

ROL DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) EN LA POLÍTICA PÚBLICA BOLIVIANA: EVALUACIONES MUTUAS Y CUMPLIMIENTO DE LAS 40 RECOMENDACIONES

ROLE OF THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) IN BOLIVIAN PUBLIC POLICY: MUTUAL EVALUATIONS AND COMPLIANCE WITH THE 40 RECOMMENDATIONS

Larry O. Fernández Palma¹

Presentado: 23 de diciembre de 2024

Aceptado: 22 de abril de 2025

RESUMEN

Este artículo analiza el rol del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en la configuración de las políticas públicas en Bolivia, centrándose en las evaluaciones mutuas y el cumplimiento de sus 40 recomendaciones. Se evalúan los avances, limitaciones y desafíos del país en la lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas (LGI), el financiamiento del terrorismo (FT) y la financiación de armas de destrucción masiva (FADM). El estudio destaca el impacto de los estándares del GAFI en la regulación nacional, identificando áreas de mejora y la necesidad de fortalecimiento institucional para mejorar el cumplimiento y la efectividad.

13

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Financial Action Task Force (FATF) in shaping public policies in Bolivia, focusing on mutual evaluations and compliance with its 40 recommendations. It assesses Bolivia's progress, limitations, and challenges in combating money laundering (ML), terrorist financing (TF), and the financing of weapons of mass destruction (WMD). The study highlights the impact of FATF standards on national regulations, identifying areas for improvement and the need for institutional strengthening to enhance compliance and effectiveness.

PALABRAS CLAVE

GAFI – Bolivia - Evaluaciones Mutuas - Política Pública - Cumplimiento Normativo

¹ Administrador de Empresas, Ph.D. en Gestión de Desarrollo y Políticas Públicas, Magister en Gerencia de Proyectos para el Desarrollo, correo: Larry_fernandez@hotmail.com. ORCID: 0009-0000-3433-5501

KEYWORDS

FATF - Bolivia - Mutual Evaluations - Public Policy - Regulatory Compliance

1. INTRODUCCIÓN

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 con el objetivo de desarrollar e implementar estrategias globales para combatir la legitimación de ganancias ilícitas (LGI), el financiamiento del terrorismo (FT) y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM). A través de sus 40 recomendaciones, el GAFI establece estándares internacionales adoptados por sus miembros y organismos regionales asociados, como el Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT), al que Bolivia pertenece desde 2006.

Bolivia ha sido objeto de varias rondas de evaluaciones mutuas para medir su cumplimiento con las recomendaciones del GAFI. Estas evaluaciones han identificado fortalezas, pero también brechas significativas en el marco normativo, la supervisión financiera y la implementación de medidas preventivas y sancionatorias. Como respuesta, el país ha implementado reformas legales clave, como la Ley 262, que tipifica el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y la Ley 393, que refuerza la regulación del sistema financiero y el control sobre transacciones sospechosas (Fernandez Palma, 2024, p. 38).

Sin embargo, el contexto boliviano presenta desafíos estructurales que dificultan la aplicación efectiva de los estándares internacionales. La economía informal, que representa más del 60% del PIB, y la presencia de actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal aumentan la vulnerabilidad del sistema financiero. Además, la corrupción institucional, la falta de interoperabilidad de bases de datos y la limitada cooperación internacional han obstaculizado los avances en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

El presente artículo analiza la influencia de las evaluaciones mutuas del GAFILAT en la formulación de políticas públicas en Bolivia, evaluando los avances logrados, las deficiencias persistentes y las áreas de mejora. Se examina el impacto de las políticas adoptadas, la evolución del cumplimiento de las recomendaciones del GAFI y la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la supervisión y aplicación de la ley.

Este análisis busca proporcionar una visión integral sobre la influencia de los estándares internacionales en la regulación nacional, destacando la importancia de la coordinación interinstitucional, el uso de tecnologías avanzadas y la mejora en la formación de actores clave. Se enfatiza la necesidad de continuar con reformas estructurales para consolidar un sistema financiero más robusto, transparente y resiliente ante los riesgos de delitos financieros. Con ello, se espera contribuir a una mayor efectividad en la prevención y lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en Bolivia, alineando las políticas nacionales con los estándares internacionales del GAFI.

2. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS

El presente estudio se fundamenta en un enfoque mixto que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para garantizar una comprensión integral del impacto del GAFI

en la política pública boliviana. Esta metodología permite abordar el fenómeno desde perspectivas complementarias, integrando el análisis documental con herramientas estadísticas y entrevistas a profundidad.

I. Revisión Documental

Se recopilaron y analizaron informes emitidos por el GAFILAT en el marco de las evaluaciones mutuas realizadas a Bolivia desde 2006. Estos documentos incluyen resultados de evaluaciones, recomendaciones específicas y diagnósticos de cumplimiento en áreas clave. Adicionalmente, se revisaron normativas nacionales relevantes, como la Ley 262 y la Ley 393, para identificar los cambios implementados como respuesta a las recomendaciones del GAFI.

Los datos secundarios se complementaron con artículos académicos y reportes técnicos elaborados por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales proporcionan un contexto más amplio sobre las políticas de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en América Latina.

II. Entrevistas Semiestructuradas

Se llevaron a cabo entrevistas con expertos en regulación financiera, funcionarios de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) y representantes de instituciones supervisoras. Estas entrevistas permitieron identificar desafíos operativos y percepciones sobre la efectividad de las políticas implementadas. Las preguntas se diseñaron para explorar aspectos como:

- La capacidad de supervisión en sectores financieros y no financieros.
- Los obstáculos para la cooperación internacional.
- La eficacia de las medidas preventivas y sancionatorias.

III. Análisis Cuantitativo

Se utilizaron matrices de evaluación para medir el grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones del GAFI. Estos indicadores se clasificaron en cumplimiento técnico y efectividad operativa, evaluando dimensiones como:

- Supervisión y regulación de sujetos obligados.
- Transparencia en la identificación de beneficiarios finales.
- Reporte de operaciones sospechosas (ROS).

Los datos cuantitativos fueron obtenidos de reportes oficiales de la UIF y del sistema financiero nacional, analizando tendencias en el número de ROS presentados y casos judicializados por delitos relacionados con lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

IV. Análisis Comparativo

Para contextualizar los hallazgos, se realizó un análisis comparativo con otros países miembros de GAFILAT, identificando buenas prácticas en la implementación de recomendaciones del GAFI. Esto permitió evaluar cómo Bolivia se posiciona en relación con sus pares regionales.

V. Validación de Resultados

Finalmente, se organizó un taller con actores clave, incluyendo representantes del sector público y privado, para validar los resultados preliminares del estudio. Este enfoque participativo garantizó que las recomendaciones propuestas sean viables y alineadas con las necesidades del sistema financiero boliviano.

Esta metodología integrada asegura un análisis robusto y permite proponer recomendaciones fundamentadas para mejorar el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI en Bolivia.

3. ANÁLISIS Y RESULTADOS

I. Influencia de las Evaluaciones Mutuas en Políticas Internas

16

Las evaluaciones mutuas realizadas por el GAFILAT han sido esenciales para guiar y estructurar las políticas internas de Bolivia en materia de prevención del lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT). Desde su incorporación al GAFILAT en 2006, Bolivia ha recibido una serie de evaluaciones que identificaron importantes brechas en la normativa y las prácticas institucionales. Estas evaluaciones han actuado como catalizadores de reformas legales y estructurales.

Uno de los avances más destacados ha sido la promulgación de la Ley N° 393, que regula el sistema financiero e introduce medidas estrictas de supervisión y control sobre las entidades financieras y no financieras. Además, la Ley N° 262 tipifica como delitos el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, alineando el marco normativo con las recomendaciones del GAFI.

La implementación de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) marcó un punto de inflexión. Este proceso permitió identificar sectores vulnerables, como el comercio informal y la minería ilegal, considerados de alto riesgo para el lavado de activos. A partir de los hallazgos de la ENR, se diseñaron políticas específicas, como programas de monitoreo para los sectores de alto riesgo y medidas preventivas en el sistema bancario.

A nivel institucional, las evaluaciones mutuas impulsaron la modernización de los sistemas de supervisión. La UIF adoptó herramientas tecnológicas avanzadas, como sistemas de análisis de big data, para identificar patrones de transacciones sospechosas. Según los datos disponibles, el número de reportes de operaciones sospechosas (ROS) aumentó un 45% entre 2015 y 2022, gracias a estas mejoras.

Asimismo, las evaluaciones mutuas incentivaron la creación de un marco más sólido de cooperación internacional. Bolivia ha firmado tratados bilaterales con países de alto riesgo para facilitar el intercambio de información y la recuperación de activos ilícitos. Esta estrategia ha permitido avances significativos en la identificación y desarticulación de redes transnacionales de lavado de activos.

La influencia de las evaluaciones mutuas no solo se limita al ámbito normativo. También ha generado un cambio cultural en la percepción del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, promoviendo una mayor conciencia pública y empresarial sobre la importancia de estas problemáticas. Las campañas educativas dirigidas por la UIF y la ASFI han alcanzado a más de 50,000 personas desde 2018, contribuyendo a la formación de una ciudadanía más informada.

En resumen, las evaluaciones mutuas han sido un motor clave para el fortalecimiento institucional y normativo de Bolivia. No obstante, persisten desafíos significativos en áreas como la supervisión efectiva de sectores no financieros y la interoperabilidad de bases de datos, que requieren atención prioritaria. Las evaluaciones mutuas del GAFILAT han sido determinantes en la adopción de políticas públicas en Bolivia. Desde 2006, estas evaluaciones han identificado vacíos críticos en la legislación y las prácticas regulatorias. Esto motivó la promulgación de leyes como la 262 y la 393, que establecieron un marco normativo más robusto para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Un avance notable fue la implementación de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR), que permitió identificar sectores económicos vulnerables, como el comercio informal y la minería. Esto se tradujo en medidas específicas, incluyendo el fortalecimiento de controles en el sector financiero formal y el monitoreo de sectores no financieros.

Además, la ENR facilitó una comprensión más integral del riesgo país, integrando factores como el flujo de fondos ilícitos provenientes del narcotráfico. Esta herramienta se complementó con la creación de unidades especializadas dentro de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) para monitorear transacciones sospechosas.

II. Cumplimiento Técnico y Efectividad Operativa

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) establece recomendaciones internacionales para la lucha contra el lavado de activos (LA), el financiamiento del terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM). Bolivia ha sido objeto de varias evaluaciones mutuas por parte del GAFILAT y el GAFI, las cuales han medido su nivel de cumplimiento y efectividad en la aplicación de estas recomendaciones.

- *Calificación del Cumplimiento de las Recomendaciones y Resultados Inmediatos.* Las calificaciones utilizadas por el GAFILAT para medir el cumplimiento de las recomendaciones y los Resultados inmediatos del GAFI son:

Cuadro N° 1: Calificaciones de Cumplimiento de las Recomendaciones y Resultados inmediatos

Calificaciones Técnicas de Cumplimiento			Calificación de Efectividad		
Cumplida.	C	No existe ni una deficiencia.	Nivel alto de efectividad.	Alto	El Resultado Inmediato se ha logrado en gran medida. Pocas mejoras son necesarias.
Mayoritariamente Cumplida.	MC	Solo existen deficiencias menores.	Nivel Substancial de Efectividad	Sustancial	El Resultado Inmediato se ha logrado. Se requiere unas mejoras moderadas.
Parcialmente Cumplida.	PC	Existen deficiencias moderadas.	Nivel moderado de efectividad	Moderado	Hasta cierto grado se logra el Resultado Inmediato. Se requiere unas mejoras considerables.
No Cumplida.	NC	Existen deficiencias importantes.	Nivel bajo de Efectividad	Bajo	No se logra el Resultado Inmediato o se logra de grado insignificante. Se requieren unas mejoras fundamentales.
No Aplicable.	NA	Un requisito no se aplica, debido a las características estructurales, legales o institucionales de un país.			

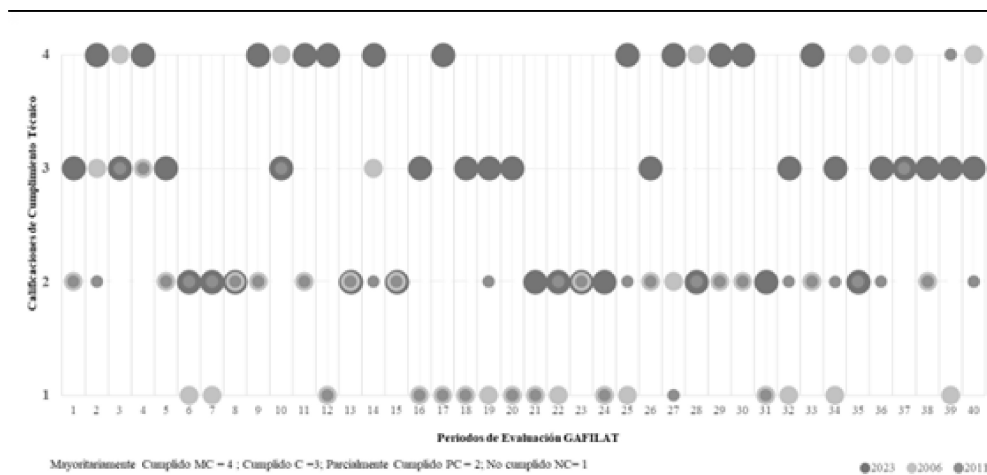
Fuente: Elaboración propia.

18

- *Evaluaciones Mutuas y Cumplimiento de Bolivia.* Bolivia ha participado en diversas rondas de evaluación mutua, destacándose las siguientes:
 - Evaluación de 2006: Realizada por GAFISUD, identificó áreas de cumplimiento y deficiencias en la implementación de medidas AML/CFT. Se evidenció la necesidad de mayor supervisión y regulación del sistema financiero.
 - Evaluación de 2009: Subrayó deficiencias críticas en la supervisión financiera, el reporte de operaciones sospechosas y la efectividad en la aplicación de sanciones.
 - Seguimiento 2010-2013: Bolivia fue catalogada como una jurisdicción con deficiencias estratégicas. Se elaboraron planes de acción correctiva para mejorar el marco normativo y su implementación.
 - Evaluación de 2017: Mostró avances significativos en el marco legal y regulatorio. Sin embargo, persistieron retos en la efectividad del sistema, especialmente en la identificación de activos vinculados a FT y FPADM.
 - Evaluación de 2023: Indicó una mejora en la implementación de las políticas AML/CFT/FPADM con una efectividad del 75%, reflejando avances en supervisión y cumplimiento.

En el gráfico se puede identificar históricamente la evolución en el cumplimiento de cada una de las recomendaciones establecidas por el GAFILAT, categorizados en cuatro niveles, 1 (NC= No cumplido), 2 (C=Cumplido), 3 (PC=Parcialmente cumplido), 4 (MC=Mayoritariamente cumplido); un alineamiento absoluto implicaría que todos los puntos de dispersión se localizarían en el nivel 4.

Gráfico N° 1: Calificaciones Finales de Cumplimiento Técnico 2006, 2011 y 2023



Fuente: Elaboración propia con base a GAFILAT

El 2023 la mejora en el desempeño viene explicado por una disminución en las recomendaciones no cumplidas, de 9 a 0, acompañada de una disminución en las recomendaciones parcialmente cumplidas, de 26 a 12. Al mismo tiempo se tuvo mejoras en el número de recomendaciones cumplidas, de 4 el 2011 a 16 el 2023, y un aumento en el número de recomendaciones mayormente cumplidas, de 1 el 2011 a 12 el 2023. Todas estas variaciones implicaron un incremento en la eficacia de cumplimiento del 48% al 75%.

19

Cuadro N° 2: Estadísticas Descriptiva de las Últimas Tres Evaluaciones por el GAFILAT

Calificación	Año		
	2006	2011	2023
1 (NC=No cumplido)	16	9	0
2 (PC=Parcialmente cumplido)	14	26	12
3 (C=Cumplido)	3	4	16
4 (MC=Mayormente cumplido)	7	1	12
Suma ponderada	81	77	120
Eficacia	51%	48%	75%
Nuevas medidas de política implementadas	-	0	30

Fuente: Elaboración propia con base a GAFILAT

Es importante destacar que el incremento en la eficacia de cumplimiento a las recomendaciones GAFILAT el año 2023 viene asociado a la implementación de 30 nuevas medidas de política pública de lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas,

el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LGI/FT/FPADM) durante el periodo 2012-2023. Es decir, que los resultados obtenidos en la Evaluación Mutua del año 2023 son el producto de la implementación de una serie de medidas alineadas con los estándares internacionales requeridos por el GAFILAT.

III. Desafíos Contextuales y Operativos

A pesar de los avances alcanzados en la implementación de las recomendaciones del GAFI, Bolivia enfrenta desafíos contextuales y operativos que dificultan la consolidación de un sistema efectivo contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Estos desafíos están intrínsecamente ligados a factores estructurales y socioeconómicos que limitan la capacidad del país para cumplir con los estándares internacionales.

Economía Informal: La economía informal representa más del 60% del Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia, lo que genera un entorno propicio para la evasión fiscal, el lavado de activos y el financiamiento de actividades ilícitas. Este sector incluye actividades como el comercio informal, la minería artesanal y la manufactura a pequeña escala, que no están sujetas a los mismos controles regulatorios que los sectores formales.

Corrupción Institucional: La corrupción sigue siendo un desafío significativo que afecta la confianza en las instituciones y limita la aplicación de sanciones efectivas en casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Según datos de la UIF, el 35% de las investigaciones relacionadas con corrupción no llegan a ser judicializadas debido a interferencias políticas y limitaciones en la capacidad operativa de los órganos judiciales.

Deficiencias Tecnológicas: Bolivia enfrenta una brecha tecnológica significativa en comparación con otros países de GAFILAT. Aunque se han iniciado proyectos piloto para incorporar inteligencia artificial y análisis de big data en la supervisión financiera, su implementación es limitada debido a la falta de recursos y personal capacitado.

Cooperación Internacional Limitada: A pesar de los esfuerzos por fortalecer la cooperación internacional, Bolivia sigue enfrentando obstáculos para el intercambio oportuno de información con otros países. Esto limita la capacidad del país para desarticular redes transnacionales de lavado de activos y recuperar activos ilícitos.

Impacto de los Factores Sociales: El narcotráfico y el contrabando continúan siendo factores determinantes que alimentan el flujo de fondos ilícitos en Bolivia. Las evaluaciones mutuas han señalado que la proximidad del país a rutas clave de tráfico de drogas aumenta su exposición al lavado de activos.

IV. Evaluación Comparativa Regional

La evaluación comparativa regional ofrece una perspectiva esencial sobre la posición de Bolivia en relación con otros países miembros de GAFILAT. Este análisis permite identificar fortalezas y debilidades relativas en la implementación de las 40 recomendaciones del GAFI, destacando las áreas donde Bolivia necesita mejorar para alcanzar los estándares internacionales.

- Comparación de Cumplimiento Técnico. Bolivia ha mostrado avances significativos en el cumplimiento técnico, particularmente en la supervisión de entidades financieras y la adopción de marcos legales que tipifican el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Sin embargo, áreas como la identificación de beneficiarios finales y la regulación de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) continúan siendo retos importantes.
- Efectividad Operativa en Perspectiva Regional. En términos de efectividad operativa, Bolivia enfrenta desafíos mayores en áreas como la judicialización de casos y la recuperación de activos ilícitos. A diferencia de Chile y Argentina, donde más del 50% de las operaciones sospechosas reportadas se convierten en investigaciones formales, Bolivia registra una tasa de judicialización inferior al 30%.
- Cooperación Internacional y Regional. Aunque Bolivia ha fortalecido su cooperación internacional mediante la firma de tratados bilaterales y su participación en GAFILAT, aún enfrenta dificultades en el intercambio oportuno de información con otros países. Esto afecta negativamente la capacidad del país para desarticular redes transnacionales de lavado de activos.

Bolivia ha pasado por múltiples evaluaciones desde 2009, en las cuales se han identificado progresos en la tipificación de delitos y en la regulación financiera, pero persisten deficiencias en la implementación efectiva de las normas. En comparación con otros países de la región, como Argentina, Chile y Colombia, Bolivia se encuentra en una posición intermedia en cuanto al grado de cumplimiento de las recomendaciones del GAFI.

Según la ENR de Bolivia (2022, pág. 59), se ha identificado que las principales áreas de incumplimiento están relacionadas con la falta de mecanismos efectivos de supervisión y la debilidad en la aplicación de sanciones. En comparación, Argentina y Chile han fortalecido sus sistemas de supervisión con enfoques más estrictos y penalizaciones claras (Plan de Mitigación Nacional, 2023, pág. 22).

A continuación, se presenta un cuadro comparativo del grado de cumplimiento de Bolivia frente a otros países en la región:

CUADRO N° 3: CUADRO COMPARATIVO DE LAS ENR DE PAÍSES MIEMBROS DEL GAFILAT

País	Cumplimiento Técnico	Cumplimiento Efectivo (%)	Ranking Regional
Argentina	85	78	Alto
Chile	88	80	Alto
Colombia	83	75	Medio-Alto
Perú	80	72	Medio
Bolivia	75	65	Medio-Bajo

Fuente: Evaluaciones Mutuas del GAFILAT (ENR, pág. 60).

- Principales Áreas de Cumplimiento y Deficiencias. En relación con otros países de la región, Bolivia ha mostrado avances en:

- Fortalecimiento del marco normativo (Plan de Mitigación Nacional, 2023).
- Creación de unidades especializadas en la UIF y el Ministerio Público.
- Coordinación con organismos internacionales.

Sin embargo, sigue rezagada en aspectos como:

- Supervisión de sujetos obligados no financieros.
 - Transparencia de beneficiarios finales.
 - Coordinación interinstitucional en la lucha contra delitos financieros.
 - Recuperación y administración de activos incautados.
- Evaluaciones Mutuas en América Latina. Los informes de GAFILAT muestran que Bolivia ha mejorado en la adecuación normativa, pero aún tiene desafíos en la implementación efectiva. Comparativamente:
 - Argentina y Chile han logrado mayor efectividad en la supervisión de instituciones financieras y no financieras.
 - Perú y Colombia han fortalecido sus marcos institucionales y la coordinación interinstitucional.
 - Bolivia mantiene avances, pero aún presenta deficiencias en la ejecución efectiva de las regulaciones.
 - Datos Comparativos.
 - Índice de riesgo de lavado de dinero: Bolivia mantiene un nivel medio-alto en comparación con países de la región.
 - Casos de delitos financieros investigados y condenas: Bolivia ha aumentado su número de casos procesados, pero sigue por debajo de Argentina y Colombia en términos de condenas efectivas.
 - Recuperación de activos ilícitos: Países como Chile y Colombia tienen procesos más eficientes en la administración y reutilización de activos incautados.

El siguiente cuadro muestra el número de casos investigados por delitos financieros en Bolivia y otros países:

CUADRO N° 4: CASOS INVESTIGADOS Y CONDENAS EN AMÉRICA LATINA (2022)

País	Casos Investigados	Condenas	Activos Recuperados
Argentina	5,200	3,800	250
Chile	4,800	3,500	230
Colombia	4,500	3,200	200
Perú	3,900	2,800	180
Bolivia	2,500	1,600	90

Fuente: Reportes de Unidades de Investigación Financiera (ENR, 2022, pág. 74)

La obligatoriedad de la implementación y ejecución de políticas públicas internas, para cada uno de los países miembros, por tanto emerge de la adhesión a estos organismos regionales; los cuales aseguran el cumplimiento de estas acciones a través de procesos de Evaluaciones Mutuas en las cuales los Países Miembros deben evidenciar de manera contundente que el diseño de su política pública, medidas legales, regulatorias y operativas para prevenir y combatir el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FPADM), sean ejecutadas siguiendo las Recomendaciones emitidas por el GAFI.

La implementación de políticas públicas internas basadas en los estándares del GAFI asegura que los países miembros encaren de manera efectiva a las amenazas de LGI/FT/FPADM. Las evaluaciones mutuas periódicas, que verifican el cumplimiento de estos estándares, obligan a los países miembros a demostrar de manera contundente que sus políticas y medidas son efectivas. En la evaluación de 2011, Bolivia ingresaba en la denominada “lista gris”², de la que fue removida el año 2013. A pesar de los esfuerzos realizados en el país en los últimos años y los avances obtenidos, Bolivia es aún uno de los países con el menor desempeño en esta materia en la región, solo por delante de Venezuela:

**CUADRO N° 5: LATINOAMÉRICA. EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE
LUCHA CONTRA LA LGI/FT/FPADM**

PAÍS	IO1	IO2	IO3	IO4	IO5	IO6	IO7	IO8	IO9	IO10	IO11	PUNTAJE AGREGADO
Brazil	SE	SE	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	24
Chile	SE	SE	ME	ME	LE	SE	ME	ME	ME	ME	ME	24
Peru	ME	SE	ME	ME	LE	SE	LE	ME	ME	SE	SE	24
Colombia	SE	SE	ME	ME	ME	SE	LE	SE	LE	ME	LE	23
Ecuador	ME	SE	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	23
Paraguay	ME	SE	ME	ME	ME	ME	LE	ME	ME	ME	ME	22
Uruguay	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	ME	22
Bolivia	ME	SE	ME	LE	ME	ME	LE	ME	ME	ME	ME	21
Venezuela	ME	LE	LE	LE	LE	LE	LE	LE	LE	LE	LE	12

1=LE (Low Effectiveness) ; 2=ME (Moderate Effectiveness) ; 3=SE (Substantial Effectiveness)

Fuente: Elaboración propia en base a información del GAFI.

Considerando la importancia del cumplimiento de estos estándares internacionales, es importante analizar en qué medida la política pública del país en materia de LGI/FT/FPADM permite alcanzar sus objetivos y cuáles son los factores limitantes para la consecución de estos.

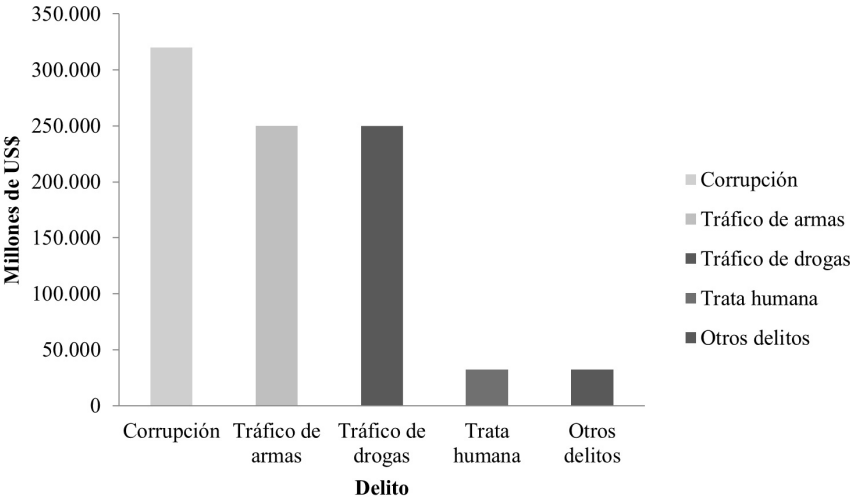
V. Análisis de Casos Relevantes: Los Delitos Precedentes, Amenazas y Vulnerabilidades

Para tener una mejor comprensión del lavado de dinero, también conviene analizar el origen del dinero ilegítimo a ser lavado. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, cerca de US\$870.000 millones se lavan en el mundo

² La lista gris de la GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) incluye países que tienen deficiencias importantes para combatir estos tipos de delitos, pero que se han comprometido a trabajar con la GAFI para resolverlas.

al año. De estos, US\$250.000 millones se originan en tráfico de drogas, US\$32.000 en trata de personas, US\$320.000 en corrupción, US\$250.000 en tráfico de armas y US\$32.000 en otros delitos.

Gráfico N° 1: Ranking de Delitos Mundiales



24

Fuente: Elaboración propia base ONUDC

El gráfico que antecede pone de manifiesto los delitos en los cuales los países en general deben concentrar sus esfuerzos, toda vez que el lavado de dinero depende de los delitos precedentes y viceversa.

De acuerdo a la “Segunda Actualización del Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos 2017 y 2018” del GAFILAT, a nivel regional los principales delitos determinantes de LGI que los países miembros del GAFILAT han identificado como amenazas de LGI mediante sus ENR son: en primer lugar, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (15 %), en segundo lugar, el contrabando (incluye impuestos y cargos aduaneros) (14%), luego en tercer lugar, la corrupción y el soborno junto con el tráfico ilícito de migrantes y seres humanos la mayoría de los países hace referencia a la trata de personas-(ambos 12%), en cuarto lugar, la participación en grupo delictivo organizado (8%), y en quinto lugar, en igual proporción, la extorsión y delitos ambientales (ambos 7%). Estos delitos representan en total el 75 % de los delitos determinantes de LA.

Cuadro N° 6: Número de Casos en la Región según Tipo de Delito

TIPO DE DELITO DETERMINANTE	Nº DE ENR EN LOS QUE SE ENCUENTRA PRESENTE	%
Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias Psico-trópicas	16	15,4%
Contrabando (incluye impuestos y cargos aduaneros)	15	14,4%
Tráfico ilícito de migrantes y seres humanos	12	11,5%
Corrupción y soborno	12	11,5%

Participación en grupo delictivo organizado	8	7,7%
Delitos ambientales	7	6,7%
Extorsión	7	6,7%
Otros delitos base	5	4,8%
Falsificación y piratería de productos	5	4,8%
Tráfico ilegal de armas	4	3,8%
Delitos fiscales (impuestos directos e indirectos)	4	3,8%
Uso indebido de información confidencial o privilegiada y manipulación del mercado	3	2,9%
Secuestro, privación ilegítima de la libertad y toma de rehenes	3	2,9%
Transporte ilícito de dinero por frontera	2	1,9%
Propiedad Intelectual	1	1,0%
Total, general	104	100%

Fuente: Elaboración propia con base a GAFILAT

El Método de Análisis Jerárquico de Prioridades (AHP) y el Algoritmo de Jenks. El AHP, desarrollado por Thomas L. Saaty, permite estructurar problemas complejos en niveles jerárquicos, asignando prioridades mediante comparaciones por pares y ponderaciones. Su aplicación abarca desde la selección de proveedores hasta la evaluación de riesgos. Por otro lado, el Algoritmo de Jenks, creado por George Jenks, optimiza la clasificación de datos numéricos en categorías homogéneas, minimizando la varianza interna y maximizando la varianza entre clases, lo que facilita su uso en análisis geoespaciales, minería de datos y segmentación de información.

Ambos métodos fueron utilizados en la clasificación de vulnerabilidades, combinando la capacidad del AHP para jerarquizar criterios como impacto, mitigación y frecuencia con la efectividad del Algoritmo de Jenks en segmentar niveles de riesgo. AHP permite estructurar la toma de decisiones y asignar pesos a cada variable, mientras que Jenks optimiza la agrupación de datos en categorías significativas. La combinación de estas herramientas facilita la identificación de amenazas, priorización de riesgos y asignación de recursos en diversos contextos, desde la planificación estratégica hasta el análisis de seguridad financiera y social.

En Bolivia, los delitos precedentes al lavado de activos abarcan una gama de actividades ilícitas que generan recursos financieros ilícitos y son posteriormente introducidos al sistema financiero formal mediante mecanismos de legitimación de ganancias ilícitas (LGI). Entre los delitos precedentes más relevantes se encuentran el narcotráfico, la corrupción, la minería ilegal, el contrabando y la trata de personas.

A partir de los delitos precedentes de la LGI se identificaron las principales amenazas, considerándose información relevante para el análisis correspondiente y como resultado del proceso de análisis, se puede señalar que los delitos determinantes de Corrupción,

Narcotráfico y Trata de Personas y Tráfico de Migrantes presentan un nivel de amenaza “Alto”; Contrabando, Delitos contra el medio ambiente y Delitos tributarios presentan un nivel de amenaza “Medio Alto”, como se muestra a continuación.

Cuadro N° 7: Ponderación de las Amenazas en Materia de LGI

DELITO PRECEDENTE	NIVEL DE AMENAZAS
Narcotráfico	Alto
Corrupción y soborno	Alto
Trata y tráfico de personas	Alto
Contrabando	Medio Alto
Delitos contra el medioambiente	Medio Alto
Delitos tributarios	Medio Alto

Fuente: Elaboración propia.

- **Narcotráfico:** Fabricación, comercialización, transporte y/o tráfico de sustancias controladas. El narcotráfico es considerado la principal amenaza a nivel país; del total de procesos que ingresan a la Fiscalía General del Estado por este delito, solo el 3,5% van a iniciar las etapas procesales, lo cual muestra que el procedimiento judicial tiene problemas en eficiencia para agilizar los procesos por este delito.
- **Corrupción:** Abuso del poder público para beneficio económico personal y la compra de ventajas o favores como delitos que afectan los intereses del Estado. La corrupción y el soborno es considerada la segunda amenaza; del total de procesos acumulados en cinco años a nivel nacional, solo el 4% se encuentran en una etapa de proceso penal, lo cual refleja debilidades del sistema judicial en la agilización de la justicia y de los procedimientos jurídicos, que es una vulnerabilidad sensible al LGI.
- **Trata y tráfico de personas:** Trata y tráfico de personas a través de rutas nacionales e internacionales para ser explotadas laboral, sexual, servil, forzada o para la extracción de órganos. Este delito es considerado la tercera amenaza; del total de procesos acumulados en cinco años un 60% van a etapa preparatoria; sin embargo, de estos el 20% se encuentra en la etapa de juicio oral, y otro 20% se halla en la etapa de ejecución penal, mostrando poca efectividad y percepción de impunidad en la sociedad.
- **Contrabando:** Tránsito transfronterizo de mercaderías de manera ilegal. El contrabando es considerado la cuarta amenaza; del total de procesos acumulados en cinco años un 84% se encuentra en etapa preparatoria; sin embargo, de estos el 13% se encuentra en la etapa de juicio oral, y solo el 0.2% se halla en la etapa de ejecución penal. Esto revela la poca eficiencia del sistema judicial para llegar a sentencias en investigaciones de contrabando y que provoca una percepción de impunidad en la sociedad.

- **Asociación delictuosa:** Asociaciones delictuosas de personas naturales o jurídicas que se organizan temporalmente con el fin de cometer diferentes delitos. Este delito es considerado la quinta amenaza; del total de procesos acumulados en cinco años el 65,4% se encuentran en Etapa Preparatoria o inicial, y el 3,3% del total de procesos se encuentran en Etapa Ejecución Penal, lo cual hace notar poca eficiencia en el sistema de justicia.
- **Delitos ambientales:** Las acciones o actividades que violan las normas ambientales vigentes al provocar lesiones, deterioro, degradación y/o destruyan el medio ambiente. Este delito es considerado la sexta amenaza; como pasa con los otros delitos, la justicia presenta retardos en la agilización de los procesos jurídicos; por ello, en el caso de la minería ilegal, sola existe 1 proceso que se encuentra en la etapa última de Ejecución Penal.
- **Delitos tributarios:** Las acciones u omisiones realizadas por personas naturales o jurídicas que violan las normas tributarias vigentes materiales o formales. Este delito es considerado la séptima amenaza; de 246 procesos penales que se encuentran en la justicia, 172 son por el delito de defraudación tributaria y 74 por evasión de impuestos. Sin embargo, solo el 6% del total se encuentran en etapa de ejecución penal.

De acuerdo con el Mapa de Calor: Amenaza/Vulnerabilidad, se puede indicar que las siguientes vulnerabilidades son las más importantes por su Probabilidad de Riesgo con una categoría de “Muy Alta”.

27

Cuadro N° 8: Identificación de Vulnerabilidades más Importantes según Probabilidad de Riesgo

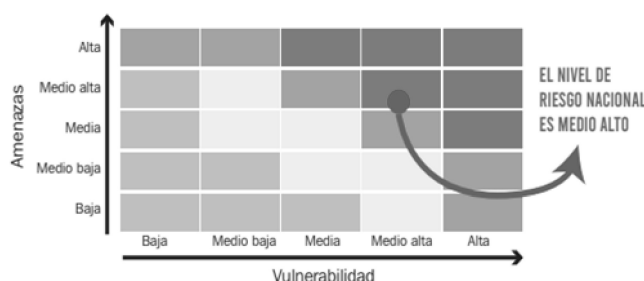
VULNERABILIDADES	PROBABILIDAD DE RIESGO
La poca eficiencia y eficacia del sistema judicial para llegar a sentencias en investigaciones de presuntas actividades ilícitas como condición para que crezcan actividades ilícitas.	Muy Alta
Una débil institucionalidad del Estado para efectivizar el cumplimiento de la Ley como estímulo para que se desarrollen actividades ilícitas.	Muy Alta
La debilidad operativa y logística de las instituciones de seguridad genera favorables condiciones para que crezca actividades ilícitas	Muy Alta
Las grandes utilidades de las actividades ilícitas que desincentivan el crecimiento y continuidad de actividades lícitas.	Muy Alta

Fuente: Elaboración propia con información de la UIF.

Se identificaron y jerarquizaron las consecuencias asociadas a cada vulnerabilidad mediante talleres y encuestas. El método AHP se aplica para jerarquizar las consecuencias basándose en las ponderaciones de los expertos, y se clasifica el nivel de importancia de cada consecuencia.

Como resultado de la etapa de análisis y valoración de amenazas y vulnerabilidades, se obtuvo la valoración de la amenaza nacional. Para realizar el análisis y ponderación del riesgo nacional, se consolidó una valoración general de las vulnerabilidades a nivel nacional de los riesgos de LGI, considerando que ya se han establecido mitigantes para las vulnerabilidades Altas, Medio Altas y Medias; definidas en las mesas de trabajo y que algunas de ellas ya se encuentran en proceso de implementación por algunas entidades. En este entendido, al aplicar la metodología proporcionada y análisis correspondiente, se evidenció un nivel de amenaza nacional de LGI “Medio Alto”, asimismo, el nivel de vulnerabilidad nacional se ubica en un nivel “Medio Alto”. Por tanto, el riesgo de Legitimación de Ganancias Ilícitas en el Estado Plurinacional de Bolivia es “Medio Alto”, como se puede apreciar en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 2: Riesgo de Legitimación de Ganancias Ilícitas en el Estado Plurinacional de Bolivia



Fuente: Elaboración propia base UIF

28

En términos de amenazas de FT, se analizó los resultados del último informe anual conocido como el “Global Terrorism Index 2022” que mide el impacto del terrorismo en 163 países. Bolivia ocupa el puesto 93 con un Riesgo Bajo.

De acuerdo con la metodología propuesta se concluyó que la amenaza de FT en Bolivia a nivel nacional es baja. Con respecto a las vulnerabilidades de FT se concluyó que son de carácter bajo para concluir con un nivel de riesgo de FT bajo³.

4. CONCLUSIONES

- Influencia de las evaluaciones mutuas en políticas internas. Las evaluaciones mutuas realizadas por el GAFILAT han sido fundamentales en la reestructuración de las políticas públicas en Bolivia. Han identificado vacíos normativos y promovido reformas como la Ley 262 y la Ley 393. No obstante, aún se requieren mecanismos más efectivos para la implementación de estas normativas.
- Cumplimiento técnico y efectividad operativa. Bolivia ha mejorado su marco normativo en relación con las recomendaciones del GAFI, sin embargo, la efectividad en su aplicación sigue siendo un reto. La falta de coordinación entre entidades y la necesidad de fortalecer las sanciones son desafíos persistentes.

³ Conclusión extraída del Estudio Sectorial de Riesgo: “Financiamiento del Terrorismo en el Estado Boliviano” el cual fue realizado con base en el “Estudio de Riesgo y contexto sobre El Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo en Bolivia desde el punto de vista de la Defensa”, elaborado por el Ministerio de Defensa.

- Desafíos contextuales y operativos. El alto índice de informalidad económica, la corrupción y la falta de recursos para una supervisión adecuada limitan la eficacia de las políticas de prevención de delitos financieros. Además, la interoperabilidad de datos entre instituciones sigue siendo un punto crítico.
- Evaluación comparativa regional. En comparación con otros países de GAFILAT, Bolivia ha mostrado avances, pero sigue rezagada en términos de efectividad. La falta de cooperación internacional eficiente y el monitoreo insuficiente de sectores vulnerables son áreas de oportunidad clave.
- Uso de tecnologías avanzadas. El análisis de big data y la inteligencia artificial podrían mejorar significativamente la identificación de operaciones sospechosas. No obstante, su implementación aún es limitada y requiere inversión en infraestructura tecnológica y capacitación.
- Casos relevantes y su impacto en la supervisión. El narcotráfico, la corrupción y el contrabando siguen siendo los delitos precedentes más relevantes. La falta de judicialización efectiva de estos casos evidencia debilidades en el sistema de supervisión y control.

Si bien Bolivia ha avanzado en la alineación con los estándares del GAFI, aún queda un largo camino por recorrer. La implementación de reformas estructurales, la mejora de la cooperación internacional y el uso de tecnologías avanzadas son fundamentales para fortalecer la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La sostenibilidad de estos avances dependerá de la voluntad política y del compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.

5. RECOMENDACIONES

- Fortalecimiento normativo y regulatorio: Implementar reformas adicionales que permitan una mayor alineación con los estándares del GAFI, asegurando la actualización constante del marco normativo.
- Mejora en la supervisión y fiscalización: Fortalecer la supervisión de sectores vulnerables, incluyendo entidades no financieras, con mecanismos de control más estrictos y mejor tecnología de monitoreo.
- Uso de tecnologías avanzadas: Implementar inteligencia artificial y análisis de big data para la detección de transacciones sospechosas, optimizando la capacidad de respuesta del sistema financiero.
- Cooperación interinstitucional: Mejorar la interoperabilidad de bases de datos entre instituciones nacionales y la coordinación con organismos internacionales para facilitar el intercambio de información.
- Inclusión financiera: Diseñar estrategias para reducir la informalidad económica, promoviendo incentivos para que sectores vulnerables se integren al sistema financiero formal.
- Capacitación y formación continua: Desarrollar programas de formación para funcionarios encargados de la supervisión y aplicación de normativas AML/CFT, garantizando su actualización y especialización constante.

- **Fortalecimiento del sistema judicial:** Optimizar los procesos de judicialización de delitos relacionados con lavado de activos y financiamiento del terrorismo, asegurando sanciones efectivas y disuasorias.
- **Monitoreo y evaluación de impacto:** Establecer mecanismos de seguimiento para medir la efectividad de las políticas implementadas, realizando ajustes conforme a los resultados obtenidos.
- **Sensibilización y participación del sector privado:** Promover campañas de concienciación dirigidas a empresas y entidades financieras para incentivar la implementación de buenas prácticas y el cumplimiento normativo.
- **Fortalecimiento de la cooperación internacional:** Potenciar la participación de Bolivia en foros y acuerdos multilaterales que permitan el intercambio de mejores prácticas y asistencia técnica en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región*. CEPAL.
- Dell'Anno, R. (2004). *Estimating the shadow economy in Italy: A structural equation approach*. Department of Economics and Business Economics, Aarhus University.
- Fernández Palma, L. O. (2024). *Evaluación de la política pública de lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas, contra el financiamiento al terrorismo y contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (LGI / CFT / CFPADM) en Bolivia (2006–2023)*. Universidad Mayor de San Andrés.
- Fondo Monetario Internacional (IMF). (2019). *World Economic Outlook, October 2019. Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. IMF.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2023). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. OCDE-GAFI.
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). (2022). *Informe de Evaluación Mutua de Bolivia*. GAFILAT.
- Transparencia Internacional. (2021). *Corruption Perceptions Index 2021. Transparency International*.
- Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). (2023). *Resumen Ejecutivo: Evaluación Nacional de Riesgos de Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento del Terrorismo*. UIF.
- Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). (2023). *Plan de Mitigación Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento del Terrorismo 2023–2025*. Estado Plurinacional de Bolivia.