

**EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL, LA  
CONTROVERTIDA CUESTIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES<sup>1</sup>**

*FINANCIAL ACTION TASK FORCE, THE CONTROVERSIAL ISSUE OF  
DECISIONMAKING*

*por Júlia Miralles de Imperial Pujol\**

**RESUMEN:** El presente artículo estudia las características del Grupo de Acción Financiera Internacional, sin duda el foro internacional más exitoso en los últimos años en la lucha contra el lavado de dinero. Después de la descripción de los elementos más relevantes de la estructura y funcionamiento del organismo, presentamos una breve discusión sobre el procedimiento para la toma de decisiones y las consecuencias del mismo para el cumplimiento de los objetivos de la organización.

**PALABRAS CLAVES:** GAFI, lavado de dinero, toma de decisiones.

**ABSTRACT:** This paper studies the characteristics of the Financial Action Task Force, undoubtedly the most successful international forum during the recent years in the fight against money laundering. After the description of the relevant structure and operation elements, we present a discussion about the decision-making procedure and its consequences for the compliance of the organization's objectives.

**KEYWORDS:** FATF, money laundering, decision-making.

## 1. Introducción

Con la globalización económica que se inicia a mediados del siglo XX y se exagera a partir de los noventa, en todos los ámbitos de la economía y en todos los Estados se ha dado, en menor o mayor medida, una suerte de internacionalización.

El crimen organizado no ha sido una excepción a este fenómeno, sino que, bien al contrario, sus actividades han traspasado el espacio nacional para generar nuevas redes y organizaciones estables en el ámbito internacional.

---

<sup>1</sup> Texto recibido el 6 de mayo de 2016 y aprobado para su publicación el 15 de julio de 2016.

\* Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Ayudante de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires a cargo del Dr. Mario Resnik, y en la Universidad Nacional de Avellaneda en la cátedra a cargo de la Dra. Carolina Mera. Maestranda de Derecho Internacional Privado en la UBA, en fase de redacción de tesis sobre paraísos fiscales y lavado de dinero. Ha trabajado en investigaciones desarrolladas en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB

En efecto, la globalización que ha afectado a todos los aspectos de las relaciones transnacionales, profundizándolas y expandiéndolas a cada vez más ámbitos, también ha derivado en una mayor importancia del crimen organizado internacional y, consecuencia del primero, de las actividades internacionales de lavado de activos. En este contexto de desarrollo del espacio internacional del crimen organizado y de los intercambios financieros, el lavado de activos ha tenido una importancia creciente en los foros internacionales.

Por el contexto expuesto es que la prevención del lavado de activos a nivel internacional es un tema novedoso, que aparece en la agenda política internacional en los años noventa, pero no se consolida como tal hasta principios del siglo XXI. En consecuencia, se trata, sin duda, de un ámbito de estudio poco explorado ya que, incluso a nivel de las organizaciones internacional, hace poco tiempo que se trabaja en forma integral y continua.

En el presente estudio nos centramos en el trabajo realizado por el que seguramente es el organismo internacional más importante en la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo: el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

En primer lugar, presentamos un breve marco conceptual para explicar los conceptos básicos propios de la materia a que se dedica el GAFI, ya que no son de conocimiento generalizado y por ello nos parece conveniente hacer una acotación en este sentido.

Vamos a analizar seguidamente los rasgos fundamentales de este organismo internacional. Empezamos introduciendo la fundación y objeto del GAFI para pasar a continuación a argumentar por qué es considerado un organismo internacional. Posteriormente, comentamos otros aspectos del mismo como sus órganos, los estados miembros, requisitos y procedimiento para acceder a ser miembro de la organización.

Finalmente, presentamos algunas consideraciones respecto al GAFI y su forma de toma de decisiones. Se discute en ese punto la importancia relativa de los países en la formación de las determinaciones del organismo y si algunos elementos de su estructura orgánica deberían modificarse para generar una organización menos dependiente de los intereses individuales de los estados miembros.

## 2. Precisiones conceptuales

Los conceptos relacionados con la temática que estudiamos son usados con cierta habitualidad en la jerga comercial y jurídica, pero no siempre con un significado unívoco. Es por esto que merece la pena dedicarnos brevemente a precisar la naturaleza de los elementos que estudiaremos.

Respecto al concepto de lavado de dinero, nos parece interesante por la legitimidad de la fuente creadora, la definición que facilita INTERPOL para la cual dicha actividad define a “any act or attempted act to conceal or disguise the identity of illegally obtained proceeds so that they appear to have originated from legitimate sources”<sup>2</sup>.

No obstante, consideramos pertinente ampliar el concepto de lavado de dinero al de lavado de activos para incluir otras formas de introducción al mercado legal que pueden tener mucha relevancia por facilitar el proceso de lavado, como es el uso de piedras preciosas o las transacciones con participaciones societarias.

Otro concepto fundamental para abordar el trabajo que realiza actualmente el GAFI es el de paraíso fiscal, también nombrado en ocasiones jurisdicción *off shore*.

Tomamos, para la clarificación del término, la definición de Nicholas Shaxson en base a los trabajos de la organización Tax Justice Network ya que nos parece más abarcativa y a la vez concreta que otras. Según el autor mencionado, un paraíso fiscal es aquel “lugar que procura atraer negocios ofreciendo instalaciones políticamente estables que ayudan a personas o entidades a eludir reglas, leyes y regulaciones establecidas en otras jurisdicciones”.<sup>3</sup>

En este sentido, el GAFI no toma propiamente la categoría de paraíso fiscal en sus evaluaciones, sino que habla de las jurisdicciones de alto riesgo y no cooperadoras (*high-risk and non-cooperative jurisdictions*).

---

<sup>2</sup> INTERPOL (2015), [www.interpol.int](http://www.interpol.int), Lyon: Interpol.

<sup>3</sup> SHAXSON, NICHOLAS (2014), *Las islas del tesoro*, México: Fondo de Cultura Económica.

### 3. Fundación y objeto del GAFI<sup>4</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido el organismo internacional que ha conseguido mayores avances en relación a la temática que nos ocupa. Últimamente han adquirido gran importancia algunos convenios internacionales firmados en el seno del Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes<sup>5</sup>.

No obstante, la relevancia que en los últimos tiempos han adquirido estos instrumentos no debe llevar a menospreciar al organismo internacional por excelencia de la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF por sus siglas en inglés *Finanacial Action Task Force*).

El GAFI es un organismo internacional creado en 1989 por el G7, es decir, el Grupo que incluye a algunos de los estados con mayor potencial económico del mundo: Japón, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá, EUA y Alemania. El objetivo fundamental de la creación del ente fue la persecución en forma multinacional los efectos del problema de las drogas a nivel internacional y las consecuentes actividades de lavado de dinero.

Las tareas básicas que se encomendaron al GAFI se basaban en estipular unos estándares y procedimientos para la lucha contra la droga y el crimen organizado.

### 4. El GAFI como organismo internacional

Venimos refiriéndonos al GAFI como un organismo internacional, pero es necesario detenernos a analizar si efectivamente cumple con los requisitos que la doctrina exige a los entes para catalogarlos como tales.

---

<sup>4</sup> La información de este apartado ha sido extraída de FATF (2014), *25 years and beyond, The Financial Action Task Force setting the standards to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation*, Paris: FATF/OCDE.

<sup>5</sup> Actualmente los acuerdos firmados en ese ámbito llegan a 127 países y establecen entre ellos estándares de transparencia e intercambio de información en cuestiones fiscales, básicamente, a través de la firma de la *Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal*.

Si tomamos la definición de Medina, un organismo internacional es “todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente”<sup>6</sup>.

Por su parte, DÍEZ DE VELASCO<sup>7</sup>, considera que las organizaciones internacionales son “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros”.

Observamos que como bien indica PASTOR RIDRUEJO<sup>8</sup>, no existe en la doctrina una definición unívoca de la organización internacional, pero sí hay consenso en relación a los elementos que debe incluir la definición: carácter interestatal, base voluntaria, órganos permanentes, voluntad autónoma, competencia propia, y cooperación entre sus miembros para la satisfacción de ciertos intereses comunes.

Nos disponemos a continuación a analizar en el caso del GAFI si se da cada uno de los elementos que los diferentes autores consideran deben estar presentes en las organizaciones internacionales.

El elemento referido a la interestatalidad e internacionalidad está claramente presente cuando tenemos en cuenta que los miembros del GAFI desde sus inicios fueron los países del G7, la Comisión Europea y ocho estados más. Posteriormente, se amplió notablemente este número hasta llegar a los actuales 36 miembros. Por lo tanto, está formado por estado o organismos intergubernamentales y no solamente sus miembros proceden de estados distintos, sino que su constitución está claramente enfocada a un objeto de carácter internacional.

El segundo elemento definatorio del organismo internacional es la existencia de una estructura orgánica permanente. Sin duda, este elemento se encuentra presente en el GAFI,

---

<sup>6</sup> CALDUCH, R (1991), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, pág. 7.

<sup>7</sup> DÍEZ DE VELASCO, MANUEL (2003), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, pág. 41.

<sup>8</sup> PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO (2012), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

que cuenta con un Plenario, una Presidencia y un Secretariado que actúan desde su sede permanente en París.

CALDUCH<sup>9</sup> considera además que podemos observar dos caracteres más en los organismos internacionales, relacionados con su funcionalidad y relevancia jurídica. Efectivamente, el GAFI cumple con lo que comenta el autor en relación a las funciones para las cuales se crean estas organizaciones, es decir, “la necesidad de complementar y trascender las limitaciones que la división fronteriza y estatal del territorio impone a los poderes de cada país”<sup>10</sup>.

La cuestión jurídica reviste mayor complejidad e implica un aspecto interno y otro externo. En relación a los miembros fundadores, el organismo internacional supone un acuerdo de voluntades con el cual se crean nuevos derechos y obligaciones entre ellos. Sin embargo, este acto constitutivo, igual que las posteriores normas emanadas del organismo, genera también efectos con los terceros, ya que el resto de actores internacionales deberán convivir con un nuevo cuerpo normativo.

Siguiendo el razonamiento del mismo autor, el GAFI es una organización intergubernamental, por lo que posee relevancia internacional directa y, en consecuencia, está regida por el Derecho Internacional Público, aunque deberemos ver si en el caso concreto se da alguna de las posibles excepciones a este principio<sup>11</sup>.

Tomando la clasificación de los organismos internacionales que surge de los arts. 52, 53, 54, 57 y 59, de la Carta de Naciones Unidas entendemos que el GAFI es un organismo internacional gubernamental especializado, por estar creado por un acuerdo entre estados diferentes y ya que claramente en su propósito no prima la cuestión regional-territorial, sino el elemento funcional.

---

<sup>9</sup> CALDUCH, op. Cit.

<sup>10</sup> CALDUCH, op. Cit, pág. 8.

<sup>11</sup> CALDUCH, op. cit.

PASTOR RIDRUEJO habla de una base voluntaria, mientras que otros autores se refieren más específicamente de un acuerdo internacional<sup>12</sup>. Esta es una cuestión susceptible de generar debate.

El GAFI no fue creado mediante un tratado internacional, pero sí encontramos la expresión de un acuerdo de voluntades entre los estados miembros fundadores. En la XV Cumbre Económica de la OCDE celebrada en París en julio de 1989 los miembros del G7 signaron la *Economic Declaration* que en su punto 53 acuerda la creación del GAFI con este exiguo texto:

53. Accordingly, we resolve to take the following measures within relevant fora: [...] Convene a financial action task force from Summit participants and other countries interested in these problems. Its mandate is to assess the results of cooperation already undertaken in order to prevent the utilization of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering, and to consider additional preventive efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems so as to enhance multilateral judicial assistance. The first meeting of this task force will be called by France and its report will be completed by April 1990<sup>13</sup>.

En consecuencia, existió una declaración de voluntad escrita por parte de los estados fundadores del organismo que implica el cumplimiento de la base voluntaria o el acuerdo internacional, según la nomenclatura usada por los diferentes autores.

Observamos también en esta sucinta declaración de voluntad del G7 que el GAFI tiene una competencia propia y se basa en la cooperación entre sus miembros para conseguir llegar a ciertos intereses compartidos, en este caso, la lucha contra el lavado de dinero y, posteriormente, el financiamiento del terrorismo.

Actualmente las organizaciones internacionales que no están basadas en un tratado son una herramienta que usan habitualmente los gobiernos como opción posible en situaciones

---

<sup>12</sup> BARBÉ, ESTHER (2007), *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid; DÍEZ DE VELASCO, op. cit.

<sup>13</sup> G8 Information Centre (2015), *Economic Declaration, Paris, July 16, 1989. G7/8 Summits-Paris Summit*, Toronto: University of Toronto, G7/8 Research Group.

determinadas. Como explica MATTHIAS GOLDMAN<sup>14</sup> en su comentario al libro de Tana Johnson *Organizational Progeny. Why Governments Are Losing Control Over The Proliferating Structures Of Global Governance*, el estatus legal de una organización no parece influir en su capacidad real de funcionamiento y su independencia, “the lack of international legal personality does not seem to prevent them from exercising power effectively”.

Esto nos lleva a discutir si este tipo de organismos deben ser considerados propiamente como una organización internacional desde la óptica iuspublicista internacional. Tratándose de entes que cumplen con los requisitos comentados anteriormente y efectivamente actúan en el ámbito internacional como un organismo con personalidad jurídica, si bien no fueron fundados por un tratado multilateral entre estados, consideramos que este no debe ser un factor suficiente para negarles la naturaleza de organismo internacional. “For public law approaches, therefore, it seems apposite to attribute international legal status to such organizations”<sup>15</sup>.

Algunos ejemplos del apoyo doctrinal e institucional a la naturaleza de organización internacional del GAFI los encontramos en la UIF<sup>16</sup> argentina que define al GAFI como tal; en la misma línea, el GAFI está incluido en el *Yearbook of International Organizations* de la *Union of International Associations*, que recoge más de 60.000 organismos internacional en funcionamiento o no<sup>17</sup>, así como en la obra de LILIA HUBEÑAK<sup>18</sup> *Organizaciones Internacionales, diccionario temático*.

---

<sup>14</sup> GOLDMANN, MATTHIAS (2015), “Book Review. Tana Johnson, *Organizational Progeny. Why Governments Are Losing Control Over The Proliferating Structures Of Global Governance*”. Oxford: Oxford University Press, 2014”, en *European Journal of International Law*, Mayo, 2015. München: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.

<sup>15</sup> GOLDMANN, op. cit.

<sup>16</sup> UIF (2015), [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar) Organismos internacionales – GAFI. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.

<sup>17</sup> UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS (UIA) (2015), *The Yearbook of International Organizations*, [www.uia.org/yearbook](http://www.uia.org/yearbook) Brussels: Union of International Associations.

<sup>18</sup> HUBEÑAK, LILIA (2015), *Organizaciones Internacionales, diccionario temático*, Buenos Aires: Editorial Dunken.

## 5. Órganos del GAFI<sup>19</sup>

La estructura orgánica del GAFI se basa en una Presidencia, una Vicepresidencia, la Secretaria y el Plenario.

El órgano de toma de decisiones del GAFI es el Plenario, que cuenta con representantes de todos los miembros y se reúne tres veces cada año.

La Presidencia es ocupada por un funcionario de experiencia designado por el Plenario de entre sus miembros por el plazo anual. El término del mismo se inicia el primero de julio y termina el 30 de junio del siguiente año.

El Presidente convoca y preside las reuniones del Plenario. También supervisa la actividad del Secretariado.

La Vicepresidencia es el cargo que ocupa por un año el funcionario que ha sido elegido por el Plenario para ser Presidente, previo a empezar a ejercer sus funciones como tal. Es decir, que cuando un miembro del Plenario es elegido por este órgano como futuro Presidente, en primer lugar, ejerce durante un año como Vicepresidente para, en segundo lugar, ejercer durante el siguiente año la presidencia.

Las funciones del Vicepresidente se centran en la asistencia al Presidente en el cumplimiento por parte de éste de sus responsabilidades. En caso de necesidad, también sustituye al Presidente.

El Secretariado del GAFI apoya a la organización y al Presidente en el desarrollo de sus funciones. Las personas que forman parte del mismo no son elegidas, sino que las provee la OCDE de entre sus funcionarios. El Secretariado se localiza en las oficinas centrales de la OCDE en París.

Entre las funciones a cumplir por este órgano encontramos las siguientes:

- Apoyar a las actividades del GAFI y de sus grupos de trabajo,
- Facilitar la cooperación entre los miembros, miembros asociados y observadores,

---

<sup>19</sup> La información de este apartado ha sido extraída de FATF, 2014, op. Cit.

- Asegurar la comunicación eficiente con los miembros y con terceros,
- Gestionar los registros, administrar los recursos web internos y externos, y la correspondencia del GAFI,
- Ejecutar cualquier otra acción que le encomiende el Presidente o el Plenario.

El financiamiento del Secretariado y de los servicios que requiere el GAFI para su funcionamiento queda incluido dentro del presupuesto anual de la organización, el cual se genera a partir de las aportaciones de sus miembros. Dichas contribuciones se basan en las escalas que determina la OCDE para las aportaciones de los miembros.

#### 6. Miembros del GAFI<sup>20</sup>

En la actualidad los miembros del GAFI se conforman por 34 países y 2 organizaciones regionales. A continuación, se detalla el listado de los estados que forman parte del organismo:

- Alemania
- Argentina
- Australia
- Austria
- Bélgica
- Brasil
- Canadá
- China
- Corea del Sur
- Dinamarca
- España
- Estados Unidos
- Federación Rusa
- Finlandia
- Francia

---

<sup>20</sup> La información de este apartado ha sido extraída de FATF (2015), [www.fatf-gafi.org/countries](http://www.fatf-gafi.org/countries) , Paris: FATF/OCDE.

- Grecia
- Hong Kong (China)
- India
- Irlanda
- Islandia
- Italia
- Japón
- Luxemburgo
- México
- Noruega
- Nueva Zelandia
- Países Bajos
- Portugal
- Reino Unido
- Singapur
- Sudáfrica
- Suecia
- Suiza
- Turquía

Los dos organismos regionales que también son miembros del GAFI son la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

En la actualidad dos estados son observadores en la organización: Malasia y Arabia Saudí.

También encontramos varios organismos internacionales que participan del GAFI en la misma condición de observadores:

- Banco Africano de Desarrollo
- Banco Asiático de Desarrollo
- Comité Basel de Supervisión Bancaria
- Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera
- Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

- Banco Central Europeo
- Eurojust
- Comité de Vinculación en Prevención del Lavado de Dinero de la Zona Francesa
- Europol
- Grupo de Supervisores de Centros Financieros Internacionales (anteriormente Grupo Offshore de Supervisores Bancarios)
- Banco de Desarrollo Interamericano
- Fondo Monetario Internacional
- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
- Organización Internacional de Comisiones de Valores
- Interpol
- Organización de Estados Americanos – Comité Interamericano Contra el Terrorismo
- Organización de Estados Americanos – Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- Naciones Unidas:
  - o Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
  - o Directorio del Comité de Naciones Unidas Contra el Terrorismo
  - o Equipo de Monitoreo de Sanciones y Soporte Analítico al Comité del Consejo de Seguridad para las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) referidas a Al Qaida y sus entidades e individuos asociados.
  - o Grupo de Expertos del Comité del Consejo de Seguridad establecido según la resolución 1540 (2004)
  - o Panel de Expertos del Comité del Consejo de Seguridad establecido según la resolución 1718 (2006)
  - o Panel de Expertos establecido según la resolución del Consejo de Seguridad 1929 (2010)
  - o Comité de Sanciones a Al Qaida y los Talibanes (Comité 1267)
- Banco Mundial
- Organización Mundial de Aduanas

Por último, los miembros asociados de la organización son:

- Grupo Asia-Pacífico sobre Lavado de Dinero
- Grupo de Acción Financiera del Caribe
- Consejo de Europa – Comité de Expertos en Evaluación de Medidas de Prevención del Lavado de Dinero y Financiación del Terrorismo
- Grupo Eurasiático
- Grupo de Prevención del Lavado de Dinero de África Oriental y del Sur
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
- Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Dinero en África Occidental
- Grupo de Acción Financiera del Norte de África y Medio Oriente.
- Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero de África Central

#### 7. Requisitos para ser miembro de GAFI<sup>21</sup>

No todos los estados del mundo son susceptibles de ser aceptados como miembros del GAFI. La organización exige cumplir con ciertos requisitos orientados a determinar la importancia estratégica del país.

Los criterios cuantitativos tomados en cuenta para el ingreso, son la población, el volumen de su producto interno bruto, y el tamaño de sus sectores bancario, asegurador y bursátil.

Los criterios cualitativos que se consideran son el impacto que tiene el país en el sistema financiero global, lo cual incluye el nivel de apertura del sector financiero y su interacción con los mercados internacionales; participación activa en una entidad regional de objetivos parecidos a los del GAFI e importancia regional en la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo; el nivel de compromiso con los esfuerzos para la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo; el nivel de riesgo enfrentado de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como los esfuerzos realizados para combatir dichos riesgos.

---

<sup>21</sup> La información de este apartado ha sido extraída de FATF, 2014, op. Cit.

Finalmente, se valora el nivel de adhesión a los estándares del sector financiero y la participación del estado en otras organizaciones internacionales importantes.

#### 8. Procedimiento para adquirir la condición de miembro<sup>22</sup>

El procedimiento a seguir para adquirir la condición de miembro de GAFI se compone de diversas etapas.

En primer lugar, el estado debe facilitar un compromiso escrito a nivel ministerial que se refiera a los siguientes elementos: apoyar y hacer cumplir las recomendaciones de 2012 del GAFI y la metodología de 2013 en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en su versión enmendada periódicamente; aceptar ser sometido a una evaluación mutua durante el proceso de aceptación como miembro para asegurar el cumplimiento de los requisitos del GAFI para la membresía, basada en la metodología GAFI vigente al momento de la evaluación, y aceptar también ser sometido periódicamente a los subsecuentes reportes; comprometerse a la participación activa en el GAFI y cumplir con todos los compromisos que corresponden como miembro de la organización, lo que incluye apoyar el trabajo del GAFI en todas las áreas relevantes.

Una vez recibido este texto de compromiso, el Plenario decide la celebración de una visita de alto nivel al estado que solicita la condición de miembro. El objetivo de ésta es comprobar la veracidad del compromiso expresado, así como valorar las posibilidades del estado de superar satisfactoriamente la evaluación a la que será sometido. También se valorará la situación de la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en general en el país.

En la visita de alto nivel van a estar presentes el Presidente, miembros seleccionados del Grupo de Dirección y el Secretariado. Las conclusiones de dicha visita son presentadas en el siguiente encuentro del Plenario.

El Plenario puede tomar dos tipos de decisión. Por una parte, puede decidir invitar al país a formar parte del GAFI como observador. Por otra parte, en el caso contrario, puede crear un

---

<sup>22</sup> La información de este apartado ha sido extraída de FATF, 2014, op. Cit.

Grupo de Contacto que valore el momento adecuado en que ofrecerle al país pasar a formar parte como observador. En este último caso, el Grupo de Contacto va a trabajar con las autoridades del país para analizar cuando va a estar preparado para superar satisfactoriamente la evaluación mutua del GAFI.

El Grupo de Contacto está abierto a todos los miembros y observadores. Al menos, deberá incluir a un miembro del Grupo de Dirección y va a ser asistido en el cumplimiento de sus funciones por el Secretariado. Va a tener que informar sobre la evolución del país candidato en cada reunión del Plenario.

Dentro de los tres años subsiguientes a la adquisición de la condición de observador, el país deberá ser sometido a una Evaluación Mutua. Durante este periodo el país tendrá a su disposición un nuevo Grupo de Contacto que le ayudará a valorar cuando está preparado para hacer frente a la evaluación.

La condición de miembro está garantizada si se supera la Evaluación Mutua. Ésta es satisfactoria en caso de que el estado tenga menos de 8 calificaciones “no cumple o cumple insuficientemente” de cumplimiento técnico; tiene esta misma calificación en uno o más de los aspectos referidos a las Recomendaciones 3, 5, 10, 11 y 20; tiene un nivel de efectividad bajo o moderado para 7 o más de los 11 elementos relativos a la efectividad; o tiene un nivel bajo de efectividad para 4 o más de los elementos relativos a la efectividad.

Si la evaluación no obtiene un resultado satisfactorio pero cercano a serlo, existe la posibilidad de que el estado presente un compromiso a nivel ministerial de llegar a los resultados esperados en un tiempo razonable. El compromiso incluirá un plan de acción detallado sobre las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos fijados, el cual será revisado por el segundo Grupo de Contacto antes de su adopción por el Plenario.

En cada nuevo encuentro del Plenario se va a realizar un seguimiento de la implementación del plan de acción del país. En caso de que se decida que no son satisfactorios los avances, el Plenario puede decidir la aplicación de las medidas del párrafo 77 de los Procedimientos para la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFI. En ningún caso se va a incorporar como miembro pleno un país que no cumpla con satisfacción las Recomendaciones 3, 5, 10, 11 o 20. Finalmente, el Plenario tiene la potestad de conceder la condición de miembro

pleno en cualquier momento del desarrollo del plan de acción en base a los resultados observados.

## 9. La toma de decisiones en el GAFI

La cuestión relativa a la toma de decisiones está en debate actualmente en diversos organismos internacionales. Los mayores estándares de democracia que reclama día a día la ciudadanía en el siglo XXI han pasado de referirse solamente al ámbito nacional para llegar también a los espacios de integración o de cooperación entre los países.

Algunos de los debates más relevantes en este aspecto son el que se ha dado en la Unión Europea, que ha llevado paulatinamente a una mayor importancia del Parlamento de elección directa en el sistema de toma de decisiones. Otro caso paradigmático es la discusión en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, hasta el momento, si bien es muy controvertida, no se ha plasmado en ningún cambio en dicha organización.

Más allá de la cuestión democrática que entraña la forma de toma de decisiones en los organismos internacionales, este elemento también posibilita valorar el nivel de profundidad de la cooperación interestatal, permitiéndonos valorar la supranacionalidad de los organismos internacionales.

Tanto en un aspecto como en el otro, el Grupo de Acción Financiera Internacional representa un modelo tradicional de organismo interestatal con el consenso como base para la toma de decisiones, lo cual refleja la falta de voluntad de algunos países en perder soberanía respecto las cuestiones objeto de debate en dicho foro. La estructura de toma de decisiones del GAFI tiene un fuerte carácter intergubernamental<sup>23</sup>.

En efecto, el órgano de toma de decisiones del organismo, el Plenario, se reúne al menos tres veces por año en las que toma todas sus decisiones mediante el consenso de los miembros, que están obligados a concurrir a las sesiones de dicho órgano<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> GADINIS, STAVROS (2015), "Three pathways to global standards: private, regulator, and ministry networks", en *American Journal of International Law*, Vol. 9, pp. 1-57, Washington DC: The American Society of International Law.

<sup>24</sup> FATF (2012), *Financial Action Task Force Mandate (2012-2020)*, Paris: FATF/OCDE.

Sin embargo, las decisiones en el desarrollo habitual de los trabajos del GAFI las toma individualmente el Presidente, en base al mandato y las directivas delineadas por el Plenario<sup>25</sup>. Así pues, a la práctica la mayoría de cuestiones son decididas a nivel presidencial, sin que exista otro órgano ejecutivo colegiado ni algún sistema de control más allá de las reuniones del Plenario.

La forma de toma de decisiones fue criticada por algunos países latinoamericanos cuando en el año 2010 Ecuador entró en la lista negra del organismo. En ese momento la Cumbre de la Unidad para América Latina y el Caribe expresó su descontento con ciertas decisiones que perjudicaban a los estados latinoamericanos y centroamericanos a su juicio sin un fundamento suficiente. Se llegó a denunciar que algunos países de la Comunidad del Caribe habían sido afectados por una decisión en su contra “en forma unilateral y prematura” de un país de la OCDE<sup>26</sup>.

Cuando en febrero de 2010 el Plenario del GAFI decidió por unanimidad la inclusión de Ecuador en la lista negra, el gobierno de Rafael Correa denunció que la sanción había sido promovida por Estados Unidos y el G-20<sup>27</sup>. Méjico expresó su apoyo al país sancionado y expresó también su preocupación por la posibilidad de que la decisión estuviera marcada por la influencia de ciertos países<sup>28</sup>.

A raíz de esta problemática el gobierno argentino informó que desplazaba a Alejandro Strega, representante del país ante el organismo de prevención del lavado, lo cual finalmente no se efectivizó presuntamente por las consecuencias que habría podido tener en la relación entre Argentina y el GAFI<sup>29</sup>.

El hecho de que la decisión redundara en un conflicto diplomático demuestra la falta de efectividad de un organismo que toma decisiones tan relevantes para la economía de los

---

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2011), *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo, FLACSO

<sup>27</sup> ALCONADA MON, HUGO (2010), “El “falso despido” del delegado ante el GAFI”, en *La Nación*, 21/03/2010, Buenos Aires: La Nación.

<sup>28</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2010), *Declaración de Solidaridad con Ecuador*, Comunicado de 23/02/2010, Riviera Maya, Quintana Roo. México: Presidencia de la República. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/02/declaracion-de-solidaridad-con-ecuador/>

<sup>29</sup> MON, op. Cit.

países y no cuenta con un órgano de toma de decisiones independiente de los países miembros.

Sin embargo, el sistema del consenso también presenta algunas ventajas. A diferencia de lo que pasa en otros organismos como el Fondo Monetario Internacional, los países pequeños tienen la misma capacidad de vetar decisiones que sus homólogos con mayor capacidad de influencia a nivel político y económico<sup>30</sup>.

Parece a todas luces insuficiente el sistema de control de las decisiones que toma el organismo que defiende WESSEL<sup>31</sup>, basado en la influencia de la opinión pública respecto a dichas decisiones.

La forma de toma de decisiones tiene una fuerte influencia en los países que van siendo aceptados como miembros de la organización. El carácter marcadamente intergubernamental de la organización puede llevar a que la membresía se facilite no solamente por cuestiones relacionadas con la prevención del lavado de dinero, sino con intereses políticos más generales de los estados que forman parte de la organización

GADINIS<sup>32</sup> estudia la historia de las incorporaciones de nuevos miembros al GAFI y observa que los estados de cada región parecen mostrar una tendencia a entrar en el GAFI en forma conjunta y haciéndolo al mismo tiempo en un organismo internacional de características similares al GAFI (conocidos como *FATF style regional bodies*). Según el autor, “this pattern indicates that FATF expands through a well-orchestrated effort that involves the creation of regional institutions”.

Por otra parte, el mismo autor indica que el poder del estado es el elemento fundamental que lleva a los estados a entrar en el GAFI.

State power is the key driver behind countries' decisions to join. The military alliances spatial lag is highly significant, indicating the role that power relationships play in expanding the network. This finding is in line with other observations

---

<sup>30</sup> WESSELL, JARED (2011), “The Financial Action Task Force: a study in balancing sovereignty with equality in global administrative law”, en *Widener Law Review*, Vol. 13:169. Wilmington, Delaware: Widener University School of Law.

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> GADINIS, op. cit., pág. 38.

highlighted above, such as the strong regional clustering in FATF's geographic expansion patterns [...], which also points to well-orchestrated government negotiations at the regional level<sup>33</sup>.

Una posible crítica a este tipo de dinámicas de la organización es que seguramente no son funcionales al objetivo de prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a escala global. En principio, sería conveniente que el máximo de países formaran parte de la organización para que la misma tuviera mayor capacidad de presión sobre los mismos, así como un mayor peso a nivel internacional.

## 10. Conclusiones

A más de veinticinco años de su fundación, el Grupo de Acción Financiera Internacional presenta fortalezas que han llevado a avances significativos en la lucha contra el lavado de dinero, pero también sigue teniendo debilidades que deberían ser abordadas para una mayor eficiencia del organismo.

No cabe duda de que los mayores logros en la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo se han conseguido gracias a las 40 recomendaciones del GAFI y su sistema de evaluaciones mutuas. Bajo la amenaza de entrar en las listas gris y negra del organismo, muchos países han mejorado notablemente sus estándares financieros y de transparencia, lo que sin duda redundará en un beneficio para el conjunto de la ciudadanía mundial.

Esto no obsta a que debamos seguir fijando objetivos ambiciosos de mejora en la temática a que se dedica el GAFI ya que, no hace falta decirlo, el flagelo del crimen organizado y el terrorismo sigue azotando con dureza nuestra sociedad.

En este sentido, consideramos necesario que el GAFI avance hacia un sistema de mayor supranacionalidad, que permita que la organización sea más independiente de los intereses de los estados que la forman. Los debates en torno a la posible influencia de ciertos estados en incluir a otros en las listas de jurisdicciones no cooperadoras, más allá de su nivel de veracidad, dañan la legitimidad del organismo y ponen en entredicho su capacidad para

---

<sup>33</sup> GADINIS, op. cit., pág. 46

centrarse en el objetivo por el cual se creó, alejándose de otras cuestiones propias de los intereses nacionales.

En segundo lugar, el GAFI debería trabajar para incluir en su seno a un número de estados mucho mayor al actual. Probablemente esto vaya de la mano de la modificación que proponíamos en el párrafo anterior, ya que un sistema intergubernamental basado en el consenso puede ser la base del temor de los estados a ampliar los miembros facilitando los bloqueos del organismo, si entraran países reticentes a cooperar en forma activa y positiva.

Más allá de que en la actualidad la organización tiene influencia en las políticas de una importante cantidad de estados que no son miembros de la misma, toda organización basada en los principios de la democracia debe fijarse como objetivo la ampliación del número de miembros que la componen, ya que esto supone una mayor legitimidad en base a la representatividad de la organización. Reivindicamos, en este sentido, la importancia de que la democracia propia de los derechos nacionales se extienda también al ámbito internacional.

No obstante, lo comentado, no parece estar en la agenda del GAFI ni de la OCDE el debate sobre la forma de toma de decisiones en el seno del organismo, ni el procedimiento para la entrada de nuevos miembros. Este hecho destaca aún más la necesidad de que desde la doctrina enfatizamos las falencias del GAFI y sigamos debatiendo sobre las posibles mejoras en el mismo.