

Lavado de activos y financiación al terrorismo

Una visión estratégica

Luis Edmundo Suárez

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

20

Lavado de activos y financiación al Terrorismo: Una visión estratégica



Luis Edmundo Suarez¹

La seguridad es un tema sobre diagnosticado en Colombia desde muy distintas perspectivas: partiendo de la violencia y pasando por el crimen común, la corrupción, el narcotráfico, las causas y efectos sociales y llegando hasta la seguridad multidimensional y la ciberseguridad. Sin embargo, la literatura sobre propuestas integrales para su fortalecimiento sigue siendo comparativamente escasa.

El presente documento pretende de manera muy esquemática y sintética esbozar un modelo que integre la gobernanza, la efectividad y la responsabilidad compartida - GER² para el fortalecimiento de la seguridad dentro de un escenario estratégico global.

Con el ingreso pleno al siglo XXI se han venido profundizando algunas tendencias a nivel mundial. En particular la globalización y los avances tecnológicos, que han significado grandes logros en la economía y el desarrollo de nuestro planeta, tienen un lado oscuro que permite a las amenazas encarnadas en el crimen, el terrorismo y la corrupción adquirir una fuerza perversa. El recurso vital para estas tres amenazas, su reactivo esencial, es precisamente la economía criminal en cuyo eje se encuentran el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Según las últimas estimaciones disponibles realizadas por la Oficina Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC, 2011), actualizadas a 2012 los criminales tenían ingresos conjuntos por 2,6 billones de dólares. Descontados los recursos reinvertidos en la delincuencia, que la perpetúan, y descontados también los recursos que usan los criminales para llevar su estilo de vida, lavan un monto equivalente a 1,9 billones de dólares. Según esta estimación, los criminales se encuentran, en cifras agregadas, en los primeros lugares de las principales economías mundiales: los ingresos de los delincuentes son equivalentes al PIB de Brasil, la economía más rica de América Latina.

Las mencionadas estimaciones establecen, igualmente, que la tasa de interceptación que las autoridades logran realizar a nivel global es de tan solo el 0,2%, lo cual significa que a los delincuentes se les logra arrebatar un total de 20 centavos por cada 100 dólares, una cifra increíblemente baja que se constituye en el mejor ejemplo del estado de la lucha contra la economía criminal.

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

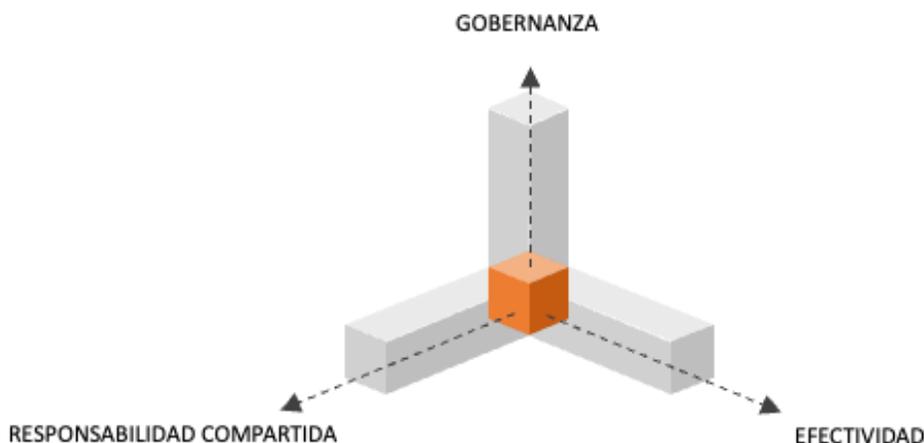
¹ Abogado ex director de la UIAF

² Modelo propuesto por el autor tomado las iniciales de los vectores que considera determinan el desarrollo de la seguridad: gobernanza, efectividad y responsabilidad compartida.

Estas ingentes cantidades de recursos ilegales generan impactos negativos en los sistemas electorales, sociales y económicos (UIAF, Suárez & Hurtado, 2014) que aumentan la pobreza e inequidad. El lavado de activos es un delito oculto difícil de detectar y aún más difícil de castigar, y sobre él recae la idea equivocada de que carece de víctima, por lo que goza, en algunos casos, de una aceptación social que debería ser inadmisibles. Los flujos ilícitos de recursos son la verdadera motivación del crimen en todas sus manifestaciones, lo que constituye a la vez su ventaja estratégica.

En este contexto, los esfuerzos contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo son cruciales, por lo cual debemos tomar cada vez más conciencia y actuar de manera decisiva bajo el entendido de que esta no es una lucha exclusiva del Gobierno sino de toda la estructura del Estado y del sector privado, de la sociedad como un todo: solamente unidos podemos enfrentar un flagelo de esta dimensión y naturaleza.

El presente y futuro de la seguridad dependen de tres factores determinantes (representados en tres vectores en el gráfico): la gobernanza, la efectividad y la responsabilidad compartida. Solamente en la medida en que se desarrollen estos vectores de manera simétrica y progresiva se conseguirán las contramedidas capaces de generar los resultados necesarios en prevención, fortalecimiento institucional y sanción que produzcan a su vez las sentencias y medidas cautelares que permitan consolidar la seguridad.



Estos tres vectores deben ser entendidos y aplicados en las diferentes capas, tanto a nivel público como privado, en las diferentes organizaciones de segundo y tercer nivel de agrupación, como por ejemplo las agremiaciones y federaciones.

En este orden de ideas, el **vector de gobernanza** hace referencia al proceso a través del cual los **actores estatales y no estatales** interactúan para **diseñar y aplicar** políticas dentro de un conjunto determinado de normas **formales e informales** que conforman y a su vez son conformadas por el poder, al tenor de la definición de gobernanza establecida por el Banco Mundial (WorldBank, 2017).

Quisiera resaltar tres notas distintivas de este enfoque de gobernanza propuesto: primero, contempla a los actores tanto públicos como privados, lo cual exige un fuerte liderazgo en ambos ámbitos;³ segundo, no solamente se trata de la esfera propia del diseño de las políticas sino también de su aplicación; y tercero, no solamente hace referencia a las directrices formales —como las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)—, leyes y reglamentos, sino a un amplio espectro de acuerdos y reglas que podrían surgir de la voluntad de ir más allá de lo mínimamente exigido, tales como el esfuerzo de los gremios para, en el marco de economías de escala, ofrecer a sus asociados mecanismos que los beneficien, como por ejemplo estudios estratégicos de riesgo de sus respectivos sectores.

Para la comunidad global, es esencial que todos los países, sin distinción, realicen adecuaciones a sus modelos de seguridad privilegiando su efectividad, teniendo en cuenta que una cadena es tan fuerte como su eslabón más débil. Ya la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en 2015, mediante la Resolución A/RES/70/1, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) como la base de la iniciativa «Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible»: es la primera vez en la historia que una agenda de desarrollo global propuesta por las Naciones Unidas incorpora una meta concreta relacionada con el lavado de activos y los flujos financieros ilícitos. Esta agenda plantea 17 objetivos con 169 metas; la meta 4 del objetivo 16 busca «De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada». Sin duda, este hito marca un nuevo norte en la articulación del desarrollo y la defensa y seguridad nacional.

Respecto al **vector de efectividad** —entendido como la aplicación de bases científicas para abordar problemas de seguridad—, es imprescindible, ante la democratización y el avance exponencial de la tecnología, que los criminales usan para avanzar sus intereses ilícitos (usando por ejemplo blockchain en criptomonedas y contratos inteligentes), formular una política agresiva del uso de capacidades como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático (machine learning) y del uso de frontera de toda la variedad de redes neuronales en que se basa el aprendizaje profundo (deep learning). Además, es esencial redoblar esfuerzos para seguir mejorando el sistema de detección de las redes criminales y sus flujos de recursos ilícitos.

Si entendemos que la verdadera amenaza son las enormes capacidades financieras ilegales de las estructuras criminales, se podría, de manera estratégica, fortalecer y profundizar la aplicación de la

³ En este punto se hace énfasis en la necesidad de desarrollar liderazgo de la complejidad capaz de entender y actuar en el entorno complejo que rodea la seguridad, y en particular de entender el crimen bajo un sistema adaptativo complejo.

extinción de dominio para posibilitar la toma de medidas cautelares a través de la inmovilización de activos.

El **vector de responsabilidad compartida** es el hecho fundamental de la participación conjunta del sector público y del privado y social más allá del sistema de cumplimiento, es decir adoptando un compromiso para enfrentar exitosamente el fenómeno delictivo que nos ocupa. Se trata de un objetivo de Nación y no solo de Estado, por lo que implica el diseño y la aplicación de políticas públicas y privadas en el marco de mecanismos innovadores, tal como señalé al mencionar mecanismos de economía de escala y el compromiso masivo de la sociedad en los modelos de participación ciudadana para enfrentar el delito.

De cómo se desarrollen estos tres vectores dependerá en buena medida el fortalecimiento de la seguridad y por tanto el bienestar de los ciudadanos y la fortaleza de la democracia y sus instituciones. Por último, en el cuadro quedan esbozados preliminarmente algunos conceptos y mecanismos en cada vector para los niveles estratégico, operacional y táctico:



RECOMENDACIONES PUNTUALES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO DE COLOMBIA

Plantaremos las recomendaciones que consideramos esenciales para mejorar la seguridad pública en nuestro país teniendo como eje el combate a las economías criminales y el lavado de activos y financiación al Terrorismo. Se presentarán siguiendo el esquema del modelo GER, en los tres vectores ya enunciados anteriormente:

GOBERNANZA.

- El diseño y ejecución de un frente de Estado contra el crimen, el terrorismo y la corrupción deberá ser liderado y asumido directamente por parte del nuevo Presidente de la República. La experiencia demuestra que niveles gubernamentales diferentes son totalmente insuficientes para generar la gobernanza efectiva que se requiere.
- En una etapa inicial de transición la Junta de Inteligencia Conjunta - JIC, deberá ser presidida directamente por el Presidente de la República.
- La Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, deberá ser fortalecida, al menos, en un factor 10 en todas sus capacidades. La UIAF, de conformidad con la Ley de Inteligencia No. 1621 de 2013, es el órgano especializado en la lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y para ello cuenta con facultades asignadas exclusivamente a su misión, como el de acceder a información bajo reserva bancaria, tributaria o cambiaria y en consecuencia el de ser destinatario exclusivo de dicha información. Ningún otro órgano de inteligencia o de cumplimiento de la ley goza de dichas facultades. La Fiscalía General de la Nación, por ejemplo, que no tiene facultades de inteligencia, debe seguir el curso del debido proceso y sólo previa decisión de juez de garantías podrá acceder a información puntual pero no en el amplio espectro que permite las competencias de inteligencia fundamentales para lograr la detección del Lavado de Activos y/o el Financiamiento del Terrorismo.

EFFECTIVIDAD.

- Deberá establecerse una política nacional de datos de inteligencia, reservados, cuyo destinatario son los organismos de inteligencia, la cual al lado de la política de datos abiertos complementa el espectro de la información necesaria para la detección de la economía criminal y su flujo de recursos ilícitos. Una de las dificultades para la comunidad de inteligencia es acceder a la información de las instituciones del propio Gobierno.
- Deberá fortalecerse en cabeza de los organismos de inteligencia fuertes capacidades tecnológicas derivadas de la cuarta revolución industrial, como se mencionó previamente en el acápite del vector de

efectividad, que permitan la plena producción de conocimiento a extraerse de las grandes cantidades de datos existentes, cada uno en su especialidad.

- Deberá rediseñarse una política para la carrera profesional de los integrantes de la Fuerza Pública para que se reconozca su servicio en las actividades de la lucha contra el Lavado de Activos y/o el Financiamiento del Terrorismo, que hoy no es debidamente reconocida. Política que igualmente debe ir acompañada de incentivos y reconocimientos a los resultados en esta labor.
- Deberán reformularse los centros de coordinación contra el crimen que han sido creados, inicialmente por convenios interadministrativos y luego plasmado en ley, con el fin de lograr una real articulación y efectividad. Los mejores hombres y mujeres de las instituciones que los componen deben tener los incentivos necesarios para integrarlos.
- Un componente del frente contra el crimen, el terrorismo y la corrupción será una política contra el testaferrato derivado de tales fenómenos. A su vez, se debe fortalecer agresivamente los programas para la Extinción de Dominio de los activos derivados de tales actividades.
- Se debe profundizar institucionalmente el trabajo coordinado entre la Fiscalía General de la Nación-FGN, y la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, con el fin lograr resultados en casos priorizados.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

- Deberá fortalecerse de manera decidida y efectiva la calidad de los Reportes de Operación Sospechosa - ROS, que producen los sectores obligados incluyendo el sector financiero bancario. Esta efectividad deberá ser sujeta a medición oficial por parte de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, y publicados sus resultados de forma anonimizada.
- Los recursos fruto de extinción de dominio serán invertidos de manera directa y transparente para inversión social de tal manera que la sociedad pueda ver una relación directa entre los recursos extinguidos y los recursos invertidos en proyectos que los beneficien de manera directa. Es una de las mejores maneras de lograr el apoyo masivo de la sociedad.
- Deberán implementarse proyectos de economía de escala para la elaboración de mapas de riesgo y debida diligencia para que organizaciones sociales y empresariales de segundo piso pueda apoyar eficiente y eficazmente a sus asociados.

Creemos que estas recomendaciones son, como se ha señalado, las esenciales para lograr resultados significativos en el enfrentamiento a las economías criminales y el lavado de activos y financiación al Terrorismo.