



**Universidad del
Rosario**

**Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia**

**Evaluaciones Mutuas del GAFILAT: Desempeño y Evolución de Ecuador,
Uruguay y Brasil**

**Por: Jaime Alejandro Ramírez Valderrama
Director: Dr. Wilson Alejandro Martínez Sánchez
Bogotá D.C., 29 de mayo de 2025**

I. RESUMEN

En el presente artículo, se analiza cómo ha sido el cumplimiento de las 40 Recomendaciones establecidas por el Grupo de Acción Financiera (en adelante “GAFI”) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (en adelante “GAFILAT”) respecto a 3 países miembros: Ecuador, Uruguay y Brasil. Por medio de un estudio comparativo entre los países, se examina la evolución, posibles avances o áreas críticas de estos países en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Todo esto, con la ayuda de fuentes normativas, doctrinales y los propios informes de evaluación que, con sus resultados, permiten dejar en evidencia como a lo largo de las distintas rondas de evaluación mutua, los países han avanzado significativamente en términos de cumplimiento técnico, afianzando de manera constante y continua los marcos normativos ajustados a los estándares internacionales del GAFI y GAFILAT. No obstante, también se vislumbra una brecha persistente en la efectividad de la implementación de estas reformas normativas, dando mucho campo a múltiples mejoras. Todo esto, reflejando un patrón común de progreso normativo junto con una efectividad sobria que demuestra la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades estatales, junto con los mecanismos de control y supervisión en los casos de lavado de activos y la financiación del terrorismo en la región.

II. PALABRAS CLAVES

GAFI; GAFISUD; GAFILAT; Evaluaciones mutuas; Ecuador; Uruguay; Brasil; 40 Recomendaciones; Calificación; Informe

III. INTRODUCCIÓN

El GAFI es un organismo internacional encargado en la formulación de políticas para supervisar y erradicar el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Siendo un organismo intergubernamental, es responsable de la integración de estándares internacionales que permitan prevenir estas actividades ilícitas y los posibles perjuicios que puedan generar a la comunidad, implementando, entre otras cosas, reformas legislativas y regulatorias a nivel nacional (GAFI, s.f.).

Ahora bien, en cuanto a su historia, hay que devolvernos a los años 1990's. Conociendo el discreto, pero poderoso impacto que tenía el lavado de activos en el mundo, la ONU, por medio de la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas firmada en 1988, implementó lo que sería el primer instrumento internacional contra el lavado de activos y el crimen organizado a nivel internacional (Sargatal & Capello, 2012). Sin embargo, buscando que el mismo tratado fuera implementado por los países alrededor del mundo, con el fin de combatir el lavado de los activos proveniente del tráfico de drogas, se estableció en 1989 el GAFI, durante la cumbre del G7¹ en París (McCartney & Gumagay, 2022).

¹ El G7, conformado por las siete grandes economías (Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Japón y Reino Unido) en conjunto con la Unión Europea, es un grupo creado en 1975 que se reúne para coordinar políticas en temas sobre economía, salud, seguridad y cambio climático. A pesar de no tener la capacidad de imponer leyes, tiene gran influencia en la agenda global. (McCarthy & Lowery, 2024)

Fue así como un año después, el GAFI emitió lo que se llegaría a conocer coloquialmente como “las 40 recomendaciones”. Estas recomendaciones se enfocarían en incrementar la cooperación multilateral de los países miembros de la organización, promoviendo una serie de conductas financieras, legales y de comportamiento, como lo es la asistencia legal mutua para facilitar la investigación y persecución en los casos de lavado de activos y la financiación del terrorismo (GAFILAT, s.f.). Adicionalmente, a través de estas recomendaciones, se crearon directrices para que los países puedan incluir en su legislación interna, de tal manera que pudieran combatir los delitos de crimen organizado. Debe recalcar que estas recomendaciones no se han mantenido estáticas a lo largo de los años. Por el contrario, a medida que las coyunturas globales han venido incrementando y mutando, de igual manera se ha venido adaptando estas recomendaciones. De este modo, podemos evidenciar cambios como el enfoque especial que se dio en 1996 respecto a los crímenes de drogas; en 2001, luego del ataque de las torres gemelas con recomendaciones nuevas sobre la financiación de terrorismo; o incluso las “recomendaciones de 2003”, en donde se instó a los países a tipificar el lavado de dinero para todos los delitos graves, buscando abarcar la mayor cantidad posible de delitos base (McCartney & Gumagay, 2022).

Con el objetivo de que estas recomendaciones fueran cumplidas por los países parte de la GAFI, se implementaron tres métodos de revisión: la autoevaluación, las evaluaciones mutuas y la evaluación entre países. Respecto al primer método, los países completan anualmente dos cuestionarios sobre la implementación de recomendaciones legales y financieras. Posteriormente, dichas respuestas se estudian y debaten en reuniones del GAFI; sobre la evaluación entre países, se lleva a cabo una revisión teniendo en cuenta otros cuestionarios, buscando obtener información sobre la naturaleza y los resultados de aquellas medidas implementadas por los países; y para una evaluación más profunda, se implementó la evaluación mutua (Sansonetti, 2000). Estas últimas, vendrían a ser revisiones entre los mismos países, en donde se analizaría la implementación y efectividad de medidas contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Así, para una mejor evaluación, por medio de visitas y pruebas, se estudian los siguientes dos aspectos: i) la efectividad, que mide el verdadero impacto que tienen las medidas políticas² y; ii) el cumplimiento técnico, que revisa las leyes y regulaciones del país. De esta manera, el informe resultante da cuenta de cómo el país ha enfrentado estos riesgos y si ha logrado contribuir al fortalecimiento en la prevención del abuso financiero global (GAFI, s.f.).

Profundizando más en la metodología que rige y se maneja dentro de las evaluaciones mutuas, debe destacarse cómo las mismas se basan en dos principios fundamentales: El primero, siendo el principio de igualdad de trato, en donde se impone el deber de evaluar a todos los países sin excepción; El segundo es la visita in situ, en donde se garantiza una evaluación profunda basada en información de primera mano.

Entre los países y el GAFI se negocia un cronograma en donde se llevarán a cabo las evaluaciones, encabezadas por un equipo compuesto por expertos legales, financieros y en cumplimiento de la ley, seleccionados dependiendo del sistema legal,

² Debe resaltarse como el criterio de efectividad fue incorporado como parte de la metodología de evaluación a partir de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas, por tanto, no se encuentra presente en las rondas anteriores.

tamaño y ubicación del país evaluado, priorizando a los rezagados en la implementación de las medidas contra el lavado de activos. Es así como se inicia dicho proceso por medio de un cuestionario estándar sobre el sistema antilavado de dinero del país, complementado con documentos relevantes. Luego, en la visita, los evaluadores se reúnen con representantes gubernamentales, ONG's y actores del sector privado para comprender de manera integral la situación del país.

Después de esto, de manera confidencial se elabora un informe en el que, como primer punto, se hace una descripción del sistema del país, y por otro, una evaluación con conclusiones sobre sus fortaleza y áreas a mejorar. Dicho informe es revelado al país para que pueda revisarlo y, posteriormente, discutirlo en una reunión del GAFI, realizando preguntas y comentarios para garantizar la imparcialidad del estudio. Finalmente, se aprueba y publica un resumen en el informe anual del GAFI.

De no cumplirse con las recomendaciones por parte del país, se iniciará un seguimiento gradual que incluye informes de progreso, comunicaciones y posibles misiones de alto nivel. Eventualmente, y en caso de que la situación sea extrema, se podría llegar a emitir comunicaciones públicas sobre el incumplimiento e incluso suspender la membresía del país hasta que se implementen los cambios requeridos (Sansonetti, 2000).

Ahora, como bien se sabe, existe una serie de organizaciones adscritas al GAFI a nivel regional, lo cual facilita el seguimiento y aplicación de las recomendaciones a nivel global. En Latinoamérica, se creó el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, compuesta por 18 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte, la cual se encarga de la elaboración, revisión y modificación de las 40 Recomendaciones apoyando a sus miembros en la implementación y creación de un sistema regional de prevención, suministrando una capacitación, asistencia técnica y evaluaciones mutuas (GAFILAT, s.f.)

En resumen, las 40 Recomendaciones del GAFI, junto con la creación de instituciones regionales adscritas como el GAFILAT, permiten una respuesta internacional adecuada frente a la amenaza internacional que implica el lavado de activos y la financiación del terrorismo. GAFILAT ha demostrado ser, no solo un mecanismo de implementación y seguimiento de las Recomendaciones, sino también un espacio de cooperación internacional técnico y político.

De este modo, analizar los resultados obtenidos por los países miembros del GAFILAT en las evaluaciones mutuas resulta fundamental. Permite determinar el nivel de interiorización que han tenido los marcos normativos, y el alcance de la ejecución efectiva. Con esto, se establece un espacio idóneo para evaluar el impacto real del sistema antilavado en la región, partiendo desde el origen, evolución y propósito estructural.

IV. JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Indudablemente, la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo es un desafío de preocupación global. Sin embargo, también es evidente que, debido al contexto histórico de los países en Latino América, se ha generado particularmente una serie de riesgos adicionales por casos de corrupción, economías ilícitas y vulnerabilidades en sus sistemas financieros (Pastrana Valls, 2019). Es ahí cuando el

GAFILAT, en calidad de organismo regional asociado al GAFI, desempeña un rol crucial en la valoración, implementación y aplicación de las 40 Recomendaciones, según las condiciones y capacidades de cada país. De modo tal que, el nivel de cumplimiento de sus recomendaciones fluctúa de manera importante entre los países, abriendo paso a la discusión sobre la efectividad de las medidas adoptadas y los desafíos que trae consigo cada jurisdicción nacional.

Por lo tanto, en el presente artículo, se estudiarán 3 países que conforman el GAFILAT: Ecuador, Uruguay y Brasil. Esto, con el fin de enfatizar en situaciones puntuales que permitirán analizar la aplicabilidad y efectividad de las 40 Recomendaciones del GAFI. Para eso, con la ayuda de los mismos informes de las rondas de evaluación realizada por el GAFILAT, se realizará un análisis comparativo sobre el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones en cada país. Adicionalmente, se examinará la evolución de su cumplimiento a lo largo de las tres rondas de evaluaciones prestando especial atención en los resultados comunes de mejora o, por el contrario, deficiencias recurrentes y aspectos críticos señalados en cada ronda, generando un insumo para determinar futuras mejoras en la ejecución de las recomendaciones. Así, se realizará un desglose profundo sobre las calificaciones obtenidas por cada país en cada evaluación, acompañado de gráficos que permitan ilustrar fácilmente los avances o retrocesos de cada país, permitiendo establecer posibles tendencias y patrones comunes dentro del grupo analizado.

V. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Para el presente artículo, se buscará responder las siguientes dos preguntas:

¿Cómo ha evolucionado el cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFILAT en Ecuador, Uruguay y Brasil a lo largo de las tres rondas de evaluación? y consecuentemente, ¿Existe un patrón común en la evolución del cumplimiento de las 40 Recomendaciones en estos seis países?

VI. METODOLOGÍA DE PRESENTACIÓN Y LECTURA DE RESULTADOS

En el presente capítulo, se expondrán y describirán los resultados obtenidos por Ecuador, Uruguay y Brasil a lo largo de las últimas tres rondas de evaluaciones mutuas realizadas por el GAFILAT (de un total de cuatro realizadas hasta la fecha), respecto a su cumplimiento de las 40 Recomendaciones emitidas por el GAFI. Debe destacarse que el análisis se realizará y centrará en estas tres rondas pues fueron las únicas en las que participaron los tres países estudiados, permitiendo una comparación homogénea y significativa de sus avances.

La presentación de los resultados se dividirá, primeramente, en dos criterios fundamentales de análisis: Por un lado, el cumplimiento técnico y por el otro la efectividad. De igual manera, los resultados serán organizados conforme a las tres rondas de evaluación hasta ahora realizadas, facilitando comprender los resultados desde una perspectiva histórica del cumplimiento de cada país. Finalmente, buscando fomentar una mejor comprensión de los hallazgos, se presentará, primero, una comparación de los resultados por país abarcando las tres rondas y, posteriormente,

se llevará a cabo una comparación transversal e integral de los tres países, permitiendo la identificación de patrones en común, diferencias y tendencias relevantes.

Con la finalidad de sistematizar los resultados de la manera más clara posible, se asignaron valores numéricos a las categorías cualitativas utilizadas en los informes de las evaluaciones mutuas. De este modo, en cuanto al criterio de cumplimiento técnico, se tienen las siguientes escalas:

- “No aplica” (N/A) = 0
- “No cumplida” (NC) = 1
- “Parcialmente cumplida” (PC) = 2
- “Mayormente cumplida” (MC) = 3
- “Cumplida” (C) = 4

Del mismo modo, en cuanto al criterio de efectividad, se empleará la siguiente asignación:

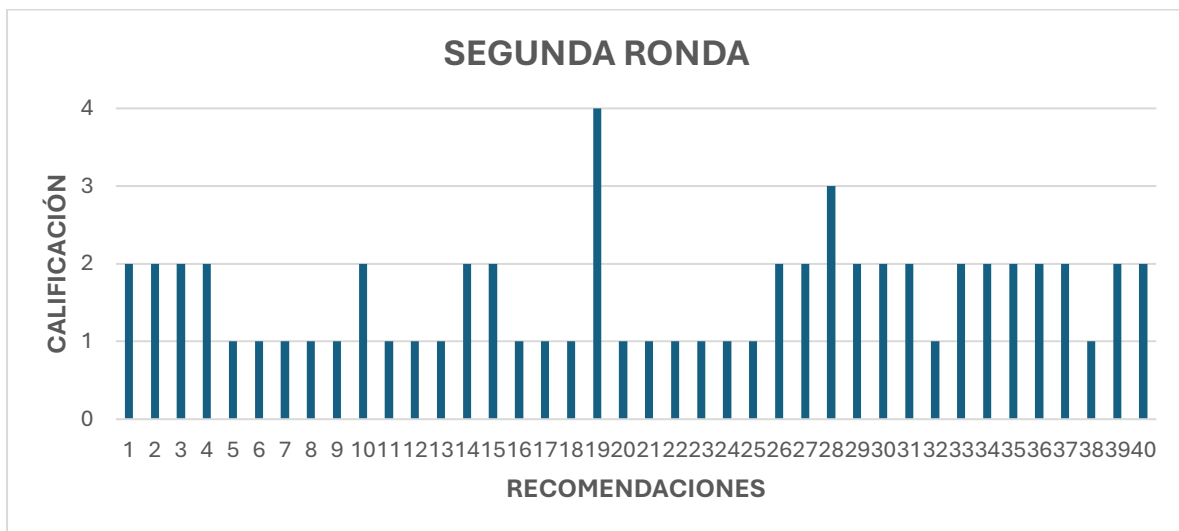
- “Bajo” (B) = 1
- “Moderado” (M) = 2
- “Sustancial” (S) = 3
- “Alto” (A) = 4

Con este método, se logrará visualizar de manera más precisa y clara los resultados y calificaciones obtenidas por cada país, especialmente por medio de las tablas y gráficos utilizados en el presente artículo. Y es que con este enfoque cuantitativo no solo se logrará determinar el estado actual de cumplimiento de cada país, sino también su avance o retroceso respecto a cada recomendación a lo largo del tiempo. De ahí que este acápite es una herramienta determinante para la reflexión sobre la disposición y habilidades de los Estados en el sistema internacional antilavado y contra el financiamiento del terrorismo en América Latina.

VII. CALIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE ESTUDIOS EN LAS RONDAS DE EVALUACIONES MUTUAS

A. ECUADOR:

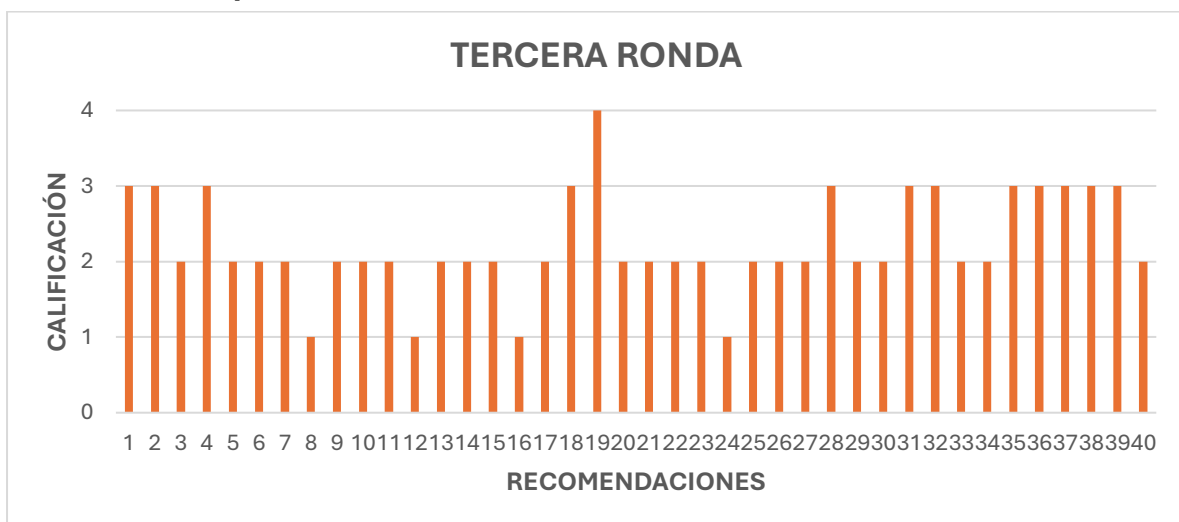
Ronda 2 - Cumplimiento técnico



(GAFISUD, 2007)

En esta ronda, es evidente que el resultado de Ecuador fue predominantemente bajo respecto al cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI. Mayormente, las recomendaciones fueron calificadas entre los peores resultados – esto es entre “no cumplida” y “parcialmente cumplida”-. Únicamente en dos ocasiones hubo excepciones: Por una parte, la recomendación 19³ obtuvo la mayor calificación de cumplido; por otro lado, la recomendación 28⁴ obtuvo la calificación de “mayormente cumplida”, al considerarse que había una ausencia de datos unificados y confiables sobre información patrimonial clave para la investigación de lavado de activos.

Ronda 3 - Cumplimiento técnico



(GAFISUD, 2011)

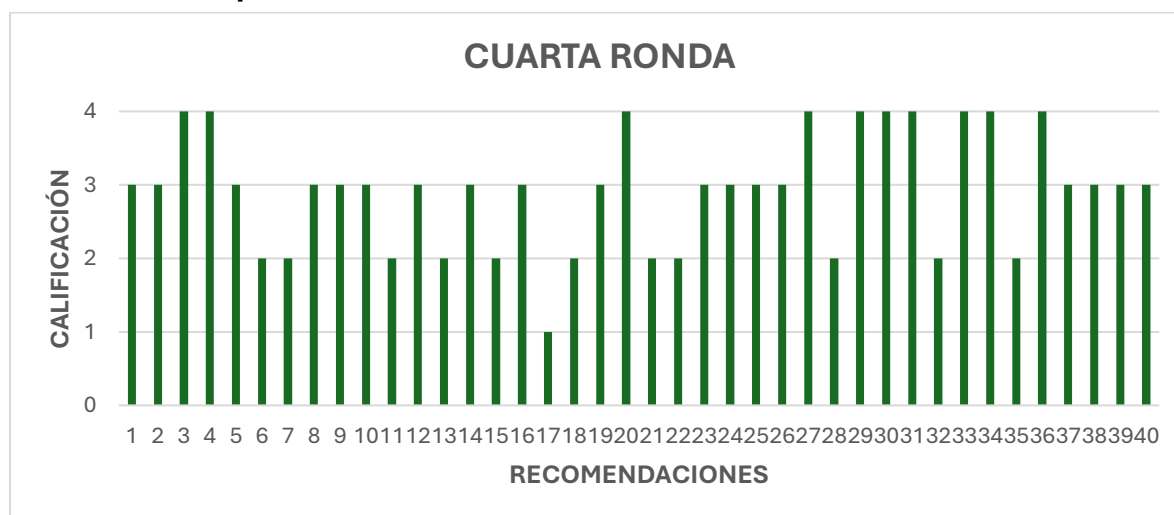
En la tercera ronda, se logra evidenciar una leve mejora en las calificaciones de Ecuador respecto a las 40 Recomendaciones y su anterior ronda. El número de

³ Obliga a las instituciones financieras a reportar transacciones en efectivo (y otras operaciones) a que superen umbrales específicos para detectar posibles actividades ilícitas.

⁴ Trata sobre cómo las autoridades pueden exigir información sin restricciones

calificaciones categorizadas como “mayormente cumplidas” incrementó, mientras que el número de recomendaciones calificadas como “no cumplidas” disminuyó a solamente 3 recomendaciones. Así mismo, se logra notar como la recomendación 19 mantuvo su calificación, dando a entender una estabilidad técnica en este aspecto. En conclusión, en la presente ronda, la distribución de las calificaciones fue mucho más equilibrada, siendo, en su mayoría, puntajes en niveles intermedios de cumplimiento, especialmente de “parcialmente cumplida”. Aunque esto implica un avance significativo en los compromisos y cumplimiento de las Recomendaciones por parte de Ecuador, ello no quiere decir que haya un cumplimiento ampliamente consolidado.

Ronda 4 - Cumplimiento técnico



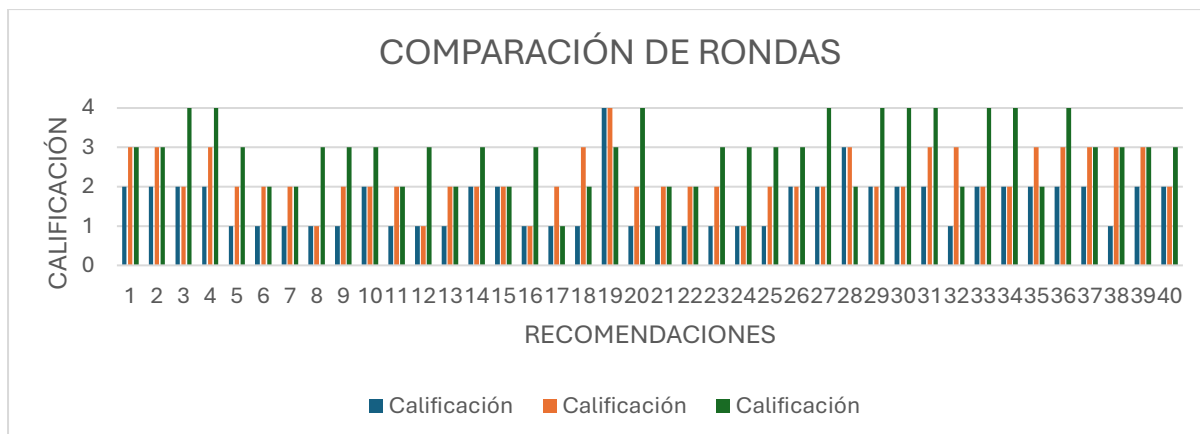
(GAFILAT, 2023)

En cuanto a la cuarta y última ronda realizada, se denota un avance importante en el cumplimiento técnico por parte de este país. A diferencia de las primeras rondas, gran parte de las recomendaciones se encuentran en los niveles superiores. Así, recomendaciones como la número 3,4,20,27,29,30,31 y 36⁵ alcanzaron la calificación más alta, indicando un nivel significativo de adecuación normativa y técnica a los estándares internacionales. Aunque la recomendación 19 bajó de calificación con las rondas anteriores a “mayormente cumplida”, se compensa con el hecho de que, en su mayoría, el resto de las recomendaciones alcanzó dicha puntuación. Si bien aún persisten once recomendaciones calificadas como “parcialmente cumplidas”, e incluso una que está con la calificación de “no cumplida”⁶, su presencia es mucho menor. Con todo esto, se refleja una consolidación técnica mucho más robusta y comprometida por parte de Ecuador

⁵ R3. Delito de lavado de activos; R4. Decomiso y medidas provisionales; R20. Reporte de operaciones sospechosas; R27. Facultades de los supervisores; R29. Unidades de inteligencia financiera; R30. Responsabilidades de las autoridades del orden público e investigativas; R31. Facultades de las autoridades del orden público e investigativas; R36. Instrumentos internacionales.

⁶ La R17 que trata sobre la unificación de la legislación en materia sancionatoria de prevención de lavado de activos

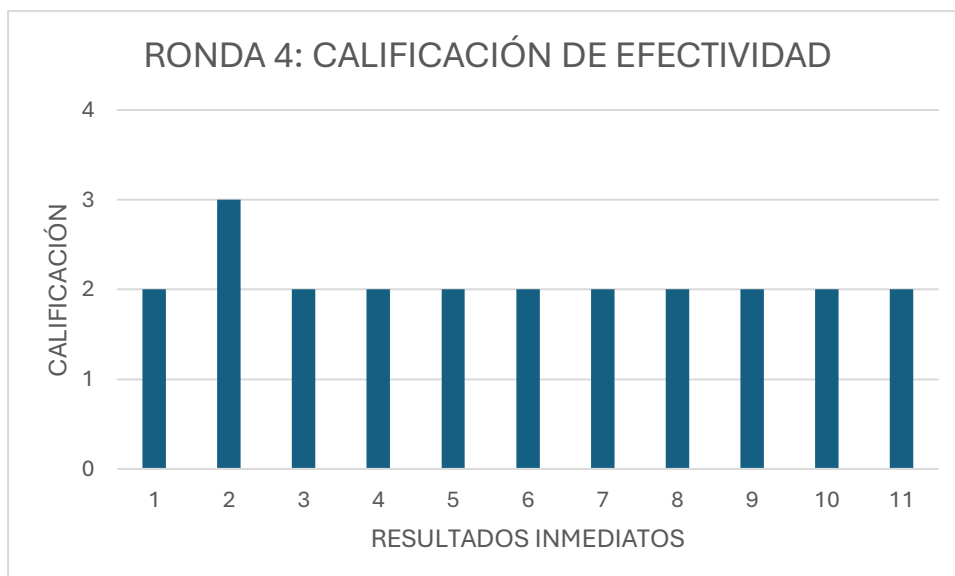
Comparación entre rondas – Cumplimiento técnico



Tal y como lo demuestra el presente gráfico, Ecuador incurrió en una evolución positiva y sostenida durante las tres rondas de evaluaciones mutuas. Empezando con una situación en donde las calificaciones eran predominantemente bajas, con solamente una recomendación con la máxima puntuación, se pasó a una mejora intermedia en la tercera ronda, culminando con un desempeño técnico alto en la última ronda. No solo las recomendaciones puntuadas con un “no cumplido” disminuyeron significativamente la final de las rondas, sino que, además, aquellas puntuadas con 3 o 4 incrementaron sustancialmente. Debe destacarse la recomendación 19 que, aun cuando bajo de calificación en la última ronda, mantuvo un valor consistente, manteniendo la calificación de “cumplida” en las primeras dos rondas.

Con este análisis, se logra vislumbrar una trayectoria ascendente en los resultados del cumplimiento técnico de Ecuador, lo que podría interpretarse como un esfuerzo y compromiso consolidado y juicioso de su marco normativo y capacidades institucionales en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Evaluación de efectividad – Cuarta ronda

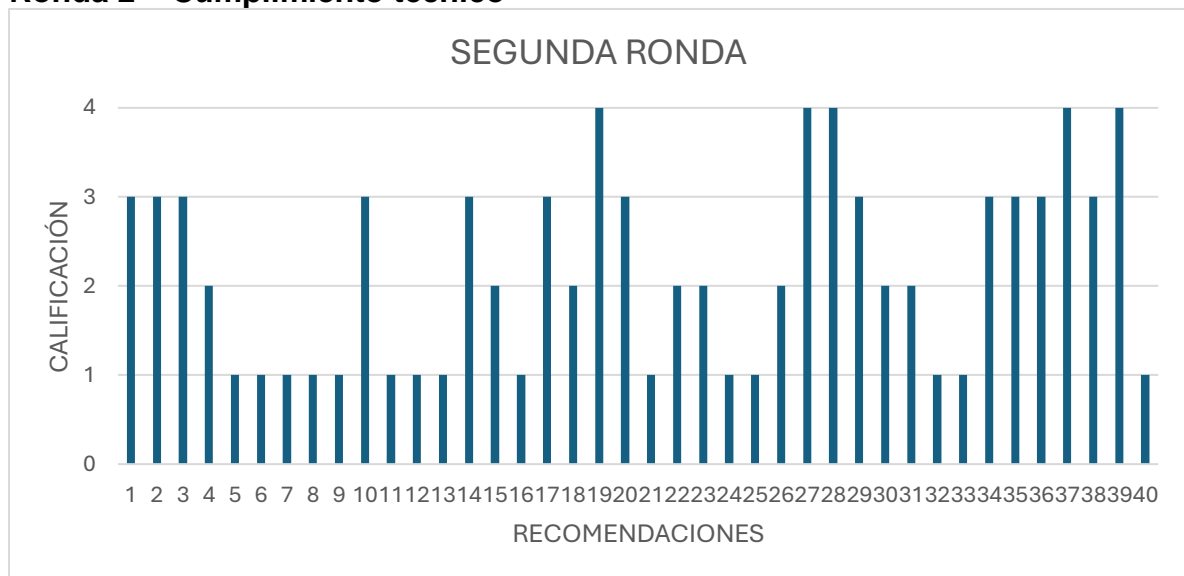


(GAFILAT, 2023)

En cuanto al criterio de efectividad calificado en la cuarta ronda de evaluaciones mutuas a Ecuador, no es complicado observar como 10 de 11 recomendaciones tienen una calificación de “moderado”. Por el contrario, la recomendación 2, referente a la cooperación internacional, fue la única en obtener una calificación de “sustancial”. Evidentemente, esto no es un resultado deseado pues, aun cuando es constante, la mayoría de las calificaciones es baja, denotando, a diferencia del criterio de “cumplimiento técnico”, una baja efectividad en la implementación y resultados de las recomendaciones.

B. URUGUAY:

Ronda 2 – Cumplimiento técnico



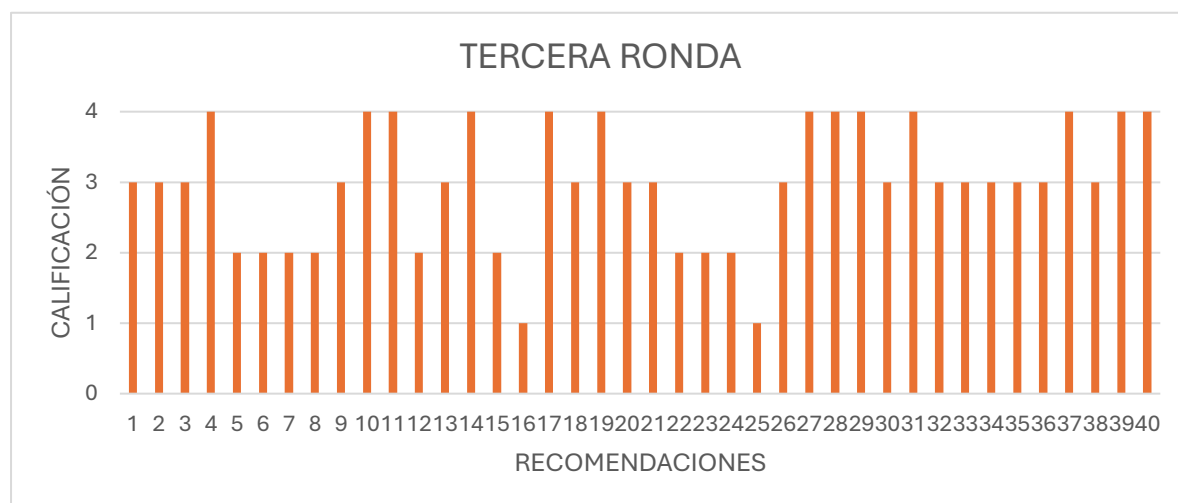
(GAFISUD, 2006)

En la segunda ronda de evaluaciones mutuas, se puede observar que de las calificaciones obtenidas por Uruguay, la mayoría se encuentran entre los niveles 1 y 2, o sea, “no cumplidas” y “parcialmente cumplidas”. Bien es cierto que hay algunas recomendaciones como la número 19, 27, 28, 37 y 39⁷ que obtuvieron la calificación de “cumplida”, así como existen recomendaciones como la 1, 2, 3, 10, 14, 17, 20, 29, 34, 35, 36 y 38⁸ que obtuvieron la puntuación de “mayormente cumplida”. No obstante, es clara la predominancia de recomendaciones que obtuvieron la peor calificación, dejando en evidencia un cumplimiento técnico limitado en esta ronda.

⁷ R19. Otras formas de notificación; R27. Autoridades policiales y de aplicación de la ley; R28. Facultades de las autoridades competentes; R37. Doble incriminación; R39. Extradición.

⁸ R1. Sistema de lavado de dinero; R2. Delito de lavado de dinero: dolo y responsabilidad de las personas jurídicas; R3. Medidas precautorias y decomiso; R10. Conservación de registros y documentos; R14. Protección y advertencia; R17. Sanciones; R20. Otras APNFD y técnicas seguras para las transacciones; R29. Supervisiones; R34. Estructuras jurídicas: beneficiarios finales; R35. Convenciones; R36. Asistencia Judicial Mutua; R38. Asistencia Judicial Mutua sobre decomiso y congelamiento.

Ronda 3 – Cumplimiento técnico



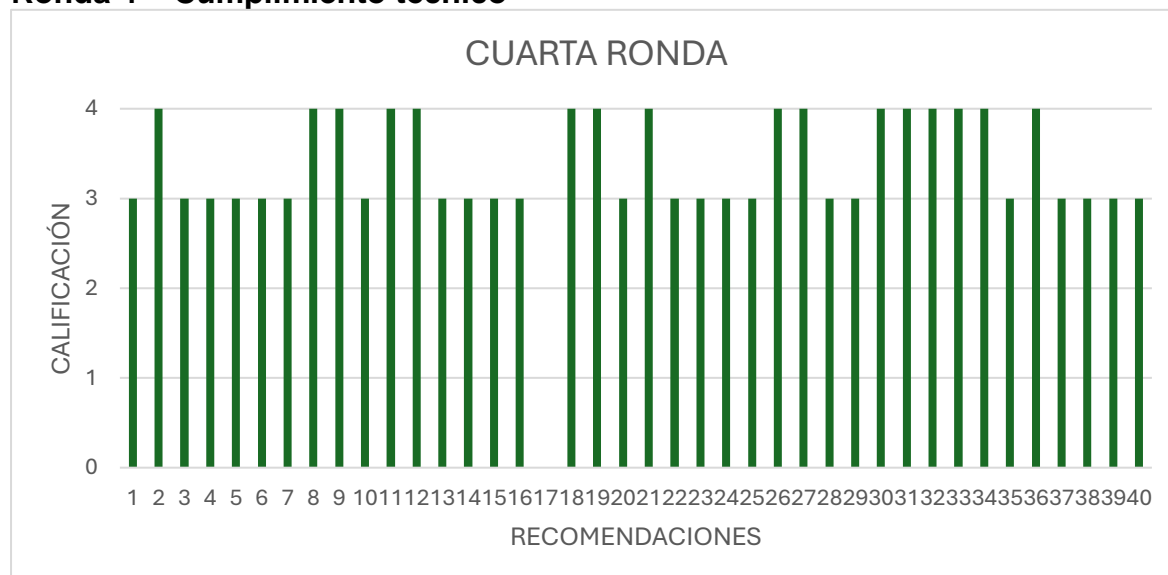
(GAFISUD, 2009)

En la tercera ronda, hay una mejora sustancial en las calificaciones obtenidas por Uruguay. Por un lado, solo quedan dos recomendaciones que mantienen la peor calificación: la 16, concerniente a la obligación de reportar operaciones sospechosas, y la 25, sobre la supervisión y control de las APNFD's⁹. Por el contrario, existe una predominancia de calificaciones entre 3 y 4. Recomendaciones como la número 4, 10, 11, 14, 17, 19, 27, 28, 29, 31, 37, 39 y 40¹⁰ obtuvieron una calificación de 4, es decir, "cumplida". En general, se puede notar una tendencia positiva en la implementación y adecuación normativa e institucional al estándar del GAFILAT por parte de Uruguay.

⁹ Las APNFD o actividades y profesiones no financieras designadas obligadas a prevenir el lavado de activos. Entre estas profesiones, se encuentran los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos, así como contadores o agentes inmobiliarios, entre otros. (Infolaft, 2013)

¹⁰ R4. Leyes de secreto coherentes con las recomendaciones; R10. Mantenimiento de Registros; R11. Transacciones inusuales; R14. Protección y falta de advertencia sobre irregularidades; R17. Sanciones; R19. Otros tipos de informes; R27. Autoridades de aplicación de la ley; R28. Poderes de las autoridades competentes; R29. Supervisores; R31. Cooperación nacional; R37. Doble incriminación; R39. Extradición; R40. Otras formas de cooperación internacional.

Ronda 4 – Cumplimiento técnico

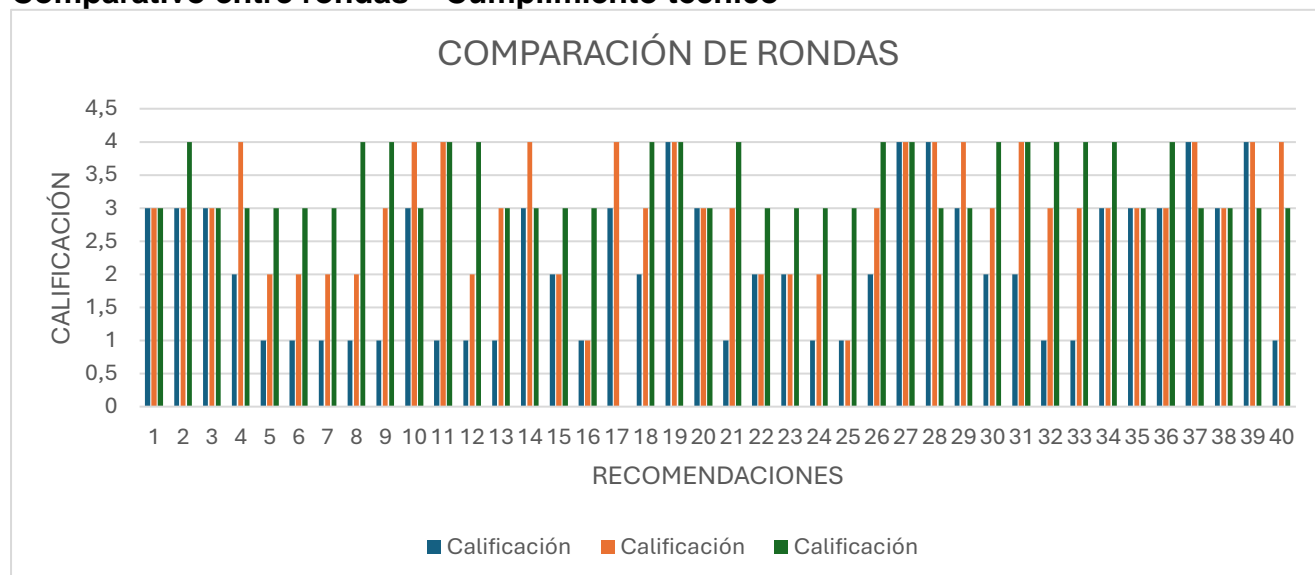


(GAFILAT, 2020)

Sobre la cuarta ronda, no cabe duda del avance alcanzado por Uruguay en cuanto al cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones. En esta etapa, según demuestran los resultados, se logró alcanzar unos resultados mucho más uniformes y favorables toda vez que casi todos los resultados y calificaciones se encuentra entre 3 y 4. Esto indica un resultado sólido por parte de Uruguay respecto al cumplimiento técnico de los estándares internacionales impuestos por GAFI y GAFILAT pues de 40 recomendaciones, 16 tienen la calificación de “cumplidas” y el resto, salvo una, de “mayormente cumplidas”. Claramente, la gráfica muestra una evolución positiva y sostenida respecto a las primeras 2 rondas.

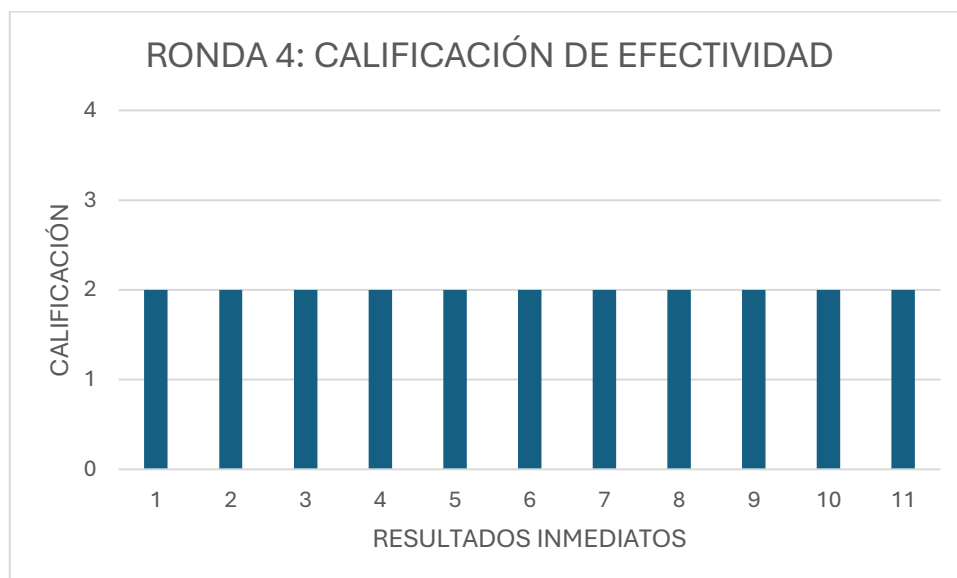
Ahora, al observar el resultado de la recomendación número 17, resulta llamativo que no obtuvo ningún resultado. Para explicar esta situación, hay que referirnos al informe. Esta recomendación, antes siendo la número 9 en la tercera ronda, fue calificada como “mayormente cumplida”, reconociendo un marco jurídico para servicios de terceros, pero con supervisión insuficiente en el sector asegurador. No obstante, en este caso la recomendación se consideró no aplicable toda vez que el Criterio 17.1 indicó cómo la normativa no permitía delegar la DDC en terceros, por lo que debía llevarse a cabo por la entidad o bajo un contrato de agencia.

Comparativo entre rondas – Cumplimiento técnico



Al igual que en el caso de Ecuador, podemos constatar un proceso de mejora progresivo y mucho más radical respecto al cumplimiento técnico de Uruguay. Mientras que en la segunda ronda predominaban los resultados más bajos, dando a entender un cumplimiento bastante mediocre sobre las 40 Recomendaciones, la situación mejoró sustancialmente desde la tercera ronda. Con un número importante de calificaciones entre las mejores puntuaciones, fue claro el avance a pesar de algunas deficiencias que aun existían. Empero, fue en la cuarta ronda cuando realmente se demostró el compromiso del país sudamericano para cumplir con las recomendaciones. Logrando consolidar sus avances, alcanzaron un nivel bastante alto de cumplimiento técnico a nivel general, dejando de lado cualquier calificación menor a “mayormente cumplido” en todas sus recomendaciones. De ahí que, podría concluirse que esta evolución a lo largo de las rondas demuestra una clara respuesta institucional a las Recomendaciones y misiones asignadas a los países por parte del GAFI y GAFILAT en términos normativos y operativos.

Evaluación de efectividad – Cuarta ronda



(GAFILAT, 2020)

Echando un vistazo a los resultados de Uruguay en cuanto a los resultados de efectividad expuesto en el informe de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, se refleja una calificación homogénea a lo largo de los once resultados inmediatos. Todos fueron calificados como “moderado” por lo que se puede concluir que, aunque obtuvo resultados consistentes y ninguno fue “bajo”, no alcanzó niveles superiores que puedan demostrar un nivel satisfactorio y suficiente de efectividad.

C. BRASIL:

Ronda 2 – Cumplimiento técnico

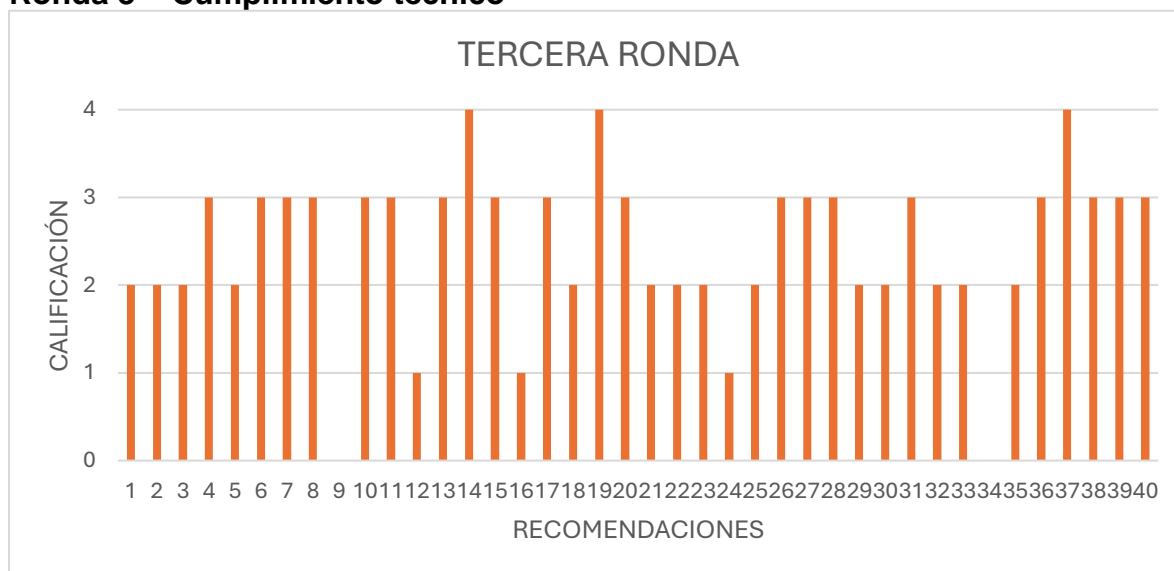


(GAFI & GAFISUD, 2004)

En el caso de Brasil, los resultados de la segunda ronda muestran una situación particular: Por un lado, la mayoría de los resultados obtenidos tuvieron calificaciones superiores de 4 salvo ocho excepciones en las recomendaciones 2, 11, 15, 19, 20,

26, 29 y 37¹¹; sin embargo, por otro lado, se logra ver cómo hay 14 resultados con la calificación de “no aplica”. Este patrón dos situaciones: En primer lugar, que aquellas recomendaciones que sí aplicaban al país tuvieron muy buenos resultados, demostrando un inicio sólido sobre la implementación y cumplimiento técnico de las recomendaciones en Brasil; en segundo lugar, también deja entrever como existen, del mismo modo, muchas recomendaciones que no aplicaban al país evaluado, dejando, por ahora, unos resultados incompletos.

Ronda 3 – Cumplimiento técnico

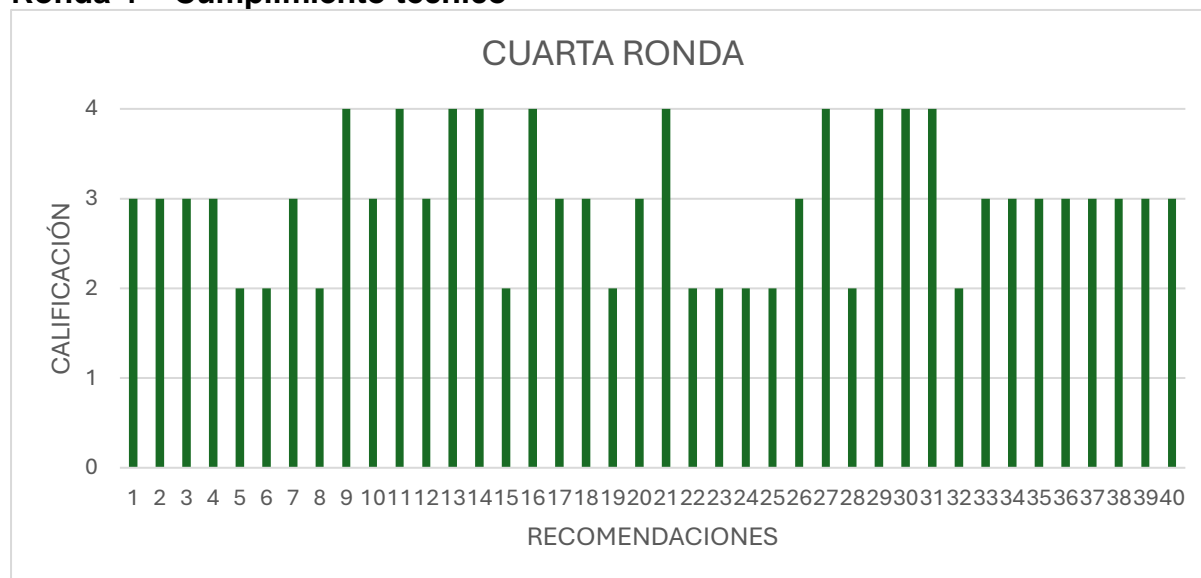


(GAFI & GAFISUD, 2010)

Los resultados de la tercera ronda demuestran una situación diferente. Para empezar, únicamente la recomendación 9 y 34, respecto a “terceros e intermediarios” y el “acceso a los beneficiarios finales e información de control” respectivamente, no aplican en el presente caso. Adicionalmente, las puntuaciones del cumplimiento técnico de las recomendaciones ya no se enfocan en los valores más altos. Por el contrario, ahora se distribuyen entre los valores de 2 y 3, es decir, “parcialmente cumplida” y “mayormente cumplida”. Más aun, recomendaciones que antes tenían una valoración de 4 como la 12 y la 16 ahora obtuvieron una calificación de 1 o “no cumplida”, demostrando un desplome importante en los resultados. Si bien tres recomendaciones lograron obtener una calificación de “cumplida”, en general la gráfica de esta ronda demuestra un desempeño mucho más disperso e inadecuado que en la primera ronda.

¹¹ R2. Leyes de secreto concordantes con las 40 Recomendaciones; R11. Obligaciones de tomar medidas razonables para obtener información sobre el beneficiario final; R15. Si las instituciones financieras sospechan que los fondos provienen de una actividad delictiva, se les debe exigir que notifiquen de inmediato sus sospechas a la UIF; R19. Políticas internas, procedimientos, controles, auditoría y programas de capacitación; R20. Reglas y procedimientos ALA aplicados también a sucursales y subsidiarias radicadas en el extranjero; R26. Programas ALA adecuados en los bancos, instituciones financieras o intermediarios supervisados; autoridad para cooperar con autoridades judiciales y policiales encargadas de la aplicación de las leyes; R29. Impedir el control o la participación significativa de delinquentes en instituciones financieras; R37. Existencia de procedimientos de asistencia mutua en materia penal respecto de la entrega de expedientes, cateo de personas y allanamiento de instalaciones, decomiso y obtención de evidencias para investigaciones de LA y su posterior procesamiento judicial.

Ronda 4 – Cumplimiento técnico

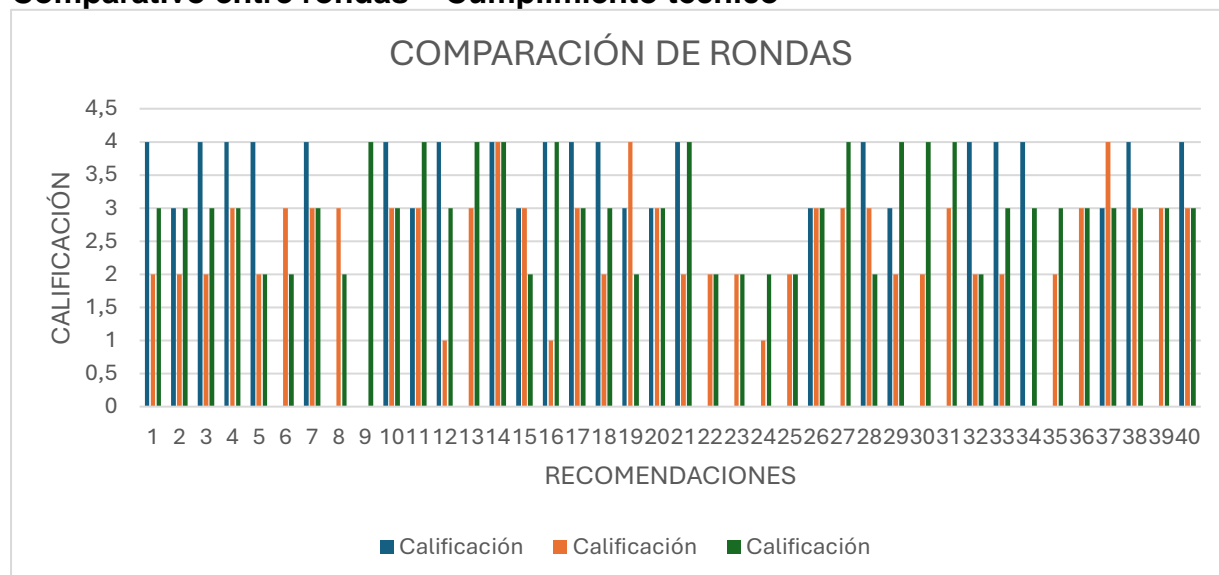


(GAFI & GAFILAT, 2023)

Sobre la cuarta ronda, se observa un avance y mejora importante respecto a la anterior ronda. En este caso no solo todas las recomendaciones aplicaban para este país, sino que la mayoría obtuvo resultados de “mayormente cumplidos” y “cumplidos”. Claramente se evidencia recomendaciones como la 5, 6, 8, 15, 19, 22, 23, 24, 25, 28 y 33¹² que obtuvieron resultados de 2. Pero debe tenerse en cuenta que no hubo resultados debajo de eso, sugiriendo que los ajustes y esfuerzos por parte de Brasil entre rondas fueron efectivos para resolver las situaciones pasadas.

¹² R5. Delito de financiamiento del terrorismo; R6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo; R8. Organizaciones sin fines de lucro; R15. Nuevas tecnologías; R19. Países de mayor riesgo; R22. APNFD: Debida diligencia del cliente; R23. APNFD: Otras medidas; R24. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas; R25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas; R28. Regulación y supervisión de las APNFD; R33. Estadísticas.

Comparativo entre rondas – Cumplimiento técnico

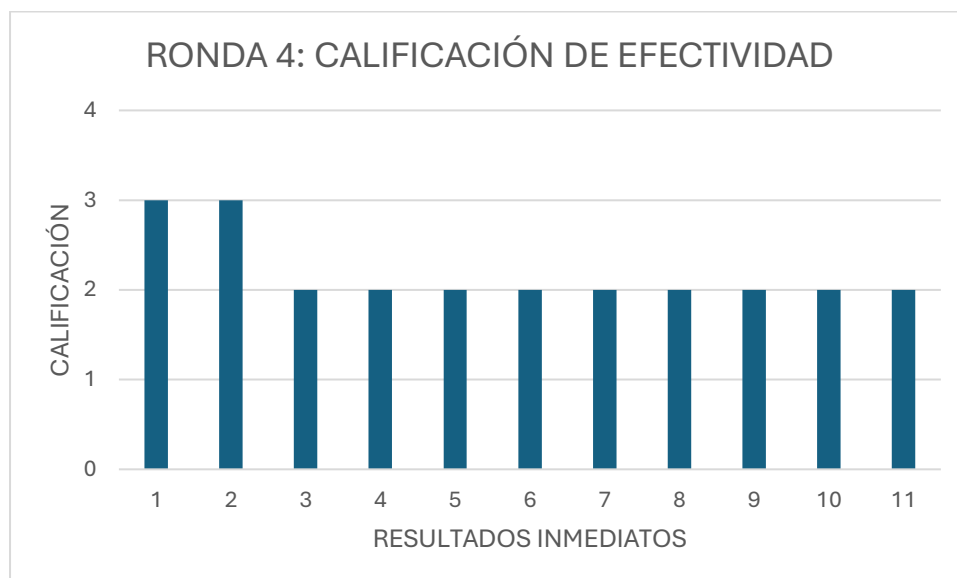


En este caso, la comparación entre los resultados en las rondas de evaluaciones mutuas llevadas a cabo a Brasil demuestra una “evolución” menos lineal. En la segunda ronda, la mayoría de las calificaciones fueron de 4. Aunque debe decirse que 14 recomendaciones obtuvieron el resultado de “no aplica”, limitando el alcance de la evaluación. Aquí se notó un cumplimiento técnico sólido respecto a aquellas recomendaciones que sí aplicaban para el caso de Brasil, pero se dejó por fuera una parte significativa del análisis.

Ahora bien, en la tercera ronda, el panorama cambió significativamente pues solo hubo dos recomendaciones que “no aplicaban”, mientras que el resto, en su mayoría, se distribuyeron entre los resultados 2 y 3. Esto implicó un retroceso evidente en el cumplimiento de las recomendaciones por parte de Brasil en donde antes había puntajes altos como fue el caso de la recomendación 12 y 16 llegando al peor resultado de “no aplica”.

Afortunadamente, la situación mejoró en la cuarta ronda, demostrando una recuperación drástica. Empezando con el hecho de que todas las recomendaciones aplicaron en esta etapa, también ocurrió que la mayoría alcanzó niveles de “mayormente cumplidas” y “cumplidas”, omitiendo resultados por debajo de 2. Pese a los resultados intermedios que obtuvieron algunas recomendaciones, siguió siendo una mejora sustancial para Brasil. Este progreso deja clara la voluntad de Brasil de implementar ajustes concretos y efectivos para corregir deficiencias encontradas en el pasado, consolidando un avance general en el cumplimiento técnico de las recomendaciones satisfactorio, demostrando su capacidad de adaptación y mejora continua.

Evaluación de efectividad – Cuarta ronda



(GAFI & GAFILAT, 2023)

A nivel de efectividad en las recomendaciones implementadas por Brasil, los resultados demostraron una distribución leve de variaciones. Respecto a los resultados inmediatos 1 y 2, se obtuvo una calificación de “sustancial”. En contraposición, los resultados del 3 al 11 obtuvieron una calificación de 2, correspondiente al nivel de efectividad moderado. Aunque no hubo resultados de “bajo”, tampoco los hubo de “alto” evidenciando una ubicación intermedia, más que todo baja, en la escala general de la evaluación.

VIII. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS TRES PAÍSES

Al comparar las fuentes, se identifican similitudes y diferencias en la evolución del cumplimiento de las recomendaciones del GAFI en los tres países analizados: Ecuador, Uruguay y Brasil.

Respecto al criterio de cumplimiento técnico, puede identificarse una trayectoria de mejora y avances sobre las recomendaciones con algunos rasgos distintos en sus resultados. Para empezar, Ecuador, a nivel general, presentó una evolución positiva y constante en todas sus evaluaciones mutuas. Claro está que en la segunda ronda. Ecuador presentó unos resultados con calificaciones bajas y únicamente una recomendación con puntuación de 4. No obstante, desde la tercera ronda, empezó a presentar un avance en sus calificaciones, llegando a consolidar un alto nivel de cumplimiento técnico en la cuarta ronda, demostrando un fortalecimiento y compromiso en la normatividad nacional.

Uruguay, de igual manera, dejó en evidencia un patrón ascendente en cuanto a los resultados obtenidos en las evaluaciones mutuas. Igual que Ecuador, Uruguay obtuvo en la segunda ronda calificaciones en su mayoría bajas. Pero desde la tercera ronda, empezó a mejorar cada recomendación, obteniendo un gran resultado en la última ronda, dejando atrás cualquier calificación por debajo del resultado “mayormente cumplido”. Esta exposición cualitativa dejó claro la voluntad para fortalecer

institucionalmente las normas y los compromisos impuestos por los estándares del GAFILAT.

A diferencia de los primeros dos países, Brasil no demostró una evolución constante a través de las 3 rondas analizadas. En la segunda ronda, si bien varias recomendaciones fueron consideradas como “cumplidas” en la evaluación mutua, hubo 14 recomendaciones que consideraron “no aplicaban”, limitando de esta manera el alcance de la evaluación. Y aunque en la tercera ronda la situación cambió, los resultados no fueron mejores. Con puntuaciones que esencialmente eran intermedios y aún con dos recomendaciones que “no aplicaban”, Brasil presentó una situación de desmejora en esa ronda, yendo en contravía del patrón visto en los otros países. No obstante, en la más reciente ronda de evaluación mutua, Brasil logró revertir ese patrón. Empezando con el hecho de que todas las recomendaciones fueron evaluadas, las gráficas demostraron, además, como las mismas alcanzaron niveles entre “mayormente cumplidas” o “cumplida”, demostrando una recuperación efectiva, junto con una evidente disposición para fortalecer su marco normativo y cumplir con las 40 Recomendaciones.

Ahora, respecto al criterio de efectividad, se logró dilucidar un resultado que, aunque similar entre los 3 países, fue menos favorable para estos en comparación con el primer criterio. Ecuador obtuvo 10 de 11 Resultados Inmediatos con una calificación de 2 o “moderado”, y únicamente en el caso del resultado sobre la “cooperación internacional”, logró alcanzar el rango de “sustancial”. Este nivel de consistencia resulta poco prometedor pues, aun cuando no hubo resultados de 1, es claro que la homogeneidad presentada en este caso con resultados bajos representa un precario grado de efectividad respecto a las 40 Recomendaciones en Ecuador. Similar situación ocurrió con Uruguay, pues todos sus resultados obtuvieron una calificación de “moderado”. Nuevamente, aun cuando no hubo resultados de “bajo”, tampoco hubo de “sustancial” o “alto”, sugiriendo una implementación técnica uniforme pero insuficiente operativamente. Finalmente, tenemos a Brasil quienes, nuevamente, volvieron arrojar un resultado ligeramente diferente al de los primeros tres países. Aunque en 9 de 11 Resultados Inmediatos tuvieron la misma calificación de “moderado” como Uruguay y Ecuador, Brasil obtuvo en dos oportunidades (el resultado 1 y 2), la calificación de “sustancial”. Estas calificaciones nos permiten evidenciar un desempeño levemente superior al del resto de países estudiados. Sin embargo, y aunque sigue siendo la primera vez que se califica este criterio, no deja de ser un resultado que apunta a un desarrollo operativo medio y poco significativo.

IX. TOMA DE POSTURA FRENTE A LOS RESULTADOS PARA RESPONDER A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

De manera notoria, podemos observar cómo, a pesar del objetivo en común, cada país estudiado en este artículo ha tomado un camino diferente. Ello no implica que se puedan identificar patrones comunes que permitan plantear conclusiones y reflexiones sobre los avances y las posibles limitaciones en Sudamérica en contra del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Evidentemente, los tres países han avanzado significativamente en lo concerniente al cumplimiento técnico de las Recomendaciones. Ecuador, partiendo de una situación precaria, logró mejorar de manera constante en cada ronda, concluyendo con calificaciones altas. Uruguay, siguiendo esos pasos, empezó con niveles bajos, pero

terminó convirtiéndose, de los tres, en el país con mejores resultados en la cuarta ronda, alcanzando calificaciones superiores a “mayormente cumplidas”. Y Brasil, incluso con una trayectoria más inestable, logró cerrar la cuarta ronda con buenos resultados en su cumplimiento técnico. Con todo esto, la voluntad política, estatal y estructural de cada país se hace notoria para lograr llegar a ese fin último en la erradicación de estos delitos.

Ahora, eso en cuanto al cumplimiento técnico porque, al hacer referencia al criterio de efectividad, las cosas cambian. De manera análoga, los tres países cuentan con unos resultados homogéneos, en donde predomina la calificación “moderado”. Empero, debe tenerse en cuenta que, de 4 posibles resultados, se obtuvo en su mayoría un 2 y ninguno obtuvo un 4 o “alto”. Aunque no es un tema que pueda considerarse desastroso y crítico, si permite dilucidar una brecha importante en lo que es el diseño normativo y su implementación efectiva, lo cual debería ser fortalecido en las rondas a venir. Latinoamérica no cuenta con un problema por falta de regulaciones, sino respecto a la implementación, coordinación y sostenimiento en el tiempo de las mismas. De ahí la importancia que recae en las 40 Recomendaciones del GAFI y GAFILAT, pues actúan como una guía de ruta para fortalecer y promover reformas legales. Solo basta poner en práctica dichas reformas, optando porque las instituciones funcionen con eficacia, actuando en conjunto y con una capacidad operativa real.

X. CONCLUSIÓN

La lucha contra el lavado de activos y la financiación contra el terrorismo es inobjetablemente una tarea ardua. Una que requiere de un esfuerzo continuo, juicioso y mancomunado entre le comunidad internacional para poder salvaguardar la integridad de cada Estado, junto con sus ciudadanos. De ahí que resulte imperativo continuar implementando y desarrollando las 40 Recomendaciones por parte de cada país para lograr este objetivo.

Del análisis comparativo, se puede concluir que aun cuando los tres países han fortalecido su marco técnico de manera progresiva -especialmente llegando a la cuarta ronda-, siguen existiendo muchos desafíos comunes en el ámbito de la efectividad. Poder traducir e implementar las reformas normativas e institucionales en impactos operativos y resultados tangibles es aún un reto. Por eso, resulta importante continuar con el trabajo realizado por los Estados en el marco del sistema internacional para que, de manera gradual pero positiva, se logre luchar cada vez más efectivamente contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

XI. REFERENCIAS O BIBLIOGRAFÍA

GAFI & GAFILAT. (2023). *Medidas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo - Brasil, Informe de Evaluación Mutua de la Cuarta Ronda*. Paris : GAFI. Obtenido de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Brasil.pdf>

- GAFI & GAFISUD. (2004). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO*. Obtenido de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Brasil-2nda-Ronda-2004.pdf>
- GAFI & GAFISUD. (2010). *Informe de Evaluación Mutua Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo Brasil*. Obtenido de https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Brasil_3era_Ronda_2010.pdf
- GAFI. (s.f.). *Mutual Evaluations*. Obtenido de FATF: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/mutual-evaluations.html>
- GAFI. (s.f.). *Who we are*. Recuperado el marzo de 2025, de <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html>
- GAFILAT. (s.f.). *¿QUÉ ES EL GAFILAT?* Obtenido de GAFILAT: <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat>
- GAFILAT. (2020). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY*. Obtenido de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Uruguay.pdf>
- GAFILAT. (2020). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY* . Obtenido de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Uruguay.pdf>
- GAFILAT. (2023). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. Obtenido de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Ecuador.pdf>
- GAFILAT. (s.f.). *Las 40 Recomendaciones*. Obtenido de GAFILAT: <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>
- GAFISUD. (2006). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO*. Brasilia . Obtenido de https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Uruguay_2nda_Ronda_2006.pdf
- GAFISUD. (2007). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO* . Obtenido de https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Ecuador_2nda_Ronda_2007.pdf
- GAFISUD. (2009). *INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO* . Obtenido de https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Uruguay_3era_Ronda_2009.pdf
- GAFISUD. (2011). *ECUADOR INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA SOBRE LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO*. Obtenido de https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Ecuador_3era_Ronda_2011.pdf

- McCarthy, J., & Lowery, T. (03 de junio de 2024). *¿Qué es la Cumbre del G7 y por qué es tan importante?* Obtenido de Global Citizen:
<https://www.globalcitizen.org/es/content/what-is-the-g7-summit/>
- McCartney, E., & Gumagay, P. (2022). Enhancing global commitments and enforcement efforts to combat corruption. *George Washington International Law Review*, 53(3), 431-474.
- Pastrana Valls, A. (30 de agosto de 2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*(27).
doi:<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Sansonetti, R. (2000). The mutual evaluation process: methodology of increasing importance at international level. *Journal of Financial Crime*, 7(3), 218-226.
- Sargatal, E. O., & Capello, S. (Abril de 2012). Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: evolución y retos. *Estrategia Financiera*, 27, 62-67.