

EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. ¿un enfoque innovador?

The Financial Action Task Force. An innovative approach?

MSc. Yiliam Gómez Sardiñas

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba

ygomezsardinas@gmail.com

.....
Recibido: Agosto 2022

Aceptado: Septiembre 2022
.....

Resumen

El artículo se propone explicar los principales impactos que ha tenido el enfoque del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre la economía de los países en desarrollo. Se analizan los factores condicionantes socioeconómicos y políticos del origen del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que han sido determinantes para su funcionamiento y evolución, en dependencia de los cambios del contexto internacional.—Aborda en particular, la ampliación sucesiva de su mandato, así como su dinámica de expansión. Busca revisar la repercusión de las sanciones aplicadas por este ente de regulación financiera, sobre la economía y las finanzas de los países en desarrollo, que tienen el propósito de hacer cumplir las recomendaciones de ese mecanismo intergubernamental, basándose en la publicación de listas. Se incluye la experiencia de Cuba con el GAFI.

Palabras clave: GAFI; regulación financiera; sanciones; listas; sistema financiero internacional.

Abstract

The purpose of this article is to explain the main impacts of the Financial Action Task Force (FATF) approach on the economy of developing countries. It analyses the socioeconomic and political conditioning factors of FATF origin, which have determined its performance and evolution, depending on the changes of the international context. In particular, it addresses the successive enlargement of its mandate, as well as its dynamic of expansion. The idea is to review the economic and financial impact of FATF sanctions applied to developing countries, aimed at

fulfilling the recommendations of this intergovernmental mechanism, through the publication of lists. The Cuban experience with FATF is included in this article.

Keywords: FATF; financial regulation; sanctions; lists; international financial system.

Clasificación JEL: E58, F02, F53

Introducción

Desde su surgimiento, el sistema monetario financiero internacional (SMFI) se ha transformado enormemente. Los mercados financieros internacionales han adquirido una dinámica y una importancia sin precedentes en la historia de las relaciones económicas internacionales. Resulta importante comprender la evolución del SMFI y las instituciones relacionadas con este, dada la necesidad de insertarse en este mundo globalizado y a fin de contrarrestar las amenazas crecientes por riesgos significativos asociados a los persistentes desequilibrios económicos y financieros de la economía internacional.

En ese contexto, el papel del Grupo de Acción Financiera Internacional, creado 45 años después de las instituciones de Bretton Woods, ha ido ganando terreno, habida cuenta la emergencia de diversos flagelos internacionales, como el lavado de dinero y el tráfico ilícito de drogas, vinculados al SMFI, unido a la necesidad de prevenirlos y combatirlos. Poco se conoce en Cuba sobre la existencia y el funcionamiento del GAFI, más allá de un limitado número de expertos nacionales, quizás debido a las complejidades técnicas de este mecanismo intergubernamental. Si bien existen publicaciones de carácter institucional, prevalecen libros y artículos publicados en revistas internacionales, escritos fundamentalmente por investigadores de países occidentales.

Con este artículo se pretende contribuir a la comprensión de la dinámica expansiva del GAFI, y sus implicaciones en la esfera económico-financiera de los países en desarrollo. En este contexto, en un primer momento se sintetizan los factores claves que determinaron el origen del GAFI; posteriormente, se explica el funcionamiento y la evolución de su mandato. Finalmente, se identifican los impactos de este mecanismo intergubernamental para las economías en desarrollo, incluida la experiencia de Cuba.

I. Factores que explican origen y existencia del GAFI

La llamada economía internacional de la especulación de los años 80 se desarrolló aceleradamente en la década del 90 a causa de la globalización financiera, impulsada por los grandes adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las interconexiones entre los sistemas bancarios y los mercados financieros nacionales se intensificaron, y ello trajo

consigo la aparición de un espacio financiero mundial caracterizado por una ruptura del régimen de regulación de las operaciones financieras y de control del movimiento de capitales. La introducción de políticas neoliberales fomentó la liberalización y desregulación financiera lo que desató una gran incertidumbre como resultado del aumento de la volatilidad de los mercados (Palomo, 2012).

Existe un paralelismo, en tiempo y espacio, entre los mecanismos constitutivos de la globalización financiera y la utilización de métodos cada vez más refinados para el blanqueo o lavado de capitales resultantes de la producción y de la comercialización de la droga. Ello facilitó la penetración de capitales provenientes del narcotráfico y otras actividades ilícitas en el sistema financiero y en la circulación internacional que necesitaban ser blanqueados. Por ejemplo, la gran masa de “narcodólares” generados entre 1985 y 1995, es contemporánea a la desregulación y la liberalización financiera. Las estimaciones varían entre 100 mil millones y 500 mil millones de dólares anuales durante la primera mitad de la década del 90 (UNODC, 1998).

En 1989, la Cumbre del Grupo de los Siete países más industrializados (G-7), en respuesta a la creciente preocupación por el lavado de dinero que representaba una amenaza para el sistema bancario y las instituciones financieras, decide establecer un mecanismo intergubernamental, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), con el mandato de estudiar los circuitos del lavado de dinero, con una fachada aparentemente técnica. Este Grupo basó su accionar en una serie de “recomendaciones” que fueron evolucionando al punto de considerarse hoy estándares internacionales en ese campo.

El GAFI fue establecido en ese momento para combatir el uso indebido del sistema financiero debido al tráfico de drogas. No obstante, el mecanismo ha reaccionado a los cambios del contexto internacional, se ha reacomodado en función de las particularidades del entorno y de preservar los intereses financieros de las potencias económicas del G-7, mientras acoge a los principales centros financieros mundiales.

Los intereses geopolíticos de EE.UU. han sido una condicionante esencial en el funcionamiento de este ente intergubernamental. Desde el inicio, el GAFI adoptó casi en su totalidad las premisas de la estrategia nacional de lavado de dinero de los EE.UU., país donde el uso de las drogas se había definido como un problema de seguridad nacional de tipo internacional desde principios de los 80, y posteriormente se identificó como la amenaza más grande de la nación. La Estrategia Andina, lanzada por la administración Bush (padre) en 1989, promovió la norteamericanización de las operaciones antinarcóticos en esa zona, dirigida a los países identificados como sus principales “fuentes de droga”; lo concibió como una “gran cooperación regional multilateral en la guerra contra las drogas” (Villatoro, 1994). La globalización financiera y la emergencia de nuevas

amenazas y desafíos internacionales como el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transnacional y la corrupción han influido también de manera importante en el desarrollo del GAFI.

En diciembre de 1988, la Convención sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas fue adoptada en Viena, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este instrumento jurídico internacional criminalizó el lavado de dinero como medida para agotar la operatividad del narcotráfico y sirvió de basamento al GAFI.

En 1999, fue aprobado el Convenio Internacional de la ONU para la represión del financiamiento al terrorismo. A raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y el anuncio de la administración estadounidense de George W. Bush sobre la guerra contra el terrorismo, el GAFI incorporó un nuevo criterio a su enfoque, relativo al financiamiento del terrorismo. Para ello, tomó como base el referido convenio y resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, según se explicará más adelante.

Otro fenómeno que condicionó de manera especial el desarrollo del GAFI fue la crisis financiera internacional de 2008, la cual generó numerosas reformas regulatorias a escala mundial. En particular, a partir de ese momento, se inició una revisión completa de las recomendaciones del Grupo, con vistas a fortalecer las salvaguardias y proteger la integridad del sistema financiero internacional.

La ocurrencia de las crisis financieras internacionales revela las asimetrías del SMFI, asociadas al injusto orden económico internacional. Varios eventos de crisis han inducido a regular y supervisar al sistema financiero y al desarrollo de estándares internacionales en materia financiera. Asimismo, los movimientos de capital en los mercados financieros y la volatilidad que promueve la rápida expansión de fondos de carácter especulativo, han demostrado la necesidad de aplicar medidas regulatorias adecuadas, ante la carencia de un marco regulador apropiado del sistema financiero global.

La crisis global de 2008, en particular, impactó significativamente en el proceso de regulación financiera global. El G-20 (G-7 más las principales economías emergentes) pasó a jugar un papel más importante en las evaluaciones de alto nivel y en el alcance de acuerdos regulatorios financieros internacionales; se recapitalizaron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y se transfirieron fondos a las instituciones financieras regionales (Sánchez, 2021); se aprobaron las normas de Basilea III para la supervisión bancaria. Se inició el proceso de creación del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés), con la responsabilidad de coordinar el trabajo de las agencias que establecen estándares internacionales y las autoridades financieras

nacionales, monitorear el cumplimiento de dichos estándares internacionales por los países, y abordar lo que acontece en materia de estabilidad financiera.

II. Dinámica de funcionamiento del GAFI

El contexto social internacional ha evolucionado a tal punto, que se establecen dinámicas estructurales, institucionales y funcionales, a las cuales se les impone a todas luces una visión hegemónica, totalizadora de valores occidentales que sin dudas se reflejan no solo en las normas nacionales sino también en las internacionales con un importante impacto en los países en desarrollo. Según explica Núñez Jover: “Los países más desarrollados disponen de la mayor parte de la capacidad científica y tecnológica. Su población se caracteriza por un nivel de vida bastante alto y una distribución del ingreso más razonable que lo observable en los países subdesarrollados” (Núñez, 2013, p.64). Esto tiene un impacto significativo no solo en la incidencia de dichos países desarrollados en las pautas que se marcan en el derecho a nivel internacional, en detrimento de los países en desarrollo, o también llamados subdesarrollados, que no tienen la misma capacidad científica y tecnológica para hacer frente a los retos y desafíos que imponen las negociaciones de normativas internacionales que posteriormente tendrán un impacto en la organicidad y coherencia de sus propios ordenamientos internos.

Al crearse, el GAFI contaba con solo 16 miembros¹. Hoy cuenta con 39 miembros, de ellos, 37 jurisdicciones y 2 organizaciones regionales: la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo. La membresía en el GAFI corresponde a jurisdicciones o territorios, por ejemplo, Hong Kong, de China, lo que representa un espectro geográfico más amplio. De ahí que en la actualidad se plantea que abarca más de 200 jurisdicciones, incluidos sus miembros, y otras que se han comprometido con la aplicación de los estándares del GAFI, a través de estructuras regionales afiliadas. Como puede apreciarse, esta cifra es superior a los 193 Estados miembros que integran las Naciones Unidas. En el Cuadro 1 se relacionan los miembros actuales del GAFI y las jurisdicciones que integran los diferentes grupos regionales al estilo GAFI (9), los que participan como miembros asociados en ese organismo.

CUADRO 1
JURISDICCIONES QUE ABARCA EL GAFI
Miembros del GAFI

Argentina	Francia	Japón	Arabia Saudita
Australia	Alemania	República de Corea	Singapur
Austria	Grecia	Luxemburgo	Sudáfrica

¹ Canadá, Alemania, Comisión Europea, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, España, Suecia y Suiza.

Bélgica	Consejo de Cooperación del Golfo	Malasia	España
Brasil	Hong Kong, China	México	Suecia
Canadá	Islandia	Países Bajos	Suiza
China	India	Nueva Zelanda	Turquía
Dinamarca	Irlanda	Noruega	Reino Unido
Comisión Europea	Israel	Portugal	Finlandia
Italia	Rusia	Estados Unidos de América	

JURISDICCIONES QUE INTEGRAN GRUPOS REGIONALES ESTILO GAFI

GRUPO ASIA PACÍFICO (APG por sus siglas en inglés)

Afganistán	Australia	Palau
Bangladesh	Bután	Samoa
Brunei Darussalam	Cambodia	Islas Salomón
Canadá	China	Taipei China
Islas Cook	Fiji	Timor Leste
Hong Kong, China	India	Paquistán
Indonesia	Japón	Viet Nam
República de Corea	Lao	Filipinas
Macao, China	Malasia	Singapur
Maldivas	Islas Marshall	Sri Lanka
Mongolia	Myanmar	Tailandia
Nauru	Nepal	Tonga
Nueva Zelanda	Niue	Vanuatu
Papua Nueva Guinea	Estados Unidos de América	

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DEL CARIBE (GAFIC)

Anguila	Jamaica	Curazao
Aruba	Santa Lucía	Dominica
Antigua y Barbuda	San Martín	Granada
Bahamas	Montserrat	Guyana
Belice	Venezuela	Haití
Bermuda	Surinam	Islas Vírgenes
Islas Caimán	Trinidad y Tobago	Barbados
Islas Turcas y Caicos	San Vicente y las Granadinas	San Cristóbal y Nieves

MONEYVAL

Albania	Israel	Ucrania
Andorra	Letonia	Hungría
Armenia	Liechtenstein	Santa Sede
Azerbaiyán	Lituania	República Eslovaca
Boznia y Herzegovina	Malta	San Marino
Bulgaria	Moldavia	Serbia
Croacia	Mónaco	Eslovenia
Chipre	Montenegro	Georgia
República Checa	Macedonia del Norte	Rumania
Estonia	Polonia	Territorio ultramarino británico de Gibraltar
Dependencias de la Corona británica en Guernsey.	Dependencias de la Corona británica en Jersey	Dependencias de la Corona británica en la Isla de Man,

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA (GAFILAT)

Argentina	Cuba	Nicaragua
-----------	------	-----------

Bolivia	Ecuador	Panamá
Brasil	El Salvador	Paraguay
Chile	Guatemala	Uruguay
Colombia	Honduras	Perú
Costa Rica	México	República Dominicana

GRUPO ANTIBLANQUEO DE ÁFRICA ORIENTAL Y AUSTRAL (GABAOA)

Angola	Madagascar	Sudáfrica
Botsuana	Malawi	Tanzania
Eritrea	Mauricio	Uganda
Eswatini	Mozambique	Zambia
Etiopía	Namibia	Zimbabue
Kenia	Ruanda	
Lesoto	Seychelles	

GRUPO EURASIA

Belarús	Federación Rusa	Kirguistán
China	Tayikistán	
India	Turkmenistán	
Kazajistán	Uzbekistán	

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE ACCIÓN CONTRA EL BLANQUEO DE DINERO EN ÁFRICA OCCIDENTAL (GIABA)

Benín	Ghana	Nigeria
Burkina Faso	Guinea Bissau	Senegal
Cabo Verde	Guinea Conakry	Sierra Leona
Comoras	Liberia	Togo
Costa de Marfil	Mali	
Gambia	Níger	

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DEL MEDIO ORIENTE Y AFRICA DEL NORTE (MENAFATF por sus siglas en inglés)

Argelia	Jordania	Omán
Bahréin	Kuwait	Autoridad Palestina
Djibuti	Líbano	Catar
Egipto	Libia	Iraq
Mauritania	Marruecos	Arabia Saudita
Somalia	Sudán	Siria
Túnez	Emiratos Árabes Unidos	Yemen

GRUPO DE ACCIÓN CONTRA EL BLANQUEO DE DINERO EN ÁFRICA CENTRAL (GABAC)

Camerún	Guinea Ecuatorial	Gabón
República Centroafricana	República del Congo	República Democrática del Congo
Chad		

Fuente: Financial Action Task Force (FATF), 2022

Los 9 grupos regionales al estilo GAFI difunden las recomendaciones del GAFI, y monitorean su cumplimiento a través de evaluaciones mutuas, al tiempo que participan en los plenos de esa institución en su condición de asociados. La región de América Latina y el Caribe cuenta con 2 de ellos: el Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT) y el Grupo de Acción Financiera para

el Caribe (GAFIC). Entre las 23 organizaciones internacionales que son observadores en el GAFI, se encuentran el FMI y el BM.

Determinado por sus condicionantes socioeconómicas y políticas, el GAFI ha experimentado una ampliación sucesiva de su mandato. En sus primeros años de existencia el GAFI consideraba que los bancos y otras instituciones financieras de depósitos eran los principales agentes en la transmisión de fondos para el blanqueo, tanto en los países del Grupo como en el plano internacional.

El GAFI surge con la responsabilidad de examinar las técnicas y tendencias del lavado de dinero, revisar las acciones que ya se habían tomado a nivel nacional o internacional y establecer las medidas que aún debían tomarse para combatirlo.

En abril de 1990, menos de un año después de su creación, el GAFI emitió un informe que contenía un conjunto de *Cuarenta Recomendaciones*, cuyo objetivo era proporcionar un plan de acción integral necesario para luchar contra el lavado de dinero, que incluyera no solamente los aspectos financieros, sino también las cuestiones legales y operativas que inciden en su prevención y combate. Teniendo en cuenta el avance en las tendencias internacionales, el GAFI fue revisando y a la vez, ampliando su campo de trabajo.

Con el paso de los años, su visión se amplifica y se vuelve más compleja, al tiempo que va incorporando elementos con matices políticos. Se empieza a estudiar, entre otros, el crecimiento de las instituciones financieras no bancarias, y el papel de las empresas que antes se situaban fuera del sector financiero, pero que tienen desde entonces un acceso más fácil. Debido a la internacionalización, el sistema financiero ha permitido que el dinero sucio se esconda, se mueva y se lave a veces muy lejos de su lugar geográfico y social de origen (Chesnais, 2000).

Para incorporar en 2001 el criterio de financiamiento del terrorismo a su enfoque, el GAFI tomaría como base, primeramente, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999, y las resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, con carácter vinculante. Después, se extendería a las resoluciones que sucesivamente adoptaría este órgano al respecto, así como a las resoluciones 1989 (2011) y 2253 (2015) del Consejo, y sus sucesoras. En consecuencia, se crearon 8 recomendaciones especiales para abordar el financiamiento de actos y organizaciones terroristas, a la que se adicionó una relativa al transporte físico transfronterizo de dinero. Con el transcurso del tiempo, las recomendaciones del GAFI fueron avaladas por más jurisdicciones, lo que fue contribuyendo a su reconocimiento como estándar internacional contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

La revisión completa de las recomendaciones del GAFI, iniciada a partir de la crisis financiera global de 2008, concluiría en 2012 con la fusión de las nueve recomendaciones especiales contra el financiamiento al terrorismo, a las otras restantes. Se diseñaron nuevas herramientas para tomar acción contra los delitos financieros, que les permitieran obtener mayor transparencia y fueran más estrictas contra la corrupción y, sobre todo, ampliaron su campo de acción al terreno del financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva, un tema relacionado con el cumplimiento de las sanciones del Consejo de Seguridad contra la República Democrática de Corea (resolución 1718 (2006) e Irán (Resolución 1737 (2006)).

Sin lugar a dudas, esto marcó una pauta importante en los trabajos del GAFI, que perfiló su actuación a partir de ese momento en el SMFI. Se convirtió en un actor más visible y activo en el proceso de regulación financiera global, tanto en su interacción con otros actores como a través de la aplicación de los estándares Antilavado de Activos/ Contra el Financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT) en las evaluaciones de los países, no solo en las llevadas a cabo por el propio organismo, sino por otras agencias regulatorias. Incluso, el FSB, responsable de coordinar el trabajo de las agencias regulatorias del SMFI, reconoció el criterio ALA/CFT del GAFI entre los doce estándares y principios claves que han identificado para la regulación del SMFI y su estabilidad financiera (Jones y Knaack, 2018).

Posteriormente, el GAFI introdujo también la aplicación del enfoque basado en riesgos (EBR), mediante el cual los países debían identificar sus riesgos sectoriales (y nacionales) para la prevención y enfrentamiento al lavado de dinero, al financiamiento del terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva (FATF, 2014). Dicho enfoque abarca no solo las instituciones financieras de los países, sino también las actividades y operaciones que pueden llevar a cabo los proveedores de servicios financieros; los tenedores de libros, contadores, notarios, abogados, entre otras profesiones que no son financieras, pero sí realizan prestación de servicios financieros por lo que están sujetas a las recomendaciones del GAFI. En 2019, el GAFI extendió el EBR al sector de los activos virtuales y a los proveedores de esos servicios, en línea con la dinámica de rápido crecimiento de estos.

Sin dudas, la expansión de su mandato ha coadyuvado a una mayor visibilidad del GAFI en los organismos de gobernanza global, con una participación creciente de éste en concertaciones del G-7, el G-20 e incluso en las Naciones Unidas, logrando el reconocimiento de la institución y de sus recomendaciones, e instando incluso a su cumplimiento, en resoluciones del Consejo de Seguridad (por ejemplo, en la resolución 2462 (2019)). El FMI y el BM desde 2004 incorporaron en sus programas evaluativos, las evaluaciones de ALA/CFT como parte importante de los mismos, lo cual se reforzó en el período post crisis global

de 2008, habida cuenta su vínculo con la integridad del mercado financiero y la estabilidad financiera.

Actualmente, el GAFI evalúa el cumplimiento de los estándares mediante la evaluación del cumplimiento técnico y de la efectividad. Para el cumplimiento técnico, son evaluados los requerimientos específicos asociados a cada una de las recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional del país, y las facultades y los procedimientos de las autoridades competentes. En cuanto a la efectividad, se evalúa el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados considerados fundamentales para un sistema ALA/CFT y contra el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva sólida, y se analiza el grado en que el marco legal e institucional de un país y los recursos destinados logran los resultados esperados.

Como se ha mencionado, el GAFI sustenta su trabajo en recomendaciones, también consideradas estándares internacionales (FATF, 2012). Hoy, sus pilares fundamentales son: la Convención de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Convención de Viena, 1988); el Convenio Internacional para la represión al financiamiento del terrorismo (1999); la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo, 2000); la Convención de la ONU contra la corrupción (Convención de Mérida, 2003), así como las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Esta metodología le ha permitido abrirse paso para lograr que las jurisdicciones cumplan sus estándares los cuales, si bien no son vinculantes, se erigen sobre la base normativa jurídicamente vinculante de los citados convenios de las Naciones Unidas y las decisiones del Consejo de Seguridad. Ello ha contribuido a elevar la efectividad del GAFI al aplicar su mandato, y al incremento del número de jurisdicciones comprometidas con la aplicación de dichos estándares. Al adoptar ese enfoque, se ha convertido en un mecanismo capaz de adecuarse rápidamente a las nuevas amenazas y desafíos internacionales, así como satisfacer los intereses geopolíticos a los que responde.

De modo que, el mandato del GAFI ha evolucionado en estos 33 años, marcado por un viso político que ha acompañado su “universalización” y mayor reconocimiento internacional. Cuando se repasa la ampliación de su mandato técnico, inicialmente concebido para monitorear los circuitos de lavado de dinero y establecer las medidas que debían tomarse para combatirlo, es evidente el tránsito hacia un enfoque que ha incorporado cada vez más elementos políticos. En la actualidad, el GAFI fija los estándares internacionales y promueve la implementación efectiva de políticas, medidas legales, regulatorias y operativas para prevenir y combatir no solo el lavado de activos, sino también la financiación del terrorismo, la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva,

y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, la seguridad y la paz. El alto nivel de autoridad alcanzado por el GAFI, basado en su capacidad de regular, supervisar y obligar al cumplimiento de decisiones internacionales, también evidencia su politización.

III. Impactos del GAFI

Las decisiones del GAFI, conformado por solo una treintena de miembros, tienen un efecto directo sobre la economía y las finanzas de los países, principalmente de los países en desarrollo, que apenas constituyen un tercio de esa composición. A pesar de las diferentes realidades sociopolíticas o económicas que éstos exhiben, los Estados (y más específicamente a las jurisdicciones que abarca) están obligados a implementar determinadas políticas, lo cual ha propiciado ciertos cuestionamientos al Grupo de Acción Financiera por déficit democrático (Muñoz y Vilanova, 2016).

Los resultados de las evaluaciones ALA/CFT del GAFI han sido determinantes para los países, al exponerlos a una eventual pérdida de acceso al SMFI y al mercado financiero global. Cierta nivel de deficiencias detectadas en las evaluaciones mutuas del GAFI puede implicar para los países su inclusión en las listas públicas de este mecanismo intergubernamental, lo cual tiene consecuencias políticas y económicas para estos. Ello incluye sanciones financieras, con una repercusión desfavorable en particular para las economías de los países en desarrollo, agravada con la utilización de las listas públicas de países que incumplen sus recomendaciones.

Lamentablemente, existen pocas pruebas empíricas que analicen y cuantifiquen las afectaciones económicas que han tenido los países incluidos en las listas públicas del GAFI, que guardan relación con su enfoque politizado, por lo que el artículo sólo se acerca al tema de una manera general.

Por ejemplo, la lista negra, también denominada “Llamado a la Acción”, incluye a las jurisdicciones consideradas de alto riesgo por el GAFI, en tanto se les señalan importantes deficiencias estratégicas en sus regímenes para contrarrestar el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación. Para todos los países identificados de alto riesgo, el GAFI hace un llamado a todos los miembros e insta a todas las jurisdicciones a que les apliquen una debida diligencia mejorada; se les solicita información adicional para obtener un conocimiento profundo de su actividad y mitigar riesgos asociados. En los casos más graves, se insta a las jurisdicciones a que apliquen contramedidas (sanciones) para proteger el sistema financiero internacional de los riesgos actuales de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación que emanan del país listado.

A instancias de los líderes del G-20, a partir del 2008, el GAFI inició un proceso más analítico para identificar jurisdicciones deficientes en sus regímenes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Desde ese entonces, la mayoría de las jurisdicciones que se han incluido en las listas públicas, son países en desarrollo. El proceso de elaboración de las listas empezó a ser supervisado por el Grupo para la Revisión de la Cooperación Internacional (ICRG por sus siglas en inglés) del GAFI, en el cual también participan como observadores el FMI y el BM, conocidas instituciones multilaterales con estrechos vínculos con EE.UU., que han sido funcionales a los intereses de esta nación desde sus inicios. El país o la jurisdicción podría ser remitida al ICRG si no pertenece a la red mundial como miembro del GAFI o de un grupo regional al estilo de GAF (Cuadro 1); por su nivel de deficiencias en la evaluación mutua del GAFI (o del grupo regional análogo); o simplemente, ser remitido a propuesta de cualquier miembro del GAFI.

Las deficiencias identificadas en las evaluaciones mutuas del GAFI o sus órganos regionales, traen aparejadas consecuencias económicas adversas para el país en cuestión, que debe solucionar esos señalamientos en un plazo limitado de tiempo. Ese potencial negativo aumenta cuando el país figura en una de las listas públicas de jurisdicciones de alto riesgo, por presentar deficiencias graves y no lograr avances importantes para subsanarlas.

Las listas públicas funcionan como un instrumento de coerción, tal que los actores económicos y políticos nacionales en los países listados, presionan a sus gobiernos para introducir regulaciones que cumplan con las recomendaciones del GAFI (Jones y Knaack, 2018). La inclusión de los países en las listas públicas del GAFI ha tenido consecuencias significativas, pues han visto restringidos sus flujos de financiación, así como su capacidad para operar en el SMFI. Se ha afectado no solo la toma de decisiones de instituciones financieras extranjeras sobre negocios en el país en cuestión, sino también su imagen y reputación, al singularizarlos por ser de riesgo para el sistema financiero internacional. Han incidido en las decisiones sobre contrataciones e inversiones de empresas en todo el espectro económico, con un efecto disuasivo sobre nuevos inversionistas o provocando la retirada de los que ya están en el terreno, con la pérdida de empleos asociada. Las inversiones y negocios de los países listados pasan a ser “sospechosas”, habida cuenta el alto riesgo que entraña hacer negocios con ellos. Adicionalmente a la disminución de la inversión extranjera, aumenta la tasa de interés de los créditos y baja su calificación crediticia; se les puede retirar la licencia bancaria a sus bancos, pueden ser congelados sus activos o ser objeto de fuertes multas por entidades extranjeras.

Varios son los ejemplos que evidencian los impactos del GAFI, y en particular de sus listas, en las economías de países en desarrollo, aun cuando no hayan podido cuantificarse con precisión.

Cuba fue incluida en la lista negra del GAFI en 2011, si bien había implementado sus recomendaciones desde 1997 en las Regulaciones del Sistema Bancario Nacional y había puesto en vigor medidas legislativas y de diversa índole. La decisión se basó fundamentalmente en información procedente de fuentes secundarias, y el argumento utilizado fue que el país no pertenecía a la red del GAFI ni a ningún grupo regional estilo GAFI. El país permaneció en la lista negra durante 18 meses.

Con esta inclusión, la Isla fue calificada de jurisdicción de alto riesgo y no cooperativa, lo cual fue empleado como herramienta adicional para recrudecer la política de bloqueo impuesta por el gobierno de EE.UU. e incrementar la persecución a la actividad financiera de Cuba en el mundo. Ello provocó daños en la esfera económica y financiera. Se endureció el hostigamiento sobre instituciones financieras y bancarias extranjeras dirigido a limitar las operaciones hacia y desde los bancos cubanos, alegando imposibilidad de operar con Cuba. Se observó un mayor rechazo de bancos extranjeros a realizar pagos de entidades bancarias cubanas; varios bancos foráneos introdujeron la obligatoriedad de dar información sobre sus accionistas y bancos corresponsales, como requisito para operar con las instituciones bancarias cubanas; fue reiterada la negación de bancos corresponsales a confirmar o avisar cartas de créditos, entre otros perjuicios. Debido al recrudecimiento del bloqueo entre 2011-2012, los daños registrados en el sector externo de la economía cubana, incluidos los del sector financiero y bancario, fueron un 15% superiores con respecto al período anterior, con afectaciones estimadas en miles de millones de dólares (MINREX, 2012).

Con la incorporación de Cuba al Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, en diciembre de 2012, el Banco Central de Cuba firmó el Memorando de Entendimiento para la cooperación entre los países miembros de dicho Grupo. El país actualizó su normativa legal en materia de prevención y enfrentamiento al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva. En 2014, el compromiso y la capacidad institucional de Cuba para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo fueron reconocidos por el Grupo de Acción Financiera.

Desde junio de 2010, el GAFI había identificado una serie de deficiencias estratégicas en el sistema de antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo de Ecuador, y en 2012, decidió incluirlo en la lista negra, considerándolo un país susceptible al lavado de dinero. Sus autoridades plantearon que esa decisión no respondía a la realidad del avance en el Ecuador

en la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, pues contaban con una legislación específica.

Esa inclusión tuvo una connotación negativa para el Estado ecuatoriano, al estar designado entre los países que no cooperan en la lucha contra el lavado de activos, y se deterioró su imagen internacional. Aumentaron los requisitos de documentación que respaldaran la seguridad de las operaciones del sistema financiero ecuatoriano frente al sistema financiero internacional, lo cual entorpeció el normal desenvolvimiento del sistema bancario y comercial del país. La banca internacional restringió los servicios que prestaba a la banca local, lo que afectó las operaciones del comercio exterior, con la consecuente afectación a empresas nacionales y la reducción de líneas de crédito.

El entonces presidente ecuatoriano Rafael Correa, al referirse al GAFI, señaló: “Ecuador tuvo que cambiar hasta su Código Penal por presiones del GAFI, del Grupo de Acción Financiera Internacional; nuevamente, porque si no hacemos lo que ellos deciden nos cortan financiamiento, nos bloquean cuentas, etcétera” (Correa, 2014). El país andino se mantuvo bajo el escrutinio del GAFI hasta octubre de 2015, en que logró su exclusión de los listados, tras establecer un marco legal y regulatorio conforme a los requerimientos del Grupo de Acción Financiera.

En 2018, Paquistán fue incluido en la lista gris del GAFI, ante una propuesta de EE. UU., apoyada por Reino Unido, Francia y Alemania. El GAFI señaló que Paquistán tenía serias deficiencias estratégicas, que podrían llevarlo a la lista negra.

La inclusión de Islamabad en la lista gris significó enfrentar obstáculos para acceder a la ayuda financiera de las instituciones financieras internacionales, como el FMI, el BM, el Banco de Desarrollo Asiático y la Unión Europea, limitando la inversión extranjera y las remesas. Los bancos y el sector externo paquistaní se afectaron directamente. Mayores requerimientos de documentación y transparencia fueron demandados a las instituciones del sistema financiero de Paquistán, a fin de mantener el acceso al sistema SWIFT, la red de comunicación global de los bancos y otras instituciones financieras. El flujo de capital transfronterizo se afectó, especialmente para la esfera del comercio. Al estar en la lista gris, las condiciones de préstamo a Paquistán debían incluir solicitudes de acciones regulatorias en el frente ALA/CFT y acceso a la información del gobierno.

El 1ro. de abril de 2019, el ministro de exteriores de Paquistán declaró una pérdida anual para el país de casi 10 mil millones de USD por esa causa (Bansal, 2019). En 2020 y 2021, el mercado de la bolsa en Islamabad sufrió grandes

desplomes, debido a estrictas medidas del GAFI, demostrando así su grave impacto sobre la economía paquistaní.

En el caso de Irán, es un país que se ha mantenido por varios períodos en la lista negra del GAFI, al igual de la República Democrática de Corea. Ambos países están sujetos además a las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, relativas a la proliferación de armas de destrucción masiva. El GAFI ha pedido a sus miembros y otras jurisdicciones que apliquen contramedidas contra Irán para proteger el sistema financiero internacional de los riesgos sustanciales y continuos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, basados principalmente en deficiencias que le han señalado al sistema antilavado iraní. Incluso antes de ser incluido en la lista negra en 2008, Irán fue declarado como una amenaza al sistema financiero internacional por no contar con un régimen amplio ALA/CFT, de conformidad con los requisitos del GAFI (FATF, 2007).

Como resultado, la nación persa ha sido objeto de un boicot de la comunidad internacional; se le aplicaron barreras comerciales a sus exportaciones en el mercado internacional y las contramedidas o sanciones impuestas por GAFI han provocado su aislamiento creciente del SMFI. Si bien las sanciones financieras fueron flexibilizadas en 2016 tras la firma del acuerdo nuclear, en 2020 el GAFI las restableció, a pesar de que el país estuviera cooperando con transparencia en estos asuntos y hubiese implementado los reglamentos contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo durante más de dos años. Las contramedidas financieras del GAFI, que implican restricciones de acceso al SMFI, han agravado el impacto de las sanciones económicas unilaterales de EE.UU. contra Irán. Más recientemente, también obstaculizaron la capacidad de ese país para participar en el Programa Covax de la OMS, dificultando su acceso a las vacunas contra la Covid-19.

Adicionalmente al efecto desfavorable de estas listas, los bancos internacionales deben aplicar medidas como reacción ante “los riesgos” y conforme a las recomendaciones del GAFI, ha provocado la interrupción de relaciones comerciales con personas, empresas, otras instituciones financieras y con los propios países. Es el caso de Somalia, considerada Estado frágil, que aun cuando no se encontraba en una lista ALA/CFT, el envío de remesas a familias en ese país africano fue bloqueado por grandes bancos en EE.UU. como JP Morgan Chase, que eliminaron las transferencias de dinero de bajo costo a familiares de inmigrantes somalíes, lo que ha tenido graves consecuencias humanitarias (Lyman y Noor, 2014).

Conclusiones

A lo largo de estos años el GAFI ha asumido un enfoque innovador para responder a los cambios crecientes del escenario internacional; ha preservado

los intereses financieros de las potencias económicas del G-7 y aumentado la influencia unilateral de Estados Unidos en el ámbito financiero. Ello ha permitido que sus estándares internacionales alcancen un reconocimiento casi universal, aun cuando su instrumentación ha implicado llevar a cabo procesos complejos y más onerosos para las economías en desarrollo, que se han visto forzadas a atravesar barreras institucionales y legales para modificar sus marcos normativos y regulatorios nacionales.

Transcurridas más de tres décadas desde su creación, esta metodología innovadora del GAFI refleja su capacidad de adaptación, y le ha permitido reacomodarse en tiempos de crisis financiera internacional e insertarse en el proceso de regulación financiera mundial. Ha logrado ocupar un espacio entre los organismos de gobernanza global, estrechando vínculos de cooperación con las Instituciones Financieras de Bretton Woods, y una participación creciente en concertaciones del G-7, el G-20 e incluso en las Naciones Unidas. De esa forma, se ha fortalecido su institucionalidad y sus recomendaciones han sido avaladas, con lo cual ha allanado el camino para afrontar cualquier reconfiguración de la arquitectura financiera internacional.

El uso de las listas públicas por el GAFI, como práctica institucionalizada, revela el carácter político que este mecanismo ha incorporado a su enfoque, inicialmente técnico. La aplicación de contramedidas a los países listados se realiza sin tener en cuenta sus realidades económicas y sociales, en correspondencia con los intereses geopolíticos que le dieron origen al GAFI y los cuales debe preservar. Tampoco se considera la repercusión de las sanciones financieras derivadas de las listas, sobre las poblaciones de los territorios listados.

La inclusión de países en desarrollo en las listas públicas del GAFI ha impactado negativamente sobre sus respectivos sectores económico-financiero, obstaculizando o impidiendo el acceso de estos al SMFI. Se han visto restringidos sus flujos de financiamiento y afectadas sus inversiones locales, las exportaciones y la inversión extranjera directa, así como sus mercados de capitales y sistemas bancarios.

Resulta incuestionable el efecto nocivo de la práctica de “*naming and shaming*” del GAFI, que expone públicamente a las jurisdicciones listadas, afectadas por la consecuente limitación o cancelación de operaciones económico-financieras. A pesar de las presiones y su intencionalidad política, ha prevalecido la voluntad y el compromiso de gobiernos y pueblos para evitar el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva.

En un sentido pragmático, el compromiso del gobierno cubano y su inserción en la red global de países que combaten estos flagelos, reconocidos por el Pleno

del GAFI, fueron una demostración de la confianza internacional en el sistema financiero cubano. A partir de la integración de Cuba al GAFILAT, el país se insertó en un nuevo espacio de intercambio para mostrar las realidades de su sistema nacional de enfrentamiento a dichos flagelos. Se continuó perfeccionando el marco legal y la coordinación interinstitucional para prevenir y combatir estos delitos, al tiempo que se han aunado esfuerzos para fomentar la cooperación internacional en esta materia, principalmente con las naciones de la región latinoamericana. Los resultados satisfactorios alcanzados por Cuba en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT, se encuentran entre los mejores a escala global.

Las nuevas modalidades en que se manifiestan los delitos de lavado de activos y del financiamiento al terrorismo, como el uso indebido de activos virtuales para disponer de fondos ilícitos, entrañan nuevos riesgos para los países, que requieren ser atendidos. La emisión de reglas por el GAFI para regular los mercados de criptoactivos en el mundo es una clara evidencia de su enfoque innovador, más allá de los esfuerzos que los gobiernos han realizado para abordar estos desafíos.

Referencias Bibliográficas

- Bansal, A. (2019). Paquistán en la lista negra del GAFI: Una mirada a sus implicaciones y amenazas. Artículo publicado el 23 de agosto de 2019 en el medio digital India.com <http://www.india.com/news/world/pakistan-in-blacklist-of-fatf-a-look-at-implications-and-threats-3753758/>
- Correa, R. (2014). Intervención del Presidente Rafael Correa en la VI Cumbre del BRICS. Reunión del Grupo BRICS y Presidentes Suramericanos en torno al tema “Crecimiento inclusivo: Soluciones sostenibles”. Brasilia. Recuperado en <https://1library.co/document/qm612g4y-intervencion-del-presidente-rafael-correa-en-la-vi-cumbre-del-brics-reunion-del-grupo-brics-y-presidentes-suramericanos-en-torno-al-tema.html#fulltext-content>
- Chesnais, F. (2000). Lavado y Secado de Dinero: Algunas pistas. Revista Envío, No. 219. Managua, Nicaragua. Recuperado el 15 de junio de 2021 de <http://www.envio.org.ni/articulo/1015>
- Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) (2007). Declaración del GAFI sobre Irán. 11 de octubre de 2007, París. Recuperado de <http://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FATFOct2007.pdf>
- Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) (2012). Estándares internacionales sobre el combate antilavado de dinero y el financiamiento al terrorismo y a la proliferación. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf
- Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) (2014). Guía para el enfoque basado en riesgo: El sector bancario. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sect>

- Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF) (2022): Miembros y Observadores del GAFI. Recuperado de www.fatf-gafi.org
- Jones, E, & Knaack, P. (2018), The Future of Global Financial Regulation. University of Oxford. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Jones_Knaack.pdf
- Lyman, T., & Noor, W. (2014). ALA/CFT e inclusión financiera: Surgen nuevas oportunidades a partir de las medidas recientes del GAFI. Revista Enfoques. No. 98. Recuperado el 6 de febrero de 2022 de <http://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-AMLCFT-and-Financial-Inclusion-Sept-2014-Spanish.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (MINREX) (2012). Informe de Cuba sobre la resolución 66/6 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba".
- Muñoz, L. & Vilanova, P. (2016). "La politización de las organizaciones internacionales como proceso: una aproximación conceptual a sus determinantes y cambios". Revista Española de Ciencia Política. Núm. 40. pp. 139-160. Recuperado el 10 de febrero de 2022 de <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/97232/1/659503.pdf>
- Núñez, J. (2006). "Democratización de la ciencia y geopolítica del saber ¿Quién decide? ¿quién se beneficia?" Artículo publicado en el libro "Pensar Ciencia, Tecnología y Sociedad". Material docente del curso "Problemas sociales de la Ciencia y la Tecnología, de la Cátedra Cubana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación", de la Universidad de la Habana.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (1998). Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking. Number 6. Technical series. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de http://www.unodc.org/pdf/technical_series_1998-01-01_1.pdf
- Palomo Garrido, A. (2012). Desarrollo y consecuencias de la globalización financiera. Revista Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, Vol. 35, No. 3. Euro-Mediterranean University Institute Roma, Italia. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4245028>
- Sánchez, M. (2021). Las Instituciones de Bretton Wood en los últimos cincuenta años: ¿qué ha cambiado? Economía y Desarrollo, vol.165 no.2 La Habana. Recuperado el 15 de febrero de 2022 de <https://scielo.sld.cu/pdf/eyd/v165n2/0252-8584-eyd-165-02-e7.pdf>
- Villatoro, P. (1994). EEUU y las drogas: ¿Prohibir o Legalizar? Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Recuperado el 1 de febrero de 2022 de http://www.researchgate.net/publication/259713820_Estados_Unidos_y_las_Drogas_Prohibir_o_legalizar

Otra bibliografía consultada

- Iglesias, C. (2016). Material del curso de Finanzas Internacionales. Instituto del Comercio Exterior.
- FATF. (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*. Recuperado el 1 de febrero de 2022 de

http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

- Figueredo Curiel, F. (2022). Curso teórico-práctico de formación de habilidades integradoras para aprender a pensar y actuar frente a los problemas sociales de la ciencia y la tecnología. Reflexiones en clases.
- García, M., Molina, E., Sánchez, M., Salas, C., Puerta, H. y Regalado, E. (2020). *Panorama Financiero Internacional Contemporáneo*. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional de la Universidad de la Habana.
- Martínez, O., Fernández, M., Cobarrubia, F., Hernández, G., Fernández, M., Smith, R., James, J., Pérez, J., Quintero, J., Pichs, R y Munster, B. (2002). *Economía Mundial y los últimos 20 años*. Colección Economía. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- Superintendente y directivos de la Superintendencia y de la Dirección General de Investigaciones de Operaciones Financieras del Banco Central de Cuba (BCC) (2016). *Participación de Cuba en los mecanismos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)*. Revista del Banco Central de Cuba. 2016/Año 19. No. 4. La Habana.
- _____ (2012). El estar en la lista negra es algo que afecta a Ecuador en su imagen. Entrevista al Procurador general del Estado, publicada en el diario El comercio. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lista-negra-que-afecta-a.html>
- _____ (2012). Ni nos va ni nos viene lo que diga el GAFI. Entrevista al Presidente de Ecuador, Rafael Correa, publicada en el diario El comercio. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafael-correa-ni-ni-viene.html>
- _____ (2020). Irán condena las sanciones de GAFI como políticas. Artículo publicado en el diario La vanguardia. Recuperado el 20 de enero de 2020 de <http://www.lavanguardia.com/economia/bolsillo/20220118/7994051/bono-joven-ayuda-alquiler-espana-gobierno-vivienda-piso.html>

Declaración de intereses

La autora declara que no existe conflicto de intereses