efectividad de la internacionalización de estas leyes es frustrantemente elusivo; y que, con indicadores fáciles de manipular, a menudo estas leyes representan poco más que un "cumplimiento del papel", especialmente en países menos desarrollados con una capacidad de ejecución anémica. (Andreas y Nadelmann 2006, 251-52)

Luego de este análisis y para este trabajo de investigación, es imprescindible conocer la normativa con la cual trabaja la UAFE (emitida por distintas instancias y dependencias estatales); en el siguiente capítulo, se presenta un resumen de la base jurídica y normativa en la cual este Organismo sustenta su actuación en el campo regulatorio ecuatoriano, la cual será ampliamente analizada.

De la misma forma, se revisará el caso específico de las cooperativas de ahorro y crédito que funcionan en el país. Dichas entidades poseen activos que ascienden a US\$15.000 millones y cuya actuación en el mercado de los servicios financieros es muy relevante. Se revisará en forma específica la actuación de los organismos de supervisión como la UAFE, así como su relación con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, organismo de control directo de las entidades financieras de este sector.

Capítulo segundo

La Unidad de Análisis Financiero y Económico del Ecuador y su funcionamiento frente al sector de cooperativas de ahorro y crédito, en el periodo 2012 – 2019

En este capítulo se realiza una reseña histórica de la economía popular y solidaria en Ecuador, sus inicios, evolución y la notoriedad de las organizaciones que la conforman. Posterior a esto, se analiza la importancia de las organizaciones de EPS en el sector financiero, es decir, su impacto frente al sector bancario tradicional.

Conocida la importancia del sector frente al sistema financiero nacional, se examina la estructura de control que posee este sistema incluidas las organizaciones de EPS, concatenando esto con los resultados de las evaluaciones del GAFI en el país, y cómo las cooperativas de ahorro y crédito influyeron en la salida del Ecuador de las listas de países no cooperantes de la gobernanza internacional.

Finalmente, el capítulo examinará la normativa local de prevención de lavado de activos emitida y provista por los organismos reguladores, así como las leyes, normas, y metodologías de trabajo para establecer en una evaluación conjunta con la experiencia de profesionales de este campo, si estas prácticas en el sector real mitigan o no, el riesgo de ser blanco o conductos del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos.

1. Antecedentes sobre el cooperativismo en el país; la Unidad de Análisis Financiero y Económico y su vinculación con las entidades de Economía Popular y Solidaria en Ecuador, durante el periodo 2012 – 2019

La cooperación y la cultura de asociación en el país se remontan a la época pre colonial, tiempo en el que estos esquemas de trabajo constituyeron un factor esencial en el desarrollo de su población. En el Quito antiguo, hoy República del Ecuador, previa y posteriormente a la dominación incaica y a la llegada de la conquista española, existían distintas maneras de colaboración entre la colectividad agrícola; entre éstas se destacan: mingas, mancomunación de trabajo, cambia manos etc. Estas formas de colaboración que presentaban un beneficio colectivo y comunitario, son los primeros modelos de colaboración que fortalecieron las organizaciones económicas que hoy conocemos como cooperativas. (Da Ros 2017, 57:251)

Se considera que existen 3 etapas que distinguen y establecen cronológicamente la evolución del movimiento cooperativo ecuatoriano: 1) la primera arranca principalmente en las ciudades de Quito y Guayaquil con la creación de organizaciones artesanales y de ayuda mutua a inicios del siglo XIX; 2) la segunda etapa inicia en 1937, año en que se emite en Ecuador la primera Ley de Cooperativas; ésta tenía como objetivo dar mayor alcance a los movimientos asociativos campesinos, con la modernización de su estructura administrativa y productiva ya dentro de un modelo cooperativista; y 3) La tercera etapa comienza al expedirse la Ley de Reforma Agraria (1964), y una nueva Ley de Cooperativas (1966). (Da Ros 2017, 57:251-52)

El año 1937, es decir, el inicio de la segunda etapa del cooperativismo en el Ecuador, marca un antes y un después en la evolución de este sector. Esto, debido que a partir de esa fecha hasta 1959 se crearon 440 organizaciones. No obstante, la proliferación de éstas fue superior durante la década del 60, tiempo en el que se crearon 1566 cooperativas, lo que demuestra que en esos 10 años se afianzó el movimiento cooperativista ecuatoriano. Algo que se puede atribuir en cierta magnitud a las leyes antes descritas en la tercera etapa, (Mills 1989, 11-264)

Sin embargo, con respecto a la década de 1960, existen autores que consideran que, solo hasta dicho año, el movimiento tuvo una naturaleza y objetivos asociativos y de beneficio cooperativo, es decir, que su proliferación obedecía a intereses comunitarios y de crecimiento colectivo. A partir de esa fecha, Carlos Naranjo autor del libro *La Economía Popular y Solidaria en la Legislación Ecuatoriana*, sostiene que el “sector fue infiltrado por el Estado ecuatoriano a través de las agencias de desarrollo de los Estados Unidos; y, como resultado, el movimiento perdió autenticidad. Se convirtió en la mayoría de los casos en un capitalismo colectivo” Para esto, este autor cita como ejemplos a las cooperativas de transporte y a las cooperativas agropecuarias a las cuales califica como organizaciones de mera formalidad. Por otro lado, el Estado, en lugar de promover al movimiento, de forma general, y hasta ese tiempo, lo ha trabado con actitudes antagónicas, manipulaciones de mala fe, y procesos burocráticos sin necesidad y respuesta. (Naranjo 2016, 267)

Posteriormente, en la década de los 90, el gobierno consideró prudente la bancarización de todas las actividades de intermediación financiera. Por este motivo, estableció la Ley de Instituciones del Sistema Financiero, con la finalidad de crear un ambiente armonizado de control, y la búsqueda de crecimiento en el sector; esto, con la inclusión de las cooperativas de ahorro y crédito bajo la supervisión de la

Superintendencia de Bancos. En este mismo periodo, el Ecuador pasó por una severa crisis que estuvo marcada por tres aspectos fundamentales: 1) un endeudamiento público excesivo; 2) la devaluación del Sucre; y, 3) una profunda inestabilidad política. Estos factores provocaron una inevitable afectación en el sistema financiero nacional, lo que derivó en que se produzca el denominado “feriado bancario” en 1999, un daño estructural que tuvo como características principales el desarrollo inestable y doloso de operaciones financieras, la fragilidad extrema del sistema bancario y el posterior congelamiento de ahorros. Producto de esto, la población generó desconfianza en el sistema financiero nacional de tipo formal y empezó a realizar un retiro masivo de sus ahorros. Al agravarse esta crisis, las entidades financieras empezaron a cerrar sus puertas, con la quiebra de casi los dos tercios del sistema bancario nacional debido a que no poseían el nivel adecuado de liquidez para cubrir sus obligaciones con el público. No obstante, gran parte de la población, aún necesitaba un lugar apropiado para mantener su dinero, y es aquí donde las cooperativas de ahorro y crédito demostraron ser una alternativa confiable para el consumidor, debido a que nunca cerraron sus puertas. (Morales Noriega 2018, 6)

Unos años atrás, principalmente desde el año 1995. Los agentes económicos del país comenzaron a reemplazar al Sucre como unidad de cuenta, adoptando cada vez más el Dólar como medio de cambio, transacción y reserva. Para 1999 el Banco Central del Ecuador abandonó la banda cambiaria que mantenía, y permitió al Sucre fluctuar libremente, esto originó la devaluación descontrolada de la moneda, así como cambios inflacionarios que intensificaron los problemas descritos en el párrafo previo. En marzo de ese año, Jamil Mahuad, entonces Presidente del Ecuador, anunció medidas económicas que incluían esencialmente: el incremento de impuestos y la eliminación de ciertos subsidios, lo que empeoró la situación y devino en el incumplimiento de la deuda externa el 31 de agosto de 1999. Con esta antesala y con la desastrosa situación que atravesaba el Ecuador durante este periodo, el año 2000 sería un año de cambios sustanciales para el país. Jamil Mahuad inicia el proceso de dolarización formal en el país fijando la tasa de cambio en 25.000 sucres por cada dólar. Posterior a esto, se generó un proceso especulativo que afectó a todos los niveles de transacción, debido a que el poder adquisitivo se debilitaba sustancialmente debido a una fuerte inflación en dólares, que afectaba a los salarios, encarecía la canasta básica y elevaba las tasas de interés etc. Esto hizo que la población se volcara a las calles en protesta por la crisis. El 21 de enero del año 2000 el Gobierno de Mahuad fue derrocado en golpe de estado, orquestado por civiles y militares. En ese mismo mes se da paso a Gustavo Noboa como Presidente del Ecuador, mismo que confirmó el proceso de

cambio formal a la dolarización, en dónde se utilizó todo el año para el reemplazo de la moneda y el intento por estabilizar todos los efectos de este cambio. (Salgado Moreno 2004, 15-6-7-8)

Si bien, la introducción del dólar como la moneda oficialmente utilizada en el país, tiene varias ventajas como: la eliminación de las pérdidas en términos de intercambio; la tendencia de la inflación a asemejarse a la Estados Unidos; la reducción en los costos transaccionales, la simplificación y estandarización de procesos contables etc. En términos que conciernen al sector financiero y sus consumidores, no reflejó una mejora sustancial, debido a que en los años posteriores a la dolarización y hasta la actualidad, el precio del dinero en el país continúa siendo muy elevado en relación con el que prevalece en el sistema financiero internacional. Esto se da fundamentalmente en relación al propio dólar, moneda que le quitó competitividad al sector productivo, lo que genera que su apalancamiento sea demasiado alto, y por ende las Instituciones Financieras deban mitigar ese riesgo con tasas de interés más elevadas. (Salgado Moreno 2004, 12-37)

En el año 2009 con la llegada de Rafael Correa a la presidencia del Ecuador existió un gran impulso a la economía popular y solidaria, tanto en el plano normativo, con la inclusión de artículos específicos en la constitución, así como institucional, con la creación de dependencias dirigidas directamente a su regulación y apoyo, como se verá en los siguientes párrafos.

Esta reseña histórica, se completa de forma más exacta, al establecer qué es la economía popular y solidaria, sus inicios, así como el manejo estatal de su regulación. La Constitución de la República del Ecuador la define en su artículo No. 283 como:

“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución 2008)

Como se puede ver en este extracto de la Constitución, la economía popular y solidaria enmarca todo tipo de actividad económica de asociación o comunitaria. Como menciona Hugo Jácome, era de vital importancia visibilizar dentro de la reforma constitucional del Ecuador en el 2008 la importancia de los actores de EPS. Sectores que se encuentran conformados por seres humanos que con asociaciones para producción,

comercio y finanzas populares constituyen un gran eslabón de la economía del país. (Jacome Estrella 2016, 19-20)

En la última década la EPS ha tenido grandes cambios y transformaciones que han trasladado las operaciones de estos sectores hacia actividades económicas más reguladas, desarrolladas y modernizadas. Uno de los cambios más importantes fue la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el año 2012, a partir de lo cual todo este tipo de asociaciones pasaron a ser formalmente supervisadas por esta dependencia estatal, dejando atrás el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que no poseía la capacidad instalada ni la experiencia para ejercer este tipo de supervisión. La llegada de la SEPS trajo consigo una mayor visibilidad del sector. Esto, con la creación de fuentes informativas, boletines, y documentación, que en la actualidad incluye datos sobre: socios, ingresos, obligaciones con el público, actividades, servicios y su alcance. (Jacome Estrella 2016, 24)

Además de este cambio, existió otro de gran relevancia en materia normativa: la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), un año antes de la creación de la SEPS. Una ley muy analizada y argumentada por las organizaciones de EPS, pero que finalmente fue aprobada por la Asamblea Nacional de aquel entonces. La LOEPS tiene como objetivos: reconocer, fomentar y fortalecer la EPS. Adicionalmente, presenta la normativa para constituir, organizar, y reglar el funcionamiento y extinción de los actores de esta economía, específicamente de la solidaria, y crea sus derechos, obligaciones y beneficios. La ley, establece la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control y acompañamiento de los actores, y es un importante avance en términos de visibilización, regulación y fomento de las prácticas de la economía social y solidaria en el contexto nacional. (Sánchez 2016, 40)

Para Jeannette Sánchez, aunque estos grandes avances representaron pasos positivos en temas normativos e institucionales, “las políticas macroeconómicas, fiscales, sectoriales, financieras, hasta el día de hoy requieren una mirada más especializada de este gran actor económico, para fortalecerlo y evitar perjuicios, en las decisiones políticas. Es decir, hace falta un gran esfuerzo para hacer transversal el enfoque desde una mirada de EPS, en la toma de decisiones de las políticas públicas.” (Sánchez 2016, 46)

En contraposición de lo descrito por Jeannette Sánchez, para Carlos Naranjo, existen normas suficientes y adecuadas para la promoción y el desarrollo de la economía solidaria, empero, queda una “vía abierta” para su interpretación en muchos aspectos.

Solamente con el transcurrir del tiempo se podrá observar qué se aplicó con convicción y qué por conveniencia. No obstante, para este autor, la EPS debe ser aplicada con convicción, debido a que, su naturaleza de asociación y comunidad, en muchos de los casos es más profunda que una sociedad privada. (Naranjo 2016, 170)

En relación a lo descrito en los párrafos previos, es importante conocer la vinculación interinstitucional y cómo se relaciona con la normativa para el desarrollo de la economía popular y solidaria. Para esto en Ecuador, la UAFE complementa sus acciones con los de distintos organismos de control del sistema estatal. Para esto, y debido a que estos organismos supervisores tienen un alcance a nivel nacional, la UAFE ha vinculado su trabajo con la colaboración de las siguientes dependencias: Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías, Valores, y Seguros; y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Estas entidades gubernamentales han establecido sus metodologías de inspección y revisión, adaptándolas a los requerimientos que la UAFE, en función de las 40 recomendaciones del GAFI; específicamente ésta última supervisa también el accionar de las cooperativas de ahorro y crédito en el país.

Antes de realizar una evaluación de la vinculación e integración entre ambas dependencias estatales (UAFE y SEPS), es necesario analizar la relevancia de las cooperativas de ahorro y crédito en función de las declaraciones públicas del GAFI, y cómo ha sido observado cronológicamente el Ecuador por esta instancia de la gobernanza internacional, así como por su homólogo regional el GAFILAT, Para esto, se resumen a continuación las siguientes declaraciones; sus causas, efectos y las medidas adoptadas por el país. Estas consideraciones específicas muestran la relevancia del sector financiero de la economía (incluyendo a las cooperativas de ahorro y crédito), en la visión del GAFI sobre el Ecuador:

- Declaración pública del 24 de octubre 2014: Ecuador ha presentado avances en el sector societario, más no en el sector financiero, por lo cual se declaró al país como una jurisdicción con deficiencias estratégicas.
- Declaración pública del 27 de febrero 2015: Ecuador implementa planes de acción para el control del sistema financiero nacional, no obstante, se solicita fortalecer esfuerzos en el sector de economía popular y solidaria.
- Declaración pública del 26 de junio de 2015: Ecuador presenta grandes avances en el sector de financiero, implementando la tipificación de delitos, congelamiento de activos y comiso de fondos, los mismos que incluyen a las entidades el sector de economía popular y solidaria

- Declaración pública del 23 de octubre de 2015: fecha relevante para Ecuador, el país, deja de ser sujeto de seguimiento del GAFI, y sus avances expuestos son considerados como relevantes. Aunque el régimen internacional insta al país a seguir con los procesos de mejora. (De la Torre Lascano Carlos Mauricio 2016, 322 - 324)

Estas declaraciones públicas del GAFI demuestran el alcance y la magnitud con la cual esta gobernanza internacional considera a las organizaciones de economía popular y solidaria en el campo financiero. Esto denota claramente que para el GAFI no existe una diferenciación radical entre los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito (en el ámbito de prevención de lavado de activos), debido fundamentalmente a que en ambos casos sus operaciones de generación de ingresos están representadas por transacciones de intermediación financiera. Por este motivo, los planes de acción y avances sobre las observaciones detalladas en las declaraciones públicas descritas previamente para las instituciones financieras de la EPS, han sido claves para el Ecuador en su salida de los listados públicos del GAFI como países no cooperantes.

Una vez revisadas estas consideraciones sobre la importancia y la supervisión de las instituciones de la economía popular y solidaria a lo largo de este trabajo, nos queda considerar su magnitud económica dentro del territorio nacional; a continuación, se presenta un resumen del volumen de activos que posee el sector en relación con los de la banca tradicional.

Activos del sector financiero ecuatoriano con corte al 30 de agosto de 2019				
Expresado en millones de dólares americanos				
Sector	Segmento	Monto en activos	Participación	Participación sector
Bancario	Grandes	25.951	47%	75%
	Medianos	14.385	26%	
	Pequeños	1.336	2%	
Financiero de Economía Popular y Solidaria	Segmento I	10.361	19%	25%
	Segmento II	1.886	3%	
	Segmento III	964	2%	
	Segmento IV	467	1%	
	Segmento V	104	0%	
		55.454	100%	100%

Figura 7. Activos de las entidades financieras ecuatorianas por tamaño

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Informe Técnico de la Asociación de Bancos del Ecuador con corte a agosto 2019 (ASOBANCA 2019)

Tal como se muestra en la gráfica previa, el sector bancario es mayoritario en la intermediación financiera en el país, pues representa las 3/4 partes de todo el sistema financiero. Empero, el sector de economía popular y solidaria alcanza un 25%, lo cual demuestra la gran representatividad del sector cooperativo en el sistema financiero nacional.

Sin embargo, a la relación de 3 a 1 que poseen los bancos en comparación a las de economía popular y solidaria (nivel de activos), las cooperativas de ahorro y crédito poseen una gran diversidad en cuanto a su posicionamiento dentro del país, presentando alternativas de financiamiento e inversión principalmente por el acceso que brindan a provincias y comunidades no alcanzadas por la banca tradicional. Este matiz, sin lugar a dudas, incrementa su nivel de representatividad y participación en el país, debido a que muchas cooperativas figuran para sus usuarios y consumidores la única opción financiera legalizada cercana a sus necesidades. Por tanto, el nivel de consumidores que poseen este tipo de entidades sí es una competencia directa en relación a usuarios y el alcance a estos.

Se debe considerar que, las instituciones miden su nivel de operaciones y tamaño por los activos que poseen, debido a que la mayor parte de estos activos pertenecen a cartera colocada, lo que nace de las obligaciones con el público, es decir de los depósitos de sus cuenta-ahorristas, clientes, socios, etc.

A continuación, se presenta un resumen en función a sus activos solamente de las entidades financieras de EPS, cuadro en el cual también se muestra el número de entidades que conforman cada segmento:

Número de entidades del sector financiero de EPS por segmento y activos con corte al 30 de agosto de 2020				
Expresado en millones de dólares americanos (activos)				
<i>Segmento</i>	<i>No. de entidades</i>	<i>Monto en activos</i>	<i>Participación entidades</i>	<i>Participación activos</i>
Segmento I	32	10.361	5%	75%
Segmento II	40	1.886	7%	14%
Segmento III	78	964	13%	7%
Segmento IV	174	467	30%	3%
Segmento V	260	104	45%	1%
	584	13.782	100%	100%

Figura 8. Número de entidades del sistema financiero de EPS y su participación de activos dentro del sector

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Informe Técnico de la Asociación de Bancos del Ecuador, con corte a agosto 2019 (Vistazo 2019)

Estos 5 segmentos en los cuales se clasifican estas entidades poseen distinciones en relación a la normativa que aplican, pues debido a su tamaño, recursos, capacidad instalada, experiencia etc., su ámbito de aplicación es diferenciado por todos los organismos reguladores.

¿Cómo se determina en cuál segmento se enmarca una cooperativa de ahorro y crédito?, pues la SEPS clasifica a las entidades por su tamaño, es decir por sus activos. Dichas clasificaciones se definen de la siguiente manera:

Segmento 5: Hasta US1 MM

Segmento 4: De US\$1MM a US\$ 5MM

Segmento 3: De US\$5MM a US\$20MM

Segmento 2: De US\$20MM a US\$80MM

Segmento 1: De US\$80MM en adelante

Del cuadro precedente se pueden obtener varias interpretaciones sustanciales. En primer lugar, es central señalar que el 5% de entidades poseen el 75% de participación en activos de todo el sector, es decir que existe una gran concentración de entidades de EPS que operan en la economía ecuatoriana. En segundo lugar, se puede observar que, en total, existen casi 600 entidades de este tipo y de las cuales un 75% (434 cooperativas), son pequeñas y tienen apenas el 5% del total de activos; como se describió en el párrafo anterior requieren un menor grado de control. Pero, ¿en qué derivan estas observaciones?, pues originariamente se demuestra que, en comparación con el sector bancario, la SEPS supervisa un número mucho mayor entidades financieras más que su homólogo bancario, la SB, la cual vigila las actividades de 27 instituciones financieras. Esto, plantea dos grandes interrogantes, ¿qué tan efectivo es el nivel o grado de involucramiento de la SEPS con las entidades supervisadas?; y, ¿cuáles son los niveles de supervisión que aplica esta entidad considerando que cada cooperativa es una organización diferente desde su región de origen en el país, incluyendo su vinculación con la comunidad?, estas preguntas se revisarán más adelante en este trabajo.

Ahora, ¿qué papel juegan la UAFE, la SEPS y otras dependencias gubernamentales frente a las instituciones del sistema financiero de la economía popular y solidaria? Pues, primero se debe diferenciar sus funciones: la Unidad de Análisis Financiero es un organismo *controlador*, por lo cual sus funciones corresponden a controlar el debido cumplimiento de la ley de prevención de lavado de activos, así como la aplicación de la normativa subyacente; por otra parte, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, es un organismo *supervisor del sistema cooperativo*, cuyas funciones

son observar, revisar y examinar el cumplimiento de las disposiciones expedidas por los organismos reguladores. Para esto, el país posee dos organismos reguladores del sector financiero, por un lado está la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), expide la normativa que rige el funcionamiento del sector financiero en los ámbitos de solvencia, liquidez, reservas, provisiones y todo lo que conlleva su actuación en la intermediación financiera en el territorio nacional; por otro lado se encuentra el Banco Central del Ecuador (BCE), que regula primordialmente las tasas de interés, es decir el costo del dinero en el territorio ecuatoriano.

A continuación, se presenta un resumen del aparato estatal de regulación para el sistema financiero:

APARATO REGULATORIO DEL SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO



Figura 9. Aparato regulatorio del sistema financiero ecuatoriano
Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de Banco Procredit (Romero 2020)

Una vez examinadas tanto: la importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en las declaraciones del GAFI; la participación del mercado financiero de las entidades

de economía popular y solidaria; y, las funciones de los órganos de control, supervisores y reguladores, se plantea la siguiente interrogante ¿qué tipo de coordinación-vinculación establece la UAFE con la SEPS? Para esto se detallarán los siguientes argumentos, establecidos a partir de las regulaciones emitidas y las relaciones interinstitucionales actuales, en la siguiente sección.

2. Regulaciones y políticas de prevención del lavado en el sector de cooperativas de ahorro y crédito. El papel de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)

En el capítulo previo, se mostraron ciertos avances relevantes y las leyes emitidas por el país para cumplir con las recomendaciones del GAFI. No obstante, existe un marco jurídico importante que debe ser considerado al momento de realizar una revisión efectiva de las regulaciones. En el anexo descrito a continuación, se ha efectuado un resumen general de dicho marco jurídico. (Ver Anexo 3 – Marco jurídico ecuatoriano contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo)

La UAFE ha emitido una base metodológica local de prevención de lavado de activos. Para lograr el cumplimiento de estas metodologías, cada sujeto obligado debe nombrar un oficial de cumplimiento, funcionario no designado por el organismo de control ni supervisor, el cual debe ser registrado como colaborador de la entidad para este efecto.

Una vez visto el esquema general para la prevención de lavado de activos en el país, se presenta a continuación, la normativa más específica y aproximada a los modelos y metodología de actuación para los sujetos obligados, para luego profundizar en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito.

La Ley de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos, detalla en sus artículos Nos. 4. y 5 que los sujetos obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico son los siguientes sectores de la economía real y financiera, así como los organismos y entidades que se incluyen en el siguiente listado:

Sujetos obligados de reporte en materia de LA/FD
El sistema financiero y seguros.
Las bolsas o casas de valores.
Las administradoras de fondos y fideicomisos.
Las cooperativas.
Las fundaciones y organismos no gubernamentales.
Las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la comercialización de vehículos, embarcaciones, naves y aeronaves.
Las empresas dedicadas al servicio de transferencia nacional o internacional de dinero o valores, transporte nacional e internacional de encomiendas o paquetes postales, correos y correos paralelos, incluyendo sus operadores, agentes y agencias.
Las agencias de turismo y operadores turísticos. Las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la inversión e intermediación inmobiliaria y a la construcción.
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.
Los promotores artísticos y organizadores de rifas. Los registradores de la propiedad y mercantiles.

Tabla 3. Sujetos obligados a reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico en materia de Prevención de Lavado de activos y financiamiento de delitos

Fuente: Elaboración propia con datos de la LPLAFD (Asamblea Nacional 2016)

Este listado de sujetos obligados, en los cuales la UAFE ha centrado sus operaciones de control, forman parte de la estrategia ecuatoriana contra la lucha contra el LA/FD. Para esto, y basado en la estructura y recomendaciones del GAFI, la UAFE ha creado un manual básico que detalla los lineamientos esenciales que los sujetos obligados deben seguir con el objeto de estandarizar los procesos de revisión y reporte que supervisa dicha Institución. Estos lineamientos se refieren a las siguientes actividades:

- Establecimiento de una estructura organizacional, en la cual cada sujeto obligado demuestra el esquema y funcionamiento de la organización o empresa, con el fin revelar las responsabilidades y funciones de cada cargo.
- Creación de políticas sobre los puntos focales de relacionamiento con sus principales actores tanto internos como externos. Entre estas políticas se deben crear criterios de evaluación y de conocimiento sobre: clientes, proveedores, colaboradores, mercado, corresponsales, donantes, etc.

- Implementación de *Debida diligencia*, referida al conjunto de acciones y pasos a seguir en la revisión de transacciones, actividades y actores que presenten perfiles de riesgo u operaciones de carácter inusual.
- Composición de procesos a seguir, para dar señales de alerta a la UAFE, principalmente cuando los sujetos obligados no poseen otros organismos de control.
- Obligatoriedad de registrar todas las operaciones y transacciones de clientes. Realizar reportes de todas aquellas transacciones que individualmente o en su conjunto hacia un mismo beneficiario superen el monto de US\$10.000 o su equivalente en otras monedas. También exige la *debida diligencia* sobre el seguimiento de estas operaciones.

Para esto existen dos tipos de reportes de emisión mensual hacia la UAFE, por parte de los sujetos obligados:

- Reporte de operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas (ROI)
 - Reporte de operaciones y transacciones individuales superiores al Umbral (RESU). (UAFE 2019)
- Utilización de una metodología de evaluación de Administración de riesgos, la cual incluya sus etapas básicas: 1) identificación; 2) medición y evaluación, 3) control; y 4) monitoreo. Esto considerando una medición a través de un matriz de probabilidad e impacto, es decir de ponderación de riesgos. (UAFE 2019)

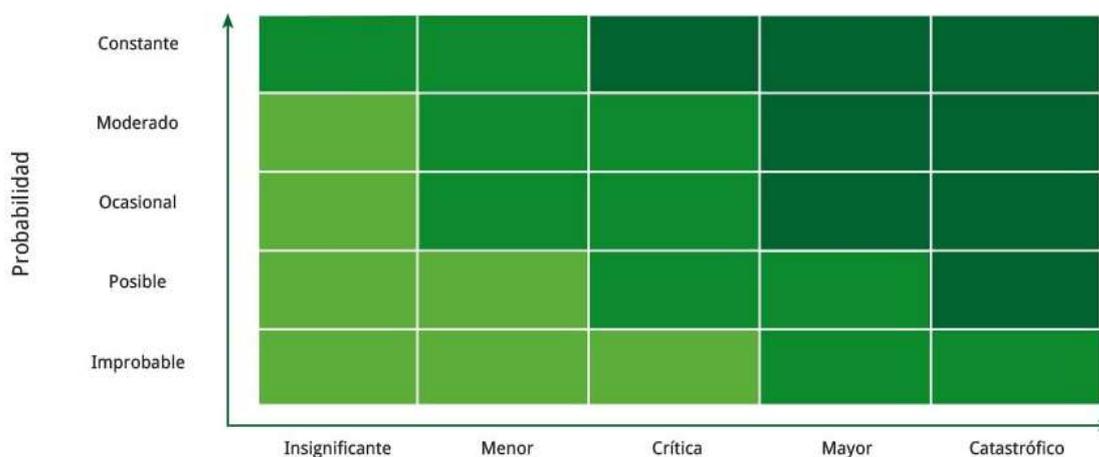


Figura 10. Matriz de ponderación de riesgos

Fuente: (EALDE 2017)

La normativa aplicable debería ser diferente en todos los tipos de sujetos obligados, debido fundamentalmente que cada actividad económica presenta características propias y vulnerabilidades distintas. Su matriz de ponderación de riesgos por ende debería variar de organización en organización. Sin embargo, esto es algo que no sucede en la práctica, debido a que, en el país, no existen metodologías de trabajo enfocadas en riesgos, por lo cual la emisión de La información solicitada termina siendo poco fructífera.

Una vez revisada la metodología base definida por la UAFE para los sujetos obligados y lo descrito en el párrafo anterior, surge una inquietud importante. ¿Cuál es la normativa específica para cooperativas de ahorro y crédito? La respuesta es simple, la UAFE ha delegado a la SEPS, la personalización de la metodología descrita anteriormente, con el fin de que exista una metodología propia y característica para las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, si se revisan los planes de trabajo anuales, los documentos metodológicos, y los diseños de herramientas usadas por las cooperativas de ahorro y crédito, se puede precisar que no existe un verdadero acoplamiento de dicha metodología.

Por otra parte, es trascendente mencionar que los controles de las transacciones, sus registros contables y la revelación de los estados financieros es un parte esencial y complementaria del trabajo de la actuación financiera de una cooperativa de ahorro y crédito. Esta labor es efectuada por auditores internos y externos, que presentan informes con distintas periodicidades en función de lo descrito en el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF). No obstante, el distinto tipo de hallazgos que estos profesionales determinan, no presentan un insumo para el Oficial de Cumplimiento. En palabras de Ángel Romero, sin un correcto control de auditoría se presentan grandes riesgos debido a que las instituciones financieras son el medio de recepción y salida de grandes flujos de dinero, acciones, e inversiones. (Romero Cruz 2016, 111) Es por este motivo, que la actividad de los Oficiales de Cumplimiento, no puede estar alejada de la lectura y evaluación correcta de los estados financieros auditados. Éste es un pormenor que no se encuentra dentro de los planes de trabajo, no solo de las instituciones financiera, sino de los sectores regulados en general.

Para este trabajo de investigación se han realizado 5 entrevistas a oficiales de cumplimiento de distintos segmentos de diferentes cooperativas de ahorro y crédito. En las entrevistas se solicitaron los planes de trabajo y las metodologías utilizadas en función de la realidad y a características de cada institución en la cual prestan sus servicios. Estas

entrevistas nos permitió establecer las siguientes conclusiones sustentadas en la revisión de sus bases de trabajo y en la opinión de estos profesionales:³

- Si bien existe una especificación de las políticas de lavado de activos para las cooperativas de ahorro y crédito, los oficiales de cumplimiento han tendido a personalizar la implementación de las políticas aplicando lemas como: conoce a tu socio, conoce a tu proveedor, conoce a tu inversionista, conoce a tu empleado etc. No obstante, existe la preocupación constante de que incluso al impulsar estas políticas su puesta en marcha no es viable, debido a que las instituciones no prestan especial atención a la relevancia de este trabajo. Por ello, en la mayoría de los casos no existe personal de apoyo para estos departamentos y su puesto dentro de la institución en muchos de los casos representa un simple cumplimiento formal de normas, pero no recibe mayor atención de las Instituciones en sí.
- En todos los casos revisados, las cooperativas de ahorro y crédito no poseen un sistema informático propio para el control del lavado de activos, o la adecuación de sistemas de contabilidad o cartera para poder medir el comportamiento de transaccional de los socios. En sus documentos metodológicos considerar la determinación de *perfiles de riesgos* y cómo revisar a estos actores. No obstante, la gran cantidad de socios, transacciones y actores que participan en las operaciones de una entidad financiera imposibilitan que este trabajo sea realmente efectuado. En otras palabras, la *debida diligencia* es un procedimiento con grandes limitaciones, principalmente de herramientas informáticas.
- Los reportes e informes que realizan estos profesionales están supeditados a las declaraciones de licitud de fondos y al umbral de US\$10.000. Esto significa que, en una enorme proporción, los reportes de los oficiales de cumplimiento se basan en la decisión transaccional de cada actor.

³ Para la realización de este trabajo, se efectuó entrevistas con 5 Oficiales de Cumplimiento de diferentes segmentos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, es decir de entidades de distintos tamaños. Si bien, estas entrevistas no tuvieron preguntas cerradas para la tabulación de información, las preguntas llevadas a cabo estuvieron enfocadas en la visión de estos profesionales sobre el nivel de control exigido por los Organismos reguladores hacia su trabajo, así como hacia la rigurosidad de los controles aplicados. De la misma forma, las inquietudes estuvieron dirigidas hacia conocer las brechas y limitaciones que estos profesionales determinan sobre la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el sector financiero de EPS.

- El oficial de cumplimiento realiza acciones en base a la metodología emitida por la UAFE y por la SEPS, sin embargo, estos profesionales consideran que no existe una adecuada capacitación por parte de los organismos de control, que defina métodos claros de trabajo; dicho de otra manera, no todos estos profesionales manejan bases suficientes sobre investigación, auditoría, finanzas, economía etc.

Si bien, las conclusiones de las entrevistas a estos cinco profesionales reflejan en primera instancia grandes asimetrías entre los objetivos de la metodología implementada y su aplicación práctica; esta tesis no pretende sesgar el análisis en solamente estos resultados, sino que, más bien confrontarlas con lo descrito previamente por otros autores, los cuales sostienen que la normativa y su metodología para revisiones preventivas y reportes es muy amplia y completa.

Pero, entonces ¿dónde radican las asimetrías destacadas en estas entrevistas? Se podría determinar que la esencia de estos desfases entre la normativa y su aplicación efectiva yacen en el proceso de adaptación y funcionalidad en sí. Las herramientas tecnológicas utilizadas, su costo, su implementación y su mantenimiento son consideraciones notables en este tipo de organizaciones que poseen un grado de absorción de su margen financiero muy alto debido a su tamaño y en relación a su segmento. No se puede dejar de lado destacar que, las entidades financieras poseen costos fijos, mismo que representaría una menor participación de gastos en la medida de crecimiento de sus operaciones de ingresos: economía de escala.

Por otra parte, de esta evaluación surge una gran interrogante. ¿Sería prudente trasladar las regulaciones de la banca hacia las cooperativas de ahorro y crédito en materia de prevención de lavado?, la respuesta no es sencilla, no obstante, considerando las declaraciones del GAFI sobre la mirada que posee hacia las instituciones financieras, se debería considerar la posibilidad de que las regulaciones sean exactamente las mismas. Pero esta conclusión, no sería viable en las cooperativas de segmentos más pequeños como los 3, 4, y 5 al momento de implementar revisiones más estrictas y reportes más complejos, debido a motivos de recursos humanos, monetarios y de capacidad instalada, Por tanto, este tema representa unas de las brechas y limitantes que determina este trabajo en sus conclusiones finales.

A continuación, se revisará otro insumo normativo clave no solo para las entidades financieras de EPS, sino para todos los sectores considerados en la prevención de lavado. Se refiere a las caracterizaciones y determinaciones específicas sobre el delito de lavado

de activos incluidas en el Código Orgánico Integral Penal (COIP); dicho instrumento establece textualmente lo siguiente:

Art. 317.- Lavado de activos. - La persona que en forma directa o indirecta:

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.

Estos delitos son considerados como autónomos de otros cometidos dentro o fuera del país, sin perjuicio de los casos en que tenga lugar la acumulación de acciones o penas. Esto no exime a la Fiscalía de su obligación de investigar el origen ilícito de los activos objeto del delito.

El lavado de activos se sanciona con las siguientes penas:

1. Con pena privativa de libertad de uno a tres años cuando el monto de los activos objeto del delito sea inferior a cien salarios básicos unificados del trabajador en general.
2. Con pena privativa de libertad de cinco a siete años cuando la comisión del delito no presuponga la asociación para delinquir. Con pena privativa de libertad de siete a diez años, en los siguientes casos:
 - a) Cuando el monto de los activos objeto del delito sea igual o superior a cien salarios básicos unificados del trabajador en general.
 - b) Si la comisión del delito presuponga la asociación para delinquir, sin servirse de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas.
 - c) Cuando el delito sea cometido utilizando instituciones del sistema financiero o de seguros; instituciones públicas o dignidades; o, en el desempeño de cargos directivos, funciones o empleos en dichos sistemas.
3. Con pena privativa de libertad de diez a trece años, en los siguientes casos:
 - a) Cuando el monto de los activos objeto del delito supere los doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general.
 - b) Cuando la comisión del delito presupone la asociación para delinquir a través de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas.
 - c) Cuando el delito ha sido cometido utilizando instituciones públicas, o dignidades, cargos o empleos públicos.

En los casos antes mencionados, el lavado de activos también se sanciona con una multa equivalente al duplo del monto de los activos objeto del delito, comiso de conformidad con lo previsto en este Código, disolución y liquidación de la persona jurídica creada para la comisión del delito, de ser el caso (República del Ecuador Asamblea Nacional 2018, 107-8)

Este artículo (el más importante del Código en materia penal sobre lavado de activos), permite establecer las siguientes conclusiones previas:

- Si bien las penas descritas en el artículo son fuertes en relación a otros delitos, el sistema judicial ecuatoriano no resulta eficiente para este efecto, debido fundamentalmente a que el delito de lavado de activos no es fácil de comprobar. Para Fanny Armijos, existe una gran brecha entre causas y sentencias. En su trabajo de investigación determina que, en promedio sólo el 4% de las denuncias realizadas por el delito tipificado de lavado de activos poseen sentencias, debido a que para el sistema judicial resulta muy complejo poner en evidencia el delito de lavado de activos. (Armijos 2016, 40) (Ramírez 2018) Un porcentaje tan bajo permite inferir que, a pesar de incluir sentencias ejemplificadoras dentro del COIP, las estadísticas del sistema judicial no reflejan eficiencia en la lucha contra este delito.
- Al revisar la normativa examinada y su complemento legal con el COIP, se podría considerar que el país posee un amplio marco jurídico contra el lavado de activos. No obstante, como lo precisa Rosa Zea, el país no necesita más normativas y leyes concernientes a la prevención lavado de activos, sino de una acción conjunta coherente en la toma de medidas apropiadas que encaminen al país hacia una cultura anticorrupción y anti-lavado. (Zea 2019, 21) Esto no se logra con la emisión de más regulaciones sino con una aplicación adecuada de las ya existentes.

3. Operación de las cooperativas de ahorro y crédito, y la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de delitos

La revisión realizada de las cooperativas de ahorro y crédito muestra que los segmentos 1 y 2 abarcan el 90% de la intermediación financiera realizada por entidades de la EPS como dijimos las regulaciones establecidas por la misma Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y por los demás organismos de control son más fuertes para esas instituciones. No obstante, en el 10% de este sector se encuentran las entidades pertenecientes a los segmentos 3, 4 y 5 cuyo monto de activos en conjunto superan los US\$ 1500 millones. Estas instituciones reciben menos atención del organismo supervisor también son susceptibles a ser vías de lavado de activos, un tema que puede crecer, considerando que son alrededor de 400 instituciones en todo el país.

Las operaciones del sistema financiero de economía popular y solidaria son importantes no solo por las cifras que maneja el sector, además presentan un despliegue

territorial importante de las entidades de finanzas populares y comunitarias, como una respuesta positiva frente a la desatención de la banca tradicional de diversos sectores “olvidados”. En los últimos años, muchas de estas instituciones financieras de la EPS han ido desapareciendo, al punto que actualmente subsiste aproximadamente el 50% de las cooperativas de ahorro y crédito registradas en el año. De hecho, la Corporación de Seguros de Depósito (COSEDE), emite estadísticas sobre la cantidad de cooperativas que han cesado de operar y los motivos de las liquidaciones. Estas estadísticas muestran que entre el 2013 y el año 2016 se han liquidado alrededor de 200 cooperativas en el país. Los motivos de cierre de estas instituciones fueron los siguientes: problemas con los créditos vinculados, es decir los créditos otorgados a funcionarios registraban tasas inferiores al mercado, es decir que sus funcionarios se beneficiaban de sus posiciones y cometían un delito de cohecho; otras debido a su informalidad y mal manejo no cumplían con los requerimientos técnicos como patrimonio técnico, solvencia, liquidez etc.; y, finalmente, entidades que se liquidaron debido a temas de licitud de fondos, es decir no pudieron comprobar que los depósitos provenían de vías legales. (COSEDE 2020) (El Comercio 2017)

Este último motivo evidencia lo descrito en este trabajo, las cooperativas de ahorro y crédito han sido y son utilizadas por el crimen organizado para ingresar flujos de dinero de actividades ilícitas.

Las liquidaciones de cooperativas continúan con paso acelerado en el país bajo procesos depurativos en los que se busca principalmente que los segmentos más pequeños vayan desapareciendo. Esto debido a que presentan mayor riesgo no solo en materia de prevención de lavado, sino que muchos de ellos no cumplen con las condiciones financieras cada día más exigentes en el sector financiero nacional. A pesar de ello, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ha buscado que las entidades que no cumplen con las regulaciones sean absorbidas por instituciones con mejores índices. De esta manera los socios de dichas entidades no pasarían por procesos de liquidación y devolución de depósitos. (El Universo 2020)

Para complementar gran parte de liquidaciones registradas de cooperativas de ahorro y crédito, es preciso mencionar también la poca o nula búsqueda de nuevos productos financieros y su difusión dentro de la EPS. Para Moncayo y Valencia, la tecnología ha permitido generar nuevos servicios financieros a nivel mundial; sistemas de dinero móvil y electrónico que han evolucionado logrando que cada vez más población acceda a ellos; y, que en el pasado no estaban dirigidos hacia todos. Así tenemos: seguros

(micro seguros), créditos (nanocréditos), remesas (giros locales y transferencias internacionales), etc. Productos que requieren una gran inversión por parte de las instituciones financieras de EPS, y que no resultan económicamente rentables para los segmentos más pequeños. (Moncayo y Valencia 2016, 277)

Como se puede evidencia, las cooperativas de ahorro y crédito han introducido cambios en sus estructuras, para poder cumplir con las normativas de prevención de lavado de activos. A pesar de ello, estos cambios no son profundos, debido a que no existe una cultura de prevención, sino que, por el contrario, las organizaciones se acoplan únicamente para cumplir con los reportes y entregar lo que solicitan los organismos de control.

Es muy importante situar al sector cooperativo frente a los organismos de control y experiencias registradas en la región y sus modelos. En América Latina existen muchas experiencias exitosas en el sector cooperativo como las de Brasil y México. (Confederación Alemana de Cooperativas, Durán, y Japp Camila 2017) En estos países la normativa de prevención de lavado tiene mucho más tiempo de aplicación y por lo tanto, acumula mucha más experiencia que nuestro país; una cooperación bilateral efectiva con dichos países permitiría conocer las soluciones que ellos han establecido para los diversos problemas que ellos han enfrentado en su vasta experiencia. Esta podría ser una iniciativa de los organismos de control, para impulsar procesos de cooperación internacional, apoyados por la diplomacia.

Como se ha podido evidenciar, se registran grandes brechas en materia de prevención de lavado y financiamiento de delitos en el Ecuador. El caso analizado en esta tesis, de las cooperativas de ahorro y crédito, refleja que existe una abismal diferencia entre la emisión de normativa y la aplicación de un verdadero sistema de prevención de lavado de activos; la formalidad y cierta pasividad con la que se realizan los controles en el país, evidencian que la implementación y aplicación efectiva de las normas está muy lejos de generar los reportes necesarios para que se pueda tener una idea clara del problema; y, evitar que sectores del crimen organizado aprovechen las debilidades de este eslabón del sistema financiero de la EPS.

Es necesario, por lo tanto, que las autoridades y los supervisores de las cooperativas de ahorro y crédito realicen una profunda reflexión sobre esta temática; las entidades financieras de la EPS independientemente de su conformación social y de capital, enfrentan el riesgo de ser utilizadas para ocultar casos de corrupción y lavado,

como los descritos en el capítulo primero. Deben ser conscientes de los efectos catastróficos que pueden generarse, en caso de ser contaminados con este tipo de delito.

La importancia de la economía popular y solidaria, más allá de las meras entidades financieras, radica en el hecho de que los recursos que manejan son capitales privados, pero de un origen asociativo, que pertenecen una cantidad de personas; en consecuencia, deben manejarlos con toda la prudencia y responsabilidad requeridas. La afectación que pudiese tener cualquiera de estas entidades, incidiría significativamente en la confianza de sus socios y consumidores, quienes han optado por una alternativa diferente a la banca tradicional, y buscan acceder a servicios financieros próximos e inclusivos, a los cuales no tenían acceso en el pasado.

En cualquier caso, es preciso manejar adecuadamente estos temas, puesto que las instituciones financieras de la EPS presentan una sensibilidad más grande frente a la especulación; por consiguiente, las situaciones negativas que se generan en torno a las entidades este segmento de la economía suelen tener un efecto muy lesivo en la confianza de sus clientes, y consiguientemente en su continuidad como negocio en marcha.

Conclusiones

Este trabajo de investigación, nos permite establecer un conjunto de conclusiones que se describen a continuación. Se presentan en su orden: aspectos generales de la lucha contra la prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos de carácter global, para luego enfocarnos en la realidad de Ecuador; posteriormente se determinan las brechas, limitaciones y especificidades que se registran en las instituciones del sector financiero de la economía popular y solidaria del país.

Como se evidencia en los ejemplos citados en el primer capítulo de este trabajo, se puede concluir que el lavado de activos es una problemática mundial que involucra a los actores financieros más prominentes del mundo. Muchos de los bancos más relevantes y con mayores transacciones del planeta se han visto involucrados dentro de los escándalos más relevantes de lavado de activos y financiamiento de delitos. Si bien, sus regulaciones nacen de las alertas que solicita principalmente el gobierno de Estados Unidos, no existen aún verdaderas y eficientes regulaciones que permitan impedir o restringir las transacciones sospechosas. Es necesario precisar que incluso los países desarrollados no logran establecer políticas y métodos eficientes de control para lograr los objetivos planteados; consiguientemente en regiones como América Latina cuyos niveles de recursos y de capacidad institucional son evidentemente menores, las instancias de control presentan también debilidades mayores que las de las naciones con más experiencia en este campo.

El GAFI como el órgano que opera el régimen internacional analizado en esta tesis, así como sus homónimos para cada región, emiten recomendaciones que, si bien, no corresponden a imposiciones hacia los demás países, si comprenden sanciones en el caso de su incumplimiento, sobre todo en el caso de entrar en sus listados de países no cooperantes. Esto termina generando diversas limitaciones y restricciones para cada país y sus sistemas financieros. No obstante, estas recomendaciones realizadas por el régimen internacional no incluyen la transmisión de las herramientas necesarias para su aplicación, lo que sería un paso adelante para enfrentar las limitaciones y restricciones propias de instituciones, recursos, idiosincrasia y una cultura institucional de los países con un menor desarrollo.

Al revisar la normativa local, en forma comparativa con su equivalente internacional, se evidencia que existe una abismal diferencia entre los estándares determinados por el régimen internacional y su cumplimiento local. Pero, ¿en dónde se

encuentra la raíz de este desfase?; la respuesta alcanzada en esta tesis radica en las falencias registradas en tres tópicos específicos: 1) el desconocimiento y desinterés reflejado en las entidades estatales y privadas, con respecto a la prevención, que deriva en que los sujetos obligados no realicen acciones direccionadas a combatir el lavado de activos, sino que en la mayoría de los casos simplemente espera no caer en ningún tipo de incumplimiento y ejecutar los reportes en los plazos establecidos; 2) las herramientas utilizadas por el sistema financiero internacional son ampliamente más eficientes que en los sistemas financieros locales de economía popular y solidaria, cuyo organismo de supervisión y todos los procesos de control se encuentran en fases iniciales tanto en su experiencia, como en el desarrollo y eficacia de sus herramientas de trabajo para este fin; y, 3) el segundo punto no puede avanzar y tomar gran fuerza, debido a que el control de dichas herramientas, al menos contemporáneamente, está supeditado al control de las personas a cargo de dicha función; considerando los niveles de corrupción registrados en los últimos años, dan cuenta de un problema social y cultural, según el cual se considera que cualquier nivel jerárquico puede ser fácilmente corrompido.

De la revisión de la literatura disponible sobre prevención de lavado de activos en el país, se puede observar que la mayoría de los trabajos encontrados, se pone énfasis en el espacio de soberanía que cedería (o no) el Ecuador, al cooperar con esta dimensión de la gobernanza internacional. Esta tesis basa su argumentación en la *cooperación efectiva* y no en la tesis de la pérdida de soberanía; como resultado general se resalta la relevancia de que el Ecuador pueda solicitar a actores internacionales capacitación sobre temas de prevención de lavado. No sobre aspectos de normativa sino sobre su aplicación, algo que evidentemente no se ha podido replicar ni reproducir de los actores extranjeros con más experiencia en la lucha contra el lavado de activos, sean estos estados, organizaciones, o instituciones privadas. Por esta razón, sin bien la gobernanza internacional persuade a los actores de la *periferia* a cumplir con sus objetivos; dicha persuasión implica limitar a los estados no cooperantes dentro del esquema mundial, ello no se considera como una “pérdida” de soberanía, ni como un problema central que se deriva de la integración a esta gobernanza internacional, más bien la cooperación efectiva en materia de prevención de lavado ayudará a Ecuador a que su sistema financiero se vincule de mejor manera a los estándares internacionales de control.

Como se pudo ver en la sección destinada a la revisión de la vulnerabilidad del país, se presenta una característica de susceptibilidad muy importante para la prevención del lavado de activos en el país: el uso oficial del dólar. Esto debido a dos situaciones

específicas, la proximidad que tiene el Ecuador con relación a dos importantes países productores de sustancias estupefacientes (Colombia y Perú), y, la libre movilidad que poseen sus ciudadanos hacia el Ecuador, producto del tratado de libre comercio de la Comunidad Andina (CAN). Estas dos particularidades, determinan que el Ecuador sea blanco de las organizaciones criminales, debido que el dólar es la moneda utilizada para la mayor cantidad de transacciones en el mundo (legales o ilegales); el uso oficial de dicha divisa evita recurrir al mercado cambiario del dinero “sucio” en el país. En consecuencia, eso permite una inmersión más ágil de dicho flujo de dinero dentro las actividades lícitas. Esta problemática se profundiza, debido a que dichos capitales provenientes del crimen organizado, circulan, se filtran y se invierten dentro del país, para posteriormente apelar a vías de salida de las divisas que no solo distorsionan y afectan la economía nacional, sino a la misma dolarización.

La determinación de los sectores a ser regulados en materia de Prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos presenta inconsistencias en su aplicación. Por una parte, en la actualidad, existe obligatoriedad sólo para los sectores que se consideran más vulnerables, lo cual desestima el gran riesgo que pueden presentar otros actores de la economía. Para esto tenemos como ejemplo el sector *servicios*, en donde existe un gran abanico de posibilidades para la emisión de facturación que puede ser inexistente o ficticia, y de la cual no se posee mayor información. De igual forma los sectores *hotelero* y *turístico*, que, como se puede denotar con la lectura de este trabajo, han sido considerados internacionalmente como sectores altamente susceptibles al lavado de activos por su gran vulnerabilidad, dado que al no ser viable (hasta ahora) el control sobre el flujo de ingresos que pueden o no generar estos sectores. Los ejemplos citados, denotan que no se puede hacer una selección a priori, de los sectores que se consideren más o menos afectados, o que puedan servir para el blanqueo de capitales, sino que toda la economía presenta un riesgo considerable de ser usada para este fin, y que debe entrar en la consideración de las regulaciones aplicables a la prevención de lavado.

En la misma línea de la conclusión anterior, se encuentra el nivel de obligatoriedad y la rigurosidad que ésta presenta para los sujetos obligados. Al establecerse códigos de registro “voluntario” para dichos sectores, no existen acciones que obliguen a estos sectores de la economía a realizar controles para este efecto. Dada esta situación, la realidad muestra que, en muchos de los casos si el sujeto obligado no se ha registrado, no existe todavía la capacidad instalada estatal para mermar o impedir las operaciones de un actor no registrado. No existe una adecuada vinculación e integración de los actores, es

decir de la UAFE con los organismos gubernamentales de supervisión, y consiguientemente que una organización, empresa, corporación sea sancionada, o impedida de realizar actividades económicas, sin contar con un sistema de control sobre lavado de activos apropiado.

El umbral de las operaciones determinado como sujeto de reporte RESU (US\$10.000). Esta parte de la normativa, presenta una inconsistencia importante en relación a la realidad nacional, debido a que este monto nace de la lucha contra el lavado de activos en Estados Unidos, y es allí donde fue determinado. Es decir, un país con proporciones económicas muy diferentes a las del Ecuador a nivel poblacional, consideró que el poder adquisitivo promedio de sus habitantes, un valor superior a las transacciones por dicho valor debía ser sujeto de revisión, lo cual dista mucho de la realidad ecuatoriana, donde, una comparación simple de su microeconomía local, evidentemente reflejaría que el reporte y control debería ser realizado a montos menores, es decir con un umbral inferior. Esto conjugado, con el método de “pitufeo” del cual el Ecuador también es víctima, crea una gran ventana de permisibilidad para el blanqueo de activos; es decir, a la realización de transacciones mensuales inferiores al umbral RESU establecido, lo cual permitiría la actuación de “hormigas” de lavado de activos y testaferros, que podrían pasar desapercibidos para los sistemas de control.

Los oficiales de cumplimiento son los funcionarios responsables sobre todo reporte del sujeto obligado para el cual prestan sus servicios. No obstante, no existe una adecuada capacitación por parte de los organismos reguladores, principalmente para la aplicación de metodología. El Ecuador no ha promovido desde sus instituciones educativas carreras de formación para este fin. Se debe considerar que un oficial de cumplimiento necesita ser un experto en investigación financiera, riesgos, y un especialista en el sector económico para el cual prestará sus servicios. Desde el punto de vista de esta investigación no es prudente calificar a un funcionario como oficial de cumplimiento con requisitos ambiguos o con formación de base que no se relacione con las características antes descritas. Esto no solo es un riesgo para el sujeto obligado, o para el organismo regulador, sino para el mismo funcionario que asume una responsabilidad en aspectos complejos y de responsabilidad penal.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es una entidad supervisora relativamente nueva en el país. Su origen surge de la necesidad de establecer una visión diferente para la inspección de las actividades catalogadas como cooperativismo, no solo en el caso de las entidades financieras del sector, sino sobre todo tipo de organización que

no posee un capital privado, sino que, por el contrario, utiliza canales abiertos, conformados por una gran cantidad de socios que entregan aportaciones y de las cuales no existen responsables más allá de sus funcionarios. Si bien, en la actualidad en el campo financiero, este tipo de entidades han ido disminuyendo, existe una gran cantidad de ellas que han calado profundamente en el sistema financiero local y para las cuales no existe una capacidad instalada para un apropiado control. Es otros términos, una vez analizado el grado o nivel de supervisión ejercido por la SEPS sobre este tipo de entidades, y las funciones delegadas desde la UAFE hacia esta dependencia, se puede concluir que no existe más que normativa emitida para ciertas medidas de prevención. Medidas que son fácilmente evadibles por cada institución y que permiten que los reportes posean un carácter *discrecional*, que incluso podrían ser denominadas como actividades de simple cumplimiento, y cuya *discrecionalidad* devendría en la susceptibilidad que poseen estas entidades a ser una herramienta fácil para el ingreso de flujos de dinero provenientes de actividades ilícitas, hacia una corriente normal de operaciones monetarias.

Como se pudo ver en el capítulo segundo, el COIP en el país se ha ido modificando en cuanto a tecnificar y especificar cada vez los aspectos más relevantes en relación al proceder judicial y penal en materia de lavado de activos. No obstante, existen vacíos legales que no permiten continuar acoplando la ley a los delitos asociados. Como ejemplo a esto tenemos el delito de enriquecimiento ilícito, que no cuenta con una ley de extinción de dominio que permitiría que, el Estado asuma la posesión sobre bienes cautados sin necesidad de existir una sentencia ejecutoriada. Esto a su vez derivaría en la capacidad del Estado de recuperar activos de ciudadanos que no han tributado o podrían haber generado un perjuicio para el mismo, previo a que cualquier imputado traslade el dinero o bienes adquiridos ilegalmente hacia testaferros.

Las instituciones financieras son de gran importancia para el uso del dinero, en este sentido las cooperativas de ahorro y crédito juegan un papel clave dentro de la economía del país. Las organizaciones criminales, independientemente del sector escogido COMO blanco de las 3 fases del lavado de activos, necesitan de la integración de los flujos de dinero ilícito dentro del sistema financiero. Es así, que este último no puede poseer solamente una “personalización” de la metodología de prevención y detección de actividades inusuales, sino que al entender las limitaciones del sector cooperativo (principalmente en sus segmentos más pequeños), es necesario e indispensable la implementación estatal de herramientas tecnológicas en los sectores financieros, como herramientas que le permitan al estado, a través de las dependencias de

control y supervisión, realizar un análisis del comportamiento de los usuarios del sistema financiero. Esto derivaría en eliminar el sentido *prudencial* del reporte sobre todo para las entidades financieras y que las políticas de: conoce a tu socio, conoce a tu inversionista etc., puedan ponerse en práctica de forma más apropiada.

Una de las máximas dificultades que presenta una investigación sobre lavado de activos en el país, es sin duda la casi nula información estadística que posee la UAFE. Evidentemente es comprensible el nivel de confidencialidad con el cual se deben manejar los datos reportados. No obstante, no existen publicaciones de las entidades para conocer los niveles de información que se receipta por parte de los sujetos obligados a través de los oficiales de cumplimiento. Esto no permite realizar acercamientos multifocales que faciliten el involucramiento más profundo por parte de la academia, el sector empresarial, los organismos supervisores y la UAFE.

Como se pudo evidenciar con los argumentos esgrimidos en este documento, el Ecuador, no solo en el sector de economía popular y solidaria, sino en el de economía real, actualmente posee normativa, actores, supervisores y reguladores para luchar contra el lavado de activos y financiamiento de delitos. Sin embargo, todos estos esfuerzos no han influido profundamente ni en la sociedad civil, ni en los sectores de la economía formal e informal.

Una analogía que permite plantear de mejor manera esta conclusión, podría ser la comparación de esta *cultura* de prevención, control y denuncia, con la *cultura tributaria* del país. Con esta comparación, se podría decir que no existe una confianza del ciudadano ni del sector empresarial en el Estado, por lo cual el pago de impuestos, así como el control sobre el lavado de activos tiene un arraigo mínimo en el comportamiento individual de la población.

Tanto en Ecuador, como en el Latinoamérica y en el mundo, el lavado de activos es un problema estructural que ha incidido directa o indirectamente en las estructuras financieras, económicas y sociales de diversos países. Empero, es evidente que muchos actores son más proclives que otros por sus mismas realidades; el lavado de activos debe ser visto como una problemática social y no solamente financiera, sujeta a una cadena mucho más amplia de delincuencia organizada.

Lista de referencias

- Aldaz Valdez, Ángel Monfilio Monfilio. 2009. «El origen ilícito en el delito de lavado de activos en el Ecuador». Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Andreas, Peter, y Ethan Nadelmann. 2006. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford University Press. New York.
- Armijos, Fanny. 2016. «Control y prevención del lavado de activos». Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Asamblea Nacional. 2016. «Ley de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos».
- ASOBANCA. 2019. «Informe Técnico: Bancos vs Cooperativas». Volumen No. 2. <https://datalab.asobanca.org.ec>.
- ASOSEC. 2020. «Los 10 métodos que más usan las redes para lavar dinero». Asociación Colombiana de Seguridad. 1 de marzo de 2020. <https://asosec.co/2020/03/los-10-metodos-que-mas-usan-las-redes-para-lavar-dinero/>.
- Azofeifa, Arturo. 2016. «Blanqueo de activos: la experiencia costarricense». *Revista Espiga*, 2016.
- Bermeo, Francisco. 2015. «Ecuador en el circuito de lavado de activos». *Perfil criminológico*, 1 de junio de 2015.
- BIG. 2019. «Basel AML Index». Basel Institute on Governance. 2019. <https://www.infobae.com/2014/12/13/1614908-los-10-paises-mas-lavado-dinero-el-mundo/>.
- Casas Gragea, Ángel María. s. f. *La teoría de la dependencia*. España. Accedido 1 de agosto de 2020.
- Castaño Guzmán, Natalia. 2018. «Estudio de caso: Odebrecht». Medellín: EAFIT.
- Confederación Alemana de Cooperativas, Álvaro Durán, y Japp Camila. 2017. «Datos y Ranking de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe».
- Cortés, Sandro. 2013. «Sectores vulnerables en Colombia para el lavado de activos». Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- COSEDE. 2020. «Rendición de cuentas». COSEDE. 2020. <https://www.cosedecol.gov.ec/rendicion-de-cuentas/>.

- Da Ros, Giuseppina. 2017. *El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Vol. 57.
- De la Torre Lascano Carlos Mauricio. 2016. «Lavado de Activos: Situación actual del Ecuador frente al GAFI». *Revista Publicando*, 2016.
- De la Torre Lascano Carlos Mauricio, Carlos Mauricio. 2018. «Utilización del sector financiero para el lavado de dinero: perspectiva desde la legislación ecuatoriana». *Universidad Central del Ecuador*, 10 de septiembre de 2018.
- EALDE. 2017. «Gestión de Riesgos». EALDE Business School. 10 de mayo de 2017. <https://www.ealde.es/como-elaborar-matriz-de-riesgos/>.
- El Comercio. 2012. «Cinco sectores son vulnerables al lavado». *El Comercio*. 18 de enero de 2012. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cinco-sectores-son-vulnerables-al.html>.
- . 2017. «200 cooperativas se liquidaron en 3 años, según la COSEDE», 31 de enero de 2017.
- El Universo. 2020. «Depuración de cooperativas alcanzó más a las pequeñas de la cadena financiera». *El Universo*. 3 de marzo de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/03/nota/7764792/cooperativas-cerradas-superintendencia-economia-popular-solitaria>.
- Euston. 2019. «Paraísos fiscales». *Euston96*. 2019. <https://www.euston96.com/paraisos-fiscales/>.
- FATF. 2019. «FATF». Who we are. 2019. <http://www.fatf-gafi.org/about/>.
- GAFILAT. s. f. «GAFILAT». El Organismo Internacional. Accedido 28 de enero de 2019. <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/quienes-somos/organismo-internacional>.
- García Gibson, Ramón. 2015. «Las 3 etapas del lavado de dinero». *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/las-3-etapas-del-lavado-de-dinero/>. 14 de julio de 2015. <https://www.forbes.com.mx/las-3-etapas-del-lavado-de-dinero/>.
- Guerrero, Aura, Marco Marin, y Diego Bonilla. 2019. «El lavado de activos y su influencia en la productividad y el desarrollo económico de un país». *Revista Espacios*, 3 de junio de 2019.
- Huayllani, Huber. 2016. «El delito previo en el delito de lavado de activos». Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

- ICIJ. 2019. «The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry». International Consortium of Investigative Journalists. 2019. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>.
- Infobae. 2014. «Los 10 países con más lavado de dinero en el mundo». 2014. <https://www.infobae.com/2014/12/13/1614908-los-10-paises-mas-lavado-dinero-el-mundo/>.
- . 2017. «¿Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo?» 29 de enero de 2017. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>.
- . 2019. «¿Qué son los Panama Papers?» 9 de abril de 2019. <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/que-son-los-panama-papers/>.
- Jacome Estrella, Hugo. 2016. «Avances y desafíos de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador. La Experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria». *Economía Solidaria. Historias y práctica de su fortalecimiento*, 2016.
- Kern, Alexander. 2015. «The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of Financial Task». *Journal of Money Laundering Control*, 25 de febrero de 2015.
- Mayorga, Iván. 2017. «Sociedades instrumentales y su vinculación con los paraísos fiscales, como elemento de elusión y evasión para el pago de impuesto a la renta en el caso ecuatoriano». Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Mills. 1989.
- Moncayo, Jorge, y Fausto Valencia. 2016. «Dinero móvil: Oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinanciera». *Economía Solidaria. Historias y práctica de su fortalecimiento*, 2016.
- Morales Noriega, Adriana Margarita. 2018. *El Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito del Ecuador a través de la historia*. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. Chimborazo.
- Naranjo, Carlos. 2016. «La Economía Popular y Solidaria en la legislación ecuatoriana». *Economía Solidaria. Historias y práctica de su fortalecimiento*, 2016.
- Paéz, Alexei, Adrián Bonilla, y Bagley Bruce. s. f. «La Economía Política del Narcotráfico: El Caso ecuatoriano». Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Accedido 1 de septiembre de 2020.
- Paredes Muñoz, Oscar Freddy. 2009. «Política Exterior de los Estados Unidos y su impacto en la Lucha contra el Lavado de Activos en el Ecuador (periodo 2000 - 2008)». Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

- PGE. 2019. «Coordinación Interinstitucional de Antilavado de Activos». Síntesis de la Gestión. 2019. http://www.pge.gob.ec/?option=com_azurapagebuilder&view=page&id=165.
- Prebish, Raúl. 1949. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago.
- Ramírez, Jhon. 2018. «El lavado de activos en el Ecuador: Análisis financiero, caso Soberanía III». Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rendón López, Alicia. s. f. *Paraísos fiscales y oficinas Offshore. Operaciones ilícitas o planificación fiscal?* México.
- República del Ecuador Asamblea Nacional. 2018. «Código Orgánico Integral Penal, COIP». https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/COIP_feb2018.pdf.
- Rivera Vélez, Fredy. 2005. *Ecuador: lo bemoles de la guerra contra la drogas*. Buenos Aires: WOLA Editorial Biblos.
- Romero, Bertha. 2020. «La Estructura del Sistema Financiero Ecuatoriano». Banco Procredit. 2020. <https://procredit.tusfinanzas.ec/la-estructura-del-sistema-financiero-ecuadoriano/>.
- Romero Cruz, Ángel Romero. 2016. «La prevención del lavado de activos en la banca ecuatoriana y su impacto en las relaciones comerciales activas en el histórico de clientes del periodo 2014 al 2015. Caso del banco de Machala S.A.» Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Russel, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2001. «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional - Una mirada teórica desde el cono sur». *POSTdata*, 7 de mayo de 2001.
- Salgado Moreno, María Lorena. 2004. «La dolarización y su impacto en la gestión de las instituciones bancarias del sistema financiero ecuatoriano (Enfoque hacia el ámbito financiero)». Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Sánchez, Jeannette. 2016. «Institucionalidad y políticas para la Economía Popular y Solidaria: Balance de la experiencia ecuatoriana». *Economía Solidaria. Historias y práctica de su fortalecimiento*, 2016.
- Solano Córdova, Daniela Cecilia Solano. 2016. «Una mirada realista a los regímenes internacionales de lavado». Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Tsingou, Eleni. 2010. «Global Financial Governance and the Developing Anti-Money Laundering Regime: What Lessons for International Political Economy?» *International Politics* 47 (6): 617-37. <https://doi.org/10.1057/ip.2010.32>.
- UAFE. 2019a. «Biblioteca». Unidad de Análisis Financiero. 2019. <https://www.uafe.gob.ec/biblioteca/>.
- . 2019b. «Estructura del Manual de Prevención de lavado de activos y del financiamiento de delitos».
- . 2019c. «La Institución». Unidad de Análisis Financiero y Económico. 2019. <https://www.uafe.gob.ec/la-institucion/>.
- . 2019d. «Misión / Visión / Valores». Unidad de Análisis Financiero y Económico. 2019. <https://www.uafe.gob.ec/valores-mision-vision/>.
- . 2019e. «Tipos de Reportes que serán remitidos a la UAFE». Unidad de Análisis Financiero y Económico. 2019. <https://www.uafe.gob.ec/tipos-de-reportes-que-seran-remitidos-a-la-uafe/>.
- . s. f. «Grupo de Acción Financiera Internacional». Unidad de Análisis Financiero y Económico. Consultado 28 de enero de 2020. <https://www.uafe.gob.ec/cooperacion-internacional-gafi/>.
- Última hora. 2019. «Paraguay se mantiene entre los países más corruptos del mundo». 30 de enero de 2019.
- UNODC. 2020. «Lavado de activos». United Nations Office on Drugs and Crime. 2020. <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/DELITO/lavado-de-activos.html>.
- Uribe, Rodolfo. 2003. «Cambio de paradigmas sobre el lavado de activos». Unidad Antilavado de Activos CICAD /OEA.
- Vistazo. 2019. «Ranking de Cooperativas», 1 de agosto de 2019.
- Wilke, Marie. 2008. «Emerging Informal Network Structures in Global Governance. Inside the Anti-Money Laundering Regime». *Nordic Journal of International Law*, 2008.
- Winter Etcheberry, Jaime. 2015. «La regulación internacional del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo». *Lavado de activos y compliance: Perspectiva Internacional y derecho comparado*, 2015.
- Zea, Rosa. 2019. «Lavado de activos: Análisis de la normativa desde el contexto empresarial ecuatoriano». Samborondón: Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

Anexos

Anexo 1: Recomendaciones del GAFI

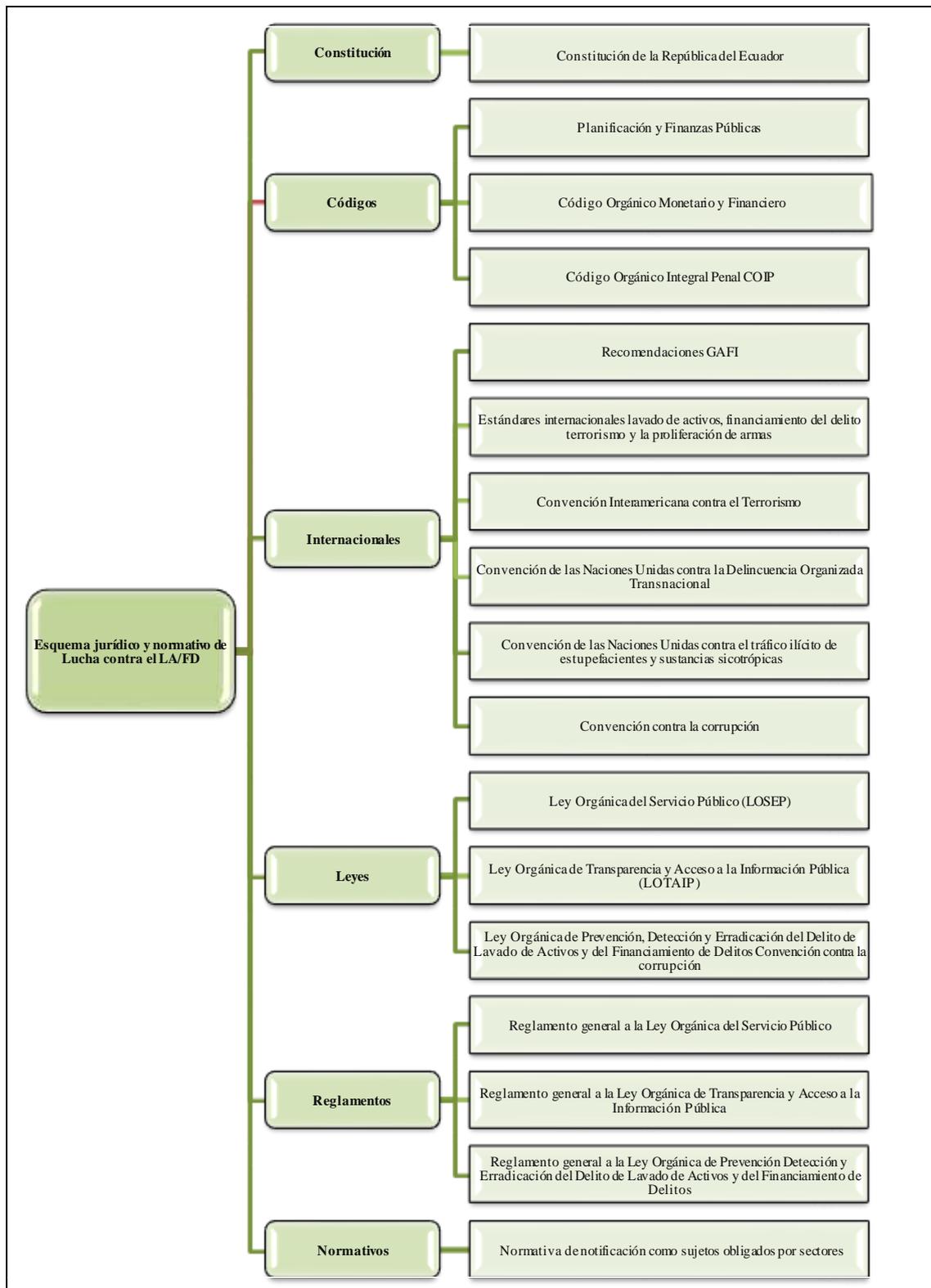
RECOMENDACIÓN 1	Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo
RECOMENDACIÓN 2	Cooperación y coordinación nacional
RECOMENDACIÓN 3	Delito de lavado de activos *
RECOMENDACIÓN 4	Decomiso y medidas provisionales
RECOMENDACIÓN 5	Delito de financiamiento del terrorismo
RECOMENDACIÓN 6	Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo
RECOMENDACIÓN 7	Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación
RECOMENDACIÓN 8	Organizaciones sin fines de lucro
RECOMENDACIÓN 9	Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras
RECOMENDACIÓN 10	Debida diligencia del cliente
RECOMENDACIÓN 11	Mantenimiento de registros
RECOMENDACIÓN 12	Personas expuestas políticamente
RECOMENDACIÓN 13	Banca correspondiente
RECOMENDACIÓN 14	Servicios de transferencia de dinero o valores
RECOMENDACIÓN 15	Nuevas tecnologías
RECOMENDACIÓN 16	Transferencias electrónicas
RECOMENDACIÓN 17	Dependencia en terceros
RECOMENDACIÓN 18	Controles internos y filiales y subsidiarias
RECOMENDACIÓN 19	Países de mayor riesgo
RECOMENDACIÓN 20	Reporte de operaciones sospechosas
RECOMENDACIÓN 21	Revelación (tipping-off) y confidencialidad
RECOMENDACIÓN 22	APNFD: Debida diligencia del cliente
RECOMENDACIÓN 23	APNFD: Otras medidas
RECOMENDACIÓN 24	Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas
RECOMENDACIÓN 25	Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas
RECOMENDACIÓN 26	Regulación y supervisión de las instituciones financieras
RECOMENDACIÓN 27	Facultades de los supervisores
RECOMENDACIÓN 28	Regulación y supervisión de las APNFD
RECOMENDACIÓN 29	Unidades de inteligencia financiera
RECOMENDACIÓN 30	Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas
RECOMENDACIÓN 31	Facultades de las autoridades de orden público e investigativas
RECOMENDACIÓN 32	Transporte de efectivo
RECOMENDACIÓN 33	Estadísticas
RECOMENDACIÓN 34	Guía y retroalimentación
RECOMENDACIÓN 35	Sanciones
RECOMENDACIÓN 36	Instrumentos internacionales
RECOMENDACIÓN 37	Asistencia legal mutua
RECOMENDACIÓN 38	Asistencia legal mutu: congelamiento y decomiso
RECOMENDACIÓN 39	Extradición
RECOMENDACIÓN 40	Otras formas de cooperación internacional

Anexo 2: Miembros de las asociaciones del GAFI

Acronimo	Nombre	Miembros				
AGP	Asia/Pacific Group on Money Laundering	Afghanistan	Fiji	Marshall Islands	Philippines	Vietnam
		Australia	Hong Kong (China)	Mongolia	Samoa	
		Bangladesh	India	Myanmar	Singapore	
		Bhutan	Indonesia	Nauru	Solomon Islands	
		Brunei Darussalam	Japan	Nepal	Sri Lanka	
		Cambodia	Korea	New Zealand	Thailand	
		Canada	Lao People's Democratic Republic	Niue	Timor Leste	
		China	Macao (China)	Pakistan	Tonga	
		Chinese Taipei	Malaysia	Palau	United States	
		Cook Islands	Maldives	Papua New Guinea	Vanuatu	
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)	Anguilla	El Salvador	Suriname		
		Antigua and Barbuda	Grenada	Trinidad and Tobago		
		Aruba Kingdom of the Ne	Guyana	Turks and Caicos Islands		
		Bahamas	Haiti	Venezuela		
		Barbados	Jamaica	Virgin Islands (UK)		
		Belze	Montserrat			
		Bermuda	Saint Kitts and Nevis			
		Cayman Islands	Saint Lucia			
		Curaçao Kingdom of the N	Saint Vincent & the Grenadines			
		Dominica	Sint Maarten Kingdom of the Netherlands			
EAG	The Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism	Belarus				
		China				
		India				
		Kazakhstan				
		Kyrgyzstan				
		Russian Federation				
		Tajikistan				
		Turkmenistan				
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group	Angola	Namibia	Yemen		
		Botswana	Rwanda			
		Eswatini	Seychelles			
		Ethiopia	South Africa			
		Kenya	Tanzania			
		Lesotho	Uganda			
		Madagascar	Zambia			
		Malawi	Zimbabwe			
		Mauritius				
		Mozambique				
GABAC	Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale	Cameroon				
		Central African Republic				
		Chad				
		Congo				
		Democratic Republic of the Congo				
		Equatorial Guinea				
		Gabon				
GAFILAT	Financial Action Task Force of Latin America	Argentina	Honduras			
		Bolivia	Mexico			
		Brazil	Nicaragua			
		Chile	Panama			
		Colombia	Paraguay			
		Costa Rica	Peru			
		Cuba	Uruguay			
		Dominican Republic				
		Ecuador				
Guatemala						
GIABA	Inter Government Action Group Against Money Laundering in West Africa	Benin	Mali			
		Burkina Faso	Niger			
		Cabo Verde	Nigeria			
		Comoros	Sao Tomé and Principe			
		Côte d'Ivoire	Senegal			
		Gambia	Sierra Leone			
		Ghana	Togo			
		Guinea				
		Guinea Bissau				
Liberia						

Acrónimo	Nombre	Miembros			
MENAFAT F	Middle East-North Africa Financial Action Task Force.	Algeria	Morocco		
		Bahrain	Oman		
		Djibouti	Palestinian Authority		
		Egypt	Qatar		
		Iraq	Saudi Arabia		
		Jordan	Somalia		
		Kuwait	Sudan		
		Lebanon	Syria		
		Libya	Tunisia		
		Mauritania	United Arab Emirates		Serbia
MONEYVAL L	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism.	Albania	Georgia	Lithuania	Slovak Republic
		Andorra	Gibraltar	Malta	Slovenia
		Armenia	Guernsey	Moldova	Ukraine
		Azerbaijan	Holy See	Monaco	
		Bosnia and Herzegovina	Hungary	Montenegro	
		Bulgaria	Isle of Man	Poland	
		Croatia	Israel	Republic of North Macedonia	
		Cyprus	Jersey	Romania	
		Czech Republic	Latvia	Russian Federation	
		Estonia	Liechtenstein	San Marino	

Anexo 3: Marco jurídico ecuatoriano contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo



Fuente: Elaboración propia con datos tomado de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE 2019)