

¿POR QUÉ EL GOBIERNO "ANTIIMPERIALISTA" DE BOLIVIA APOYA LA NORMATIVA DEL GAFI?

Por **PABLO VILLEGAS NAVA**
Investigador CEDIB
Revista **DELIBERAR**
Abril 2023



El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹ se creó en la Cumbre del G-7 de 1989, ante el problema de lavado de dólares provenientes de tráfico de drogas². A esa primera etapa le siguieron, según un informe para el Congressional Research Service de Estados Unidos (2017), otras tres: después del 11 de septiembre de 2001, el GAFI amplió sus tareas a la identificación de fuentes y métodos de financiamiento del terrorismo³; a raíz de la crisis financiera de 2008-2009, amplió sus activida-

des a los sistemas financieros vulnerables a abusos por actividades ilegales⁴, y se extendió al campo de la financiación de armas de destrucción masiva.

Estas cuatro fases tienen estrecha relación con la política exterior de Estados Unidos y sus efectos en el mundo, por ejemplo, la lucha contra las drogas con décadas de guerra interna en Colombia y el caso Huanchaca en Bolivia; la crisis de 2008-2009, provocada por la liberalización y el desbarajuste financiero en ese país que impactó en todo el mundo, y la



El Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (FIDH y OMCT), en una carta a las Misiones Permanentes de los Estados Miembros de la ONU, manifestó que, en un contexto global en el que el espacio civil se reduce continuamente, las normas antiterroristas en el mundo se utilizan para dañar directamente a la sociedad y a los defensores de los derechos humanos.

lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva, que fue solo un pretexto para la invasión de Irak y Afganistán. Este es el origen del tema de terrorismo y las armas de destrucción masiva en la normativa del GAFI.

El proyecto de Ley 280 del gobierno del MAS se enmarca en esta línea. Una versión anterior se denominaba, justamente, la Lucha contra las Armas de Destrucción Masiva, pero este aspecto no ha desaparecido en el actual proyecto. En el artículo 133 inciso f) se determina de 20 a 25 años de cárcel por el manejo “no autorizado” de materiales nucleares, otra forma de decir armas de destrucción masiva. En este artículo se incluye, entre otros delitos, la amenaza de “utilizar materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a **una persona**”, que resalta porque “masiva” no se refiere a una sola persona, obviamente, pero lo ponen, aunque no lo entiendan porque quieren quedar bien.

Esta identificación con la línea del GAFI se hizo más evidente con la promulgación desesperada del Decreto Supremo 4906. En este se establece que el congelamiento de los fondos y otros activos de las personas vinculadas con acciones de terrorismo y su financiamiento “será de aplicación inmediata a partir del conocimiento de las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. Esto es un retroceso respecto al actual proyecto 280 que se refiere a los delitos cometidos en el exterior, que además también deben ser considerados delitos en Bolivia. En cambio, en el DS 4906 basta que les envíen la lista de los condenados.

Consecuencias de la normativa del GAFI para los derechos humanos

La adopción de la normativa dispuesta por el GAFI (conocida como “RE VIII”) dio lugar en muchos países a normas que impactaron en los derechos humanos en general. Según un informe del TNI (2012), elaborado con base en la revisión de la normativa asumida por 159 países, el GAFI:

...ha creado un sistema de reglas y regulaciones onerosas que tienen un gran potencial para someter a las Organizaciones Sin Fines de Lucro a una regulación y vigilancia estatales excesivas, lo que restringe el espacio operativo y político de las organizaciones de la sociedad civil y proporciona a los gobiernos un instrumento para reducir aún más el espacio de la sociedad civil, que se puede utilizar contra las voces críticas, que cuenta con el apoyo y la legitimidad internacional. (p. 7)

Además, en otro documento, Hayes (2013) indicó que “los países que se niegan a adoptar los estándares del GAFI [...] son nombrados y avergonzados y, como último recurso, incluidos en la ‘lista negra’”.

Son innumerables las organizaciones de derechos humanos y de carácter social que se opusieron a esta normativa desde el inicio, sin embargo, la situación no ha mejorado. En 2021, la coalición más grande de las organizaciones que trabajan por los derechos humanos de los detenidos, el Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (FIDH y OMCT)⁵, en una carta a las Misiones Permanentes de los Estados Miembros de la ONU, manifestó que, en un contexto global en el que el espacio civil se reduce continuamente, las normas antiterroristas en el mundo se utilizan para dañar directamente a la sociedad y a los defensores de los derechos humanos.

Con el disfraz de antiterrorismo, señaló el Observatorio, muchos gobiernos restringieron el espacio civil y desarrollaron estrategias para reprimir individuos, grupos disidentes u oposición política, periodistas, académicos y abogados. Una de las estrategias más comunes fue usar una terminología excesivamente amplia en la legislación antiterrorista, lo que les permitió prohibir innumerables actividades, a menudo criminalizando el trabajo legítimo por los derechos humanos, por lo cual muchos defensores de los derechos humanos son detenidos arbitrariamente.

te y acusados de pertenecer a organizaciones terroristas (OMCT, 2021).

Estas normas también impactaron en los países desarrollados. La adopción, en 2017, de la Directiva Antiterrorista de la Unión Europea contiene una definición vaga de terrorismo, tipifica como delito actos que pueden tener un vínculo directo mínimo o nulo con un acto violento de terrorismo, como la consulta de sitios web "terroristas". Como señaló el relator especial de la ONU (UNSR) sobre Derechos Humanos y Lucha contra el Terrorismo, penalizar por solo ver contenido terrorista en internet conlleva grandes riesgos para los derechos humanos, en particular para la libertad de información, por ejemplo, de los periodistas de investigación que podrían ser procesados por su trabajo legítimo.

Esa norma permite a las autoridades nacionales obligar a las plataformas en internet a eliminar contenido "terrorista" vagamente definido, con muy poca antelación y sin revisión judicial, aplicando a veces leyes que criminalizan como "glorificación" o "justificación" del terrorismo la expresión pacífica de opiniones disidentes. Casos similares se reportaron en el Reino Unido, Francia, España y Bélgica (OMCT, 2021).

La situación en Latinoamérica

En el caso de Latinoamérica, muchos gobiernos, como los de Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay y Argentina, adoptaron de buena gana esta normativa, a pesar de autoidentificarse con la izquierda⁶, pese a la oposición social masiva y la de innumerables organizaciones de derechos humanos y reconocidos expertos.

En el caso argentino, el premio nobel de la paz Adolfo Pérez Esquivel llamó a esta norma "ley antiterrorista y antidemocrática", y sostuvo que tenía "que ver con las imposiciones de EE.UU. y el GAFI para asegurar sus inversiones financieras". Esquivel anticipó, correctamente, que con esta norma podrían ser "acusados los indígenas que luchan por su derecho a sus territorios, los obreros cuando reclamen por sus dere-

chos laborales", por lo que denunció que se trataba de "una ley que viola los derechos humanos de la persona y los pueblos" (El Mensajero Diario, 2011).

Ese proyecto generó un manifiesto acompañado de siete páginas firmadas, entre otras, por organizaciones de derechos humanos nacionales y del exterior, incluso de Bolivia⁷. En el documento indicaron que el uso de conceptos tan abiertos e imprecisos posibilita la aplicación de figuras penales típicamente utilizadas para criminalizar la protesta social y que invierten la carga de la prueba, es decir, que los acusados deberán probar que no son terroristas. Si bien en la propuesta se establece que este riesgo no se aplicaría al ejercicio de un derecho constitucional, no se garantiza que los líderes sociales no sean perseguidos y procesados con figuras ligadas al terrorismo, por lo cual serían sometidos a una fuerte presión para abandonar sus reclamos.

La aplicación de la norma implica, además, graves riesgos para las organizaciones que presten apoyo a los movimientos sociales, podrían ser acusadas de financiamiento al terrorismo por entregar recursos a organizaciones sociales cuyas protestas sean consideradas terroristas.

Respecto a la tipificación de terrorismo, el entonces juez de la Corte Suprema



"Con esta norma podrían ser acusados los indígenas que luchan por su derecho a sus territorios, los obreros cuando reclamen por sus derechos laborales", por lo que denunció que se trataba de "una ley que viola los derechos humanos de la persona y los pueblos"

Adolfo Pérez Esquivel
Premio Nobel de la Paz



de Argentina, Eugenio Zaffaroni, afirmó que “no hay ningún delito vinculado al mismo que desde siempre no haya estado severamente penado en nuestras leyes, de modo que no es más que un pretexto” (La Nación, 2011). Señaló que “el GAFI es un organismo que se toma atribuciones que no tiene y extorsiona a nuestro país” y sostuvo “que se atribuye más derechos que las Naciones Unidas”. También expresó: “Nos extorsiona, de modo que, si no sacamos esas leyes, nos va a sancionar económicamente” y “su objetivo no es evitar el lavado ni prevenir el terrorismo, sino controlar todo el movimiento financiero”, indicó (La Nación, 2011).

El entonces responsable de la Unidad de Información Financiera (UIF), José Sbattella, aseguró que con la nueva ley se podrá encarcelar a empresarios que el gobierno considere que “terrorizan a la población o afectan la gobernabilidad” ante “una corrida bancaria o un ataque a la moneda” (La Nación, 2012). De ahí solo hay un paso para que los medios de prensa sean impedidos de informar sobre la situación económico-financiera so pena de ser acusados de terrorismo (La Nación, 2012). La aprobación de esa normativa, pese a la oposición social, muestra que el gobierno y el Parlamento argentino en vez de denunciarla, la impusieron.

La situación en Bolivia es la misma

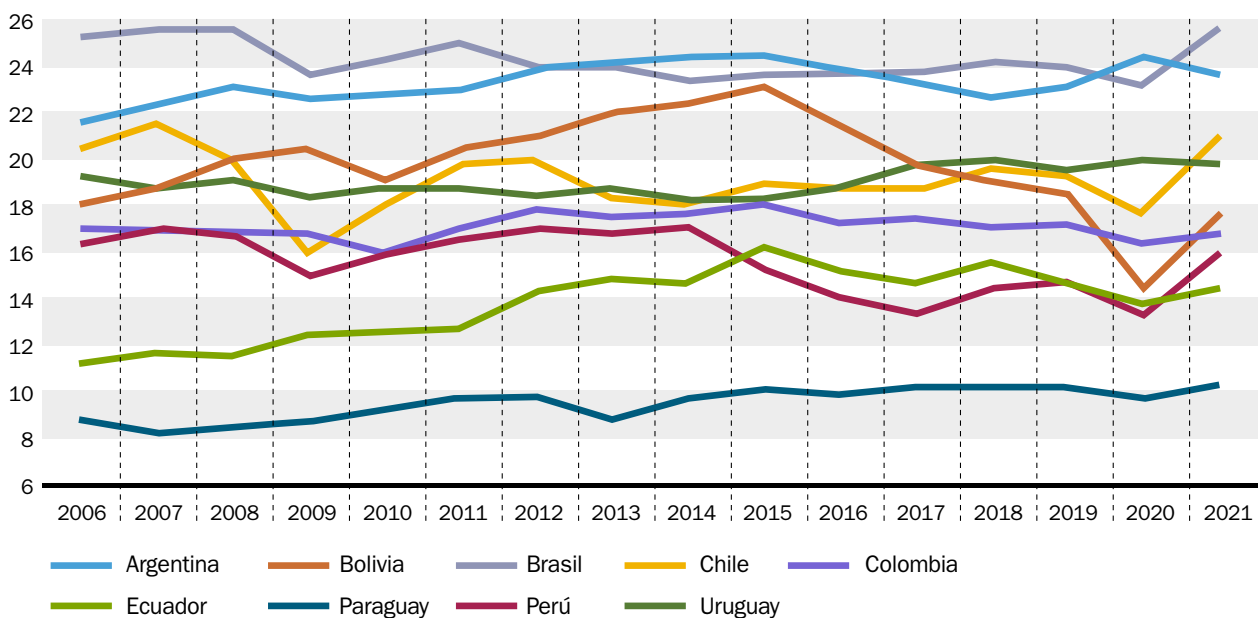
César Cocarico, un alto dirigente del MAS, indicó que el GAFI “manejada por los países más ricos del mundo sacan este requisito [...] Si no cumples [...] lo

que directamente pasa es un bloqueo económico al país [...], quienes son los organismos observadores de la GAFI [...] es el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estados Unidos, los países más grandes del mundo tienen la sartén por el mango, tienen la GAFI” (Noticias Bolivia, 2021). En el resto de su discurso acusó de derechistas y proimperialistas a quienes se oponen a la normativa, cuyo origen imperialista menciona machaconamente. Este gimoteo fue compartido por el resto de los oficialistas.

En el actual proyecto boliviano, aparte de compartir características generales con los casos mencionados anteriormente, se refleja el interés coyuntural del gobierno, relacionado con la grave situación económica del país, que ha puesto en primer lugar, por una parte, la necesidad de obtener deuda externa no para proyectos de inversión, sino con destino al déficit presupuestario y a las arcas huecas de las reservas internacionales. Por otra, la necesidad de incrementar el cobro de impuestos internos, que son el verdadero sostén económico del gobierno, pero, como se observa en la Figura 1, ningún país en la región experimentó la caída de Bolivia en la recaudación de impuestos respecto al PIB.

Por tanto, no es raro que este proyecto de ley se haya lanzado junto a proyectos de normas destinadas a aumentar el cobro de impuestos específicamente a los gremiales, ya que esto es una forma de obtener indirectamente impuestos del resto de la población. Como se observa en la Figura 2, Bolivia se distingue de la región por la primacía de este tipo de impuesto.

Figura 1. Ingresos tributarios como porcentajes del PIB, en Sudamérica



Fuente: En base a CEPALSTAT

De hecho, en el proyecto se incluyen los delitos tributarios relacionados con los bienes ilícitos y el terrorismo (artículo 185-II) y, naturalmente, una vez aprobado podría ampliarse su definición. En este marco, la capacidad que adquiere el Estado para apropiarse de los bienes de la población por “delitos tributarios” es un buen ejemplo de terrorismo para incrementar las recaudaciones.

La pretensión de dar al Estado la autoridad de incautar arbitrariamente bienes incluso personales tiene una larga historia iniciada con el proyecto de Extinción de Dominio de Bienes a favor del Estado, del 30 de octubre de 2012. En este se estableció que “la acción de extinción de dominio de bienes a favor del Estado es una acción pública de naturaleza administrativa” y se aplica “sin necesidad de sentencia penal previa contra la o el titular del bien [...] ni se basa en la culpabilidad de una persona” (Proyecto de Ley de Extinción de Dominio de Bienes a favor del Estado, 2012, Artículo 3).

Este proyecto fue archivado, pero no sus características centrales que son, por una parte, la apropiación estatal

de bienes ante una acusación contra el propietario, y, por otra, que el proceso es un simple acto administrativo, sin jueces ni “debido proceso” de por medio.

En la situación actual, el proyecto de Ley 208 coincide, además, con la necesidad de acallar a la población para aplicar las medidas económicas que se consideren convenientes ante la crisis económica. En ese marco está el proyecto de Ley 304 presentado por J. J. Huanca, diputado del MAS, que impone hasta siete años de prisión por malos usos de las redes sociales, uno de los cuales es el “tráfico de datos”.

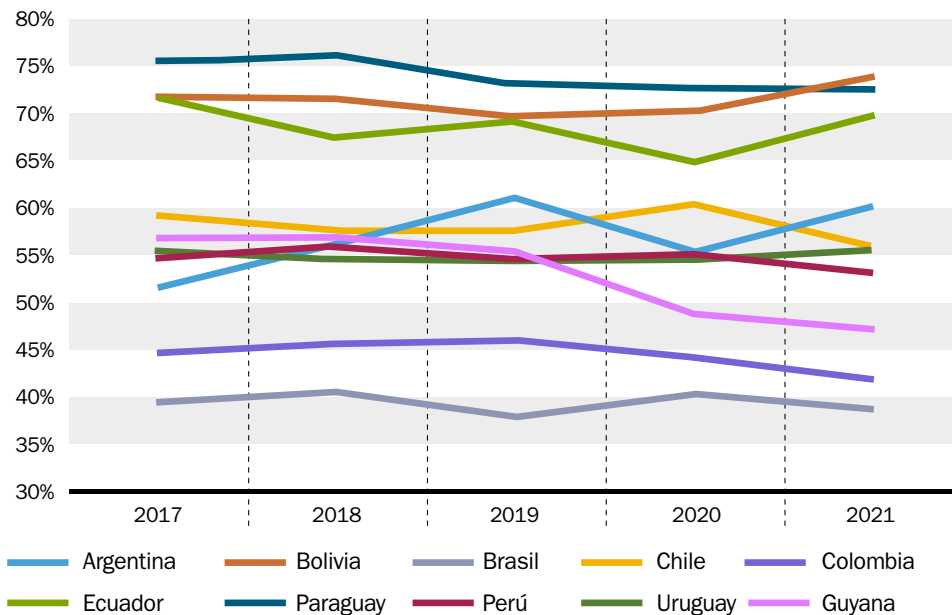
Conclusión

¿Por qué tantos gobiernos adoptaron de buena gana esta normativa? La respuesta es simple: por los poderes adicionales que adquieren con legitimación internacional. Por ello, no es más que un acto de hipocresía que quienes patrocinaron y patrocinan esta normativa los critiquen por prolongarse en el poder e imponer regímenes antidemocráticos. La otra razón es, en el caso boliviano, que necesitan créditos para quedarse en el poder y, evidentemente, no importa de dónde vienen.



El interés coyuntural del gobierno, relacionado con la grave situación económica del país, ha puesto en primer lugar, por una parte, la necesidad de obtener deuda externa no para proyectos de inversión, sino con destino al déficit presupuestario y a las arcas huecas de las reservas internacionales, por otra, la necesidad de incrementar el cobro de impuestos internos, que son el verdadero sostén económico del gobierno.

Figura 2. Ingresos tributarios indirectos en moneda nacional a precios corrientes como porcentaje del total recaudado



Fuente: En base a CEPALSTAT

NOTAS

1. En inglés Financial Action Task Force (FATF).
2. Lo que sigue muestra que se aplica otro rasero para evaluar el cumplimiento de las normas por los que las patrocinan: "Estados Unidos recibió las calificaciones más altas posibles en la investigación y enjuiciamiento del financiamiento del terrorismo y la recuperación del producto del delito mediante el decomiso de activos". Sin embargo, "Estados Unidos recibió la calificación más baja posible por nuestros esfuerzos para evitar que los delincuentes utilicen entidades legales, o empresas y corporaciones, para ocultar y mover dinero o llevar a cabo esquemas ilícitos. El GAFI basó su calificación en la falta de un requisito en los Estados Unidos para revelar la identidad de la persona que posee o controla una empresa, también conocida como beneficiario real, al gobierno cuando se forma la empresa". (Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2016).
3. El Departamento de Justicia de Estados Unidos sostiene que este país "desempeña un papel de liderazgo en el Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI)"
4. Cabe incluir, además, que, desde marzo de 2004, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial hicieron del programa financiero del GAFI una parte de sus actividades regulares.
5. El Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos es una asociación de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) presente en más de 90 países y es la mayor coalición de organizaciones no gubernamentales que luchan contra la detención arbitraria, la tortura, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones forzadas y otras formas de violencia. Su red global consta de cerca de 300 organizaciones locales, nacionales y regionales, que comparten el objetivo común de erradicar tales prácticas y habilitar el respeto a los derechos humanos para todos. (Más información en <https://www.hhri.org/es/organizacion/la-organizacion-mundial-contra-la-tortura-omct/>)
6. Mayor información al respecto en https://www.cedib.org/biblioteca/extractivos_nuevos_contextos_de_dominacion_y_resistencias/ (página 49).
7. Revisar el documento en <https://www.cels.org.ar/common/documentos/Firmas%20ley%20antiterrorista.pdf>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPALSTAT (2023). Bases de datos y publicaciones estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>

Departamento de Justicia de Estados Unidos (1 de diciembre de 2016). *Financial action task force report recognizes u.s. anti-money laundering and counter-terrorist financing leadership, but action is needed on beneficial ownership*. <https://www.justice.gov/archives/opa/blog/financial-action-task-force-report-recognizes-us-anti-money-laundering-and-counter>

El Mensajero Diario. (2011). *Pérez Esquivel fustigó la ley antiterrorista*. <http://ateaysublevada.over-blog.es/article-argentina-aqui-están-estos-son-los-diputados-que-votaron-a-favor-de-la-ley-antiterrorista-93346272.html>

Hayes, B. (2012). *Counter-terrorism, "Policing laundering" and the FATF: legalising surveillance, regulating civil society*. Transnational Institute. <http://www.statewatch.org/analyses/no-171-fatf-report.pdf>

Hayes, B. (8 de mayo de 2013). *From countering financial crime to criminalising civil society: How the FATF overstepped the mark*. Open Society Foundations. <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/countering-financial-crime-criminalizing-civil-society-how-fatf-overstepped-mark>.

Jackson, J. (23 de marzo de 2017). *The Financial Action Task Force: An Overview*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/misc/RS21904.pdf>

La Nación. (26 de diciembre de 2011). *Zaffaroni duro con el GAFI por la ley antiterrorista: "Extorsiona a la Argentina"*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/zaffaroni-duro-contra-el-gafi-por-la-ley-antiterrorista-extorsiona-a-la-argentina-nid1435620/>

La Nación. (23 de enero de 2012). *Del antiterrorismo a la extorsión*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/del-antiterrorismo-a-la-extorsion-nid1442578/>

Ley de Extinción de Dominio de Bienes a favor del Estado, 30 de octubre de 2012 (Bolivia). <https://www.lexivox.org/norms/BO-PRO-L30102012.xhtml>

Noticias Bolivia. (13 de noviembre de 2021). *Cocarico, explicación sobre la Ley 1386, la GAFI y a quienes afecta. Calvo y Camacho su paro cívico*. [Archivo de video]. YouTube. https://youtu.be/Wpq50IP_BL4

Organización Mundial contra la Tortura (OMT). (25 de mayo de 2021). *Open letter to permanent missions of UN member states to the United Nations*. <https://www.omct.org/en/resources/statements/un-member-states-urged-to-ensure-counter-terrorism-policies-do-not-negatively-impact-civil-society-and-human-rights-defenders>



PABLO VILLEGAS NAVA

Es investigador del Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB

 pablone@gmail.com

 @pablovillegasn

 <http://yque-yque.blogspot.com>