

**“VULNERABILIDAD DE LAS NORMAS POSITIVAS DE PREVENCIÓN Y
CUMPLIMIENTO EN EL SISTEMA FINANCIERO, ANTE LA AUSENCIA DE
SOCIALIZACIÓN CON GRUPOS DE INTERÉS (STAKE HOLDERS)”**

**“VULNERABILITY OF POSITIVE PREVENTION AND COMPLIANCE STANDARDS IN
THE FINANCIAL SYSTEM DUE TO THE LACK OF SHARING WITH
(STAKEHOLDERS)”**

Federico G. Fernández M³

Presentado: 30 de octubre de 2025

Aceptado: 20 de noviembre de 2025

RESUMEN

Bolivia en la gestión 2021 aprobó la Ley Nro. Ley 1386 del 16 de agosto de 2021 “*Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo en Bolivia*”, al mismo tiempo se tramitaba el Proyecto de Ley Nro. 218/2020-2021, ambas estructuras normativas tenían el objetivo de disponer de normas legales vigentes para enfrentar la “Evaluación Mutua del GAFI” a Bolivia. En ese contexto grupos de la sociedad a través de conflictos y movimientos lograron la abrogación y la desagendación de las normas mencionadas situando a Bolivia en una situación regulatoria complicada y débil frente a la Evaluación Mutua que se aproximaba. Actualmente en la gestión 2025, una vez que el GAFILAT dio los resultados de la evaluación, se hace evidente que la decisión asumida no fue la mejor ya que el país se halla en un lugar observable dentro de las Lista del “GAFI”.

33

ABSTRACT

In 2021, Bolivia approved Law No. 1386 of August 16, 2021, "National Strategy to Combat the Laundering of Illicit Profits and the Financing of Terrorism in Bolivia." At the same time, Bill No. 218/2020-2021 was being processed. Both regulatory structures aimed to have current legal norms to address the "FATF Mutual Evaluation" of Bolivia. In this context, social groups through conflicts and movements achieved the repeal and descheduling of the aforementioned norms, placing Bolivia in a complicated and weak regulatory situation in the face of the approaching Mutual Evaluation. Currently, in 2025, once the GAFILAT released the results of the evaluation, it is evident that the decision taken was not the best since the country is in an observable place within the "FATF" List.

PALABRAS CLAVE

Sistema Financiero – GAFI – Evaluación Mutua – legitimidad-riesgo país.
Financial System – FATF – Mutual Evaluation – legitimacy. country risks.

³ Magister en Gestión y Política Pública MPD, federicofernandezbolivia@gmail.com Código ORCID: 0009-0000-0967-1060

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un ente intergubernamental establecido en 1989 cuyo propósito es fijar estándares para promover la implementación efectiva de instrumentos jurídicos, regulatorios y operativos orientados a la lucha contra el lavado de activos (LA), el financiamiento al terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM) (GAFILAT, s. f.) es así que el estándar aplicado por este ente jurídico-convencional se conoce como las “40 Recomendaciones GAFI”.

Cuando un país se hace miembro del GAFI, se compromete a realizar diversas actividades y esfuerzos orientados a adoptar acciones concretas para el cumplimiento de las “40 Recomendaciones GAFI”, las cuales son verificadas a través de exámenes que se denominan “Evaluaciones Mutuas” que son ejecutadas en forma periódica y planificada, siendo así un sistema de prevención de los sujetos obligados en sus deberes organizativos.

Como resultado de estas evaluaciones, la metodología del órgano internacional se sitúa al país dentro de un espectro de calificaciones que se exponen en las listas GAFI, la cual revela información de jurisdicciones con deficiencias estratégicas en la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo (LA/FT) y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. (García, 2025).

Estas listas van desde la “Lista Negra” hasta las “Listas Grises”, de esta forma por su ubicación en las listas el país evaluado es considerado como eficiente o deficiente en su política de combate al lavado de activos, financiamiento al terrorismo y financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva.

En base a la anterior metodología cuando un país logra a través de una buena evaluación situarse en un lugar “claro” de la lista, demuestra que es eficiente en el combate contra el lavado de activos (LA), el financiamiento al terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM), esta situación es muy valiosa para el desarrollo de su economía y la sociedad en su conjunto, ya que a partir de ello el país facilita su acceso a créditos internacionales, mejora la reputación e imagen del país en el contexto internacional y se brinda mayor seguridad a la población reduciendo riesgos de la criminalidad organizada de alta gama o también llamada organizada siendo totalmente diferente a la convencional. (Sánchez, 2012)

En ese contexto el presente artículo analiza lo acontecido en Bolivia en las gestiones 2019 y 2021 cuando se aproximaba la visita de la Evaluación Mutua y la presión social que terminó con la abrogación de la aprobó la Ley Nro. Ley 1386 del 16 de agosto de 2021 “Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias Ilícitas y el Financiamiento del Terrorismo en Bolivia” y el aborto del procedimiento legislativo del Proyecto de Ley Nro. 218/2020-2021.

Dese un punto de vista totalmente técnico, este artículo explora de forma propositiva, cuales fueron los efectos de dichos acontecimientos.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS

Partiendo de un diseño transeccional descriptivo, indagamos un momento determinado focalizado en la gestión 2021 cuando se produjo abrogación de la Ley 1386 y la eliminación del anteproyecto de Ley Nro. 218-2021 y dada la naturaleza

del análisis se adopta un enfoque cualitativo de la investigación, el cual es característico de este tipo de documentos. (*Hernandez Sampier Cap. 7 diseños no experimentales.pdf*, 2020)

Este documento aplica un método sistémico-estructural-funcional (Armengol, 2020), el tipo de investigación es el *descriptivo – explicativo* ya que de un extracto de la realidad procederemos a la contrastación y con el razonamiento jurídico, fáctico y sociológico, que nos será de gran utilidad con su técnica de Investigación documental y deducción dogmática no experimental. La delimitación metodológica temporal abarca el periodo 2021 y sus efectos al 2025, que es el periodo temporal cuando se generaron las normas positivas que luego fueron eliminadas del ordenamiento positivo boliviano, del proceso legislativo y el advenimiento de los resultados de la 4ta. Ronda de Evaluación Mutua efectuada en Bolivia.

Acompañados de la metodología científica analítica dogmática; el objetivo es demostrar que el positivismo normativo, puede ser subyugado por fuerzas reformantes meta positivas que residen en el Soberano, el cual puede estar equivocado en su pretensión, pero no obstante ello puede generar un riesgo transversal o por lo menos afectar instrumentos jurídicos de significativa importancia en una evaluación internacional y debilitar al país en un scoring internacional.

En relación a la línea de investigación y la delimitación temática este trabajo se halla dentro del Derecho Administrativo, con especialidad en el Derecho Regulatorio y bajo una óptica analítica específica.

No obstante las reglas metodológicas anteriormente descritas, es importante realizar una aclaración necesaria, por la cual se declara que este artículo no pretende ingresar a la esfera del examen penal o de política criminal sobre la legitimación de ganancias, sino que orienta su vocación de análisis a las implicancias en Regulación Financiera y las implicancias de la abrogación de normas una aprobadas en los resultados de la Evaluación Mutua que realizó el GAFILAT en Bolivia y que mereció el seguimiento en el Informe de Seguimiento Intensificado – Informe de Recalificación de enero de 2025. (*GAFILAT-Bolivia-Sp-First-Follow-up-Report.pdf*, s. f.).

CONTEXTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES NECESARIOS

Los Sistemas Financieros, son de extrema sensibilidad para la economía de cualquier sociedad, es por ello que tienen protección desde varios niveles jurídicos, iniciando en el positivismo constitucional, leyes especiales que regulan estas actividades y en normas secundarias, que son estructuras normativas muy especializadas que son emitidas principalmente por órganos de Estado de alta especialización como la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero o la Unidad de Investigaciones Financieras.

Dentro de esta dinámica, se identifica una especialidad regulatoria que recibe el nombre de **PREVENCIÓN Y CUMPLIMIENTO**, que es el denominativo técnico con el que se conoce a las actividades que tienen a luchar contra la legitimación de ganancias, financiamiento al terrorismo y la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva en el Sistema Financiero, emergentes de las 40 Recomendaciones GAFI, en su sentido amplio, prevención y cumplimiento es un modelo internacional para la prevención a partir del accionar de organismos

multilaterales, como las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, la Organización de Estados Americanos. (Hernán, Lavado de Activos por Sujetos Obligados., 2011)

Tal como se puede observar la temática “**PREVENCIÓN Y CUMPLIMIENTO**” está dentro del ambiente del Sistema Financiero boliviano, el cual debemos analizarlo desde su génesis “*contemporáneo*”, el cual nace en la Misión Kemmerer de 1928, y la promulgación de Ley General de Bancos del 11 de julio de 1928, la cual le daba estructura al Sistema Financiero.

Posteriormente, en los siguientes años la normatividad regulatoria, evolucionaría con leyes especiales como la Ley Nro. 1488 de Bancos y Entidades Financieras, que en la década de los 90 dio forma a la actividad financiera, con una visión fundamentalmente globalizadora y de protección a los grupos y conglomerados financieros.

En esa misma época nacía una estructura supranacional de alta importancia, en 1989 cuando el G-7⁴ se reunió en París, advirtió la existencia de movimientos inusuales y preocupantes en el sistema financiero internacional, los cuales estaban movilizandolos indicadores a nivel macroeconómico de manera inusual, aspecto que llamó profundamente la atención con una interrogante clave que fue; *¿De Dónde viene todo ese Dinero?* Fue entonces que los presidentes de los G7 junto al Presidente de la Comisión Europea acordaron la formación de un equipo de alta especialización para que analice las distorsiones existentes, y de esta forma el trabajo encomendado a este grupo, dio como origen a dos grandes instituciones; *la primera* la creación del GAFI; y *la segunda* a las “40 Recomendaciones”, que desde entonces son el estándar internacional para la lucha contra el blanqueo de capitales en sistemas financieros integrados.

Habiendo nacido el GAFI y entrado en vigencia las “40 Recomendaciones”, se generaron los cimientos para la construcción de un tejido jurídico supranacional, que daría origen a otros instrumentos normativos de orden internacional como:

- El Convenio de NNUU contra el tráfico ilícito de Estupefacientes que dio origen a la Convención de Viena de 1988.
- Cumbre de Tampere 10-1999
- Directiva del 200/97/CE Parlamento Europeo
- Convenio de Birminham.
- La Convención de Viena 12/1998.
- Convención de Coumayer 20/0/1994
- Declaración Política de Miami 23/11/94
- Declaración de Nueva York 10/6/1998
- Ley Modelo sobre Lavado de Dinero NNUU 1999
- Convención de Mérida 11/12/2003.

Paulatinamente, diferentes países entre los cuales, está Bolivia fueron adoptando estos estándares, ya que el blanqueo de capitales provenientes de actividades ilícitas de diferentes tipos de organizaciones criminales también tuvo un

⁴ os países del G7 representan alrededor del 10% de la población mundial y generan cerca del 45% del producto interior bruto mundial. Se encuentran entre los mayores contribuyentes a la financiación de organizaciones internacionales y representan alrededor del 75% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial registrada por la OCDE.(*What is the G7 and how does it operate?*, s. f.)

crecimiento multiplicador, no limitándose sólo al narcotráfico y sus derivados, sino extendiéndose a otras actividades criminales de última ratio. Con el transcurso del tiempo las 40 Recomendaciones, tuvieron que evolucionar principalmente por acontecimientos que arrebataron al mundo, como el atentado terrorista a las Torres Gemelas del año 2001, el 11 de marzo de 2004 en Madrid o el 7 de julio de 2005 en Londres. (Hernán, Lavado de Activos por Sujetos Obligados, 2011)

Tal como se puede ver, los estándares internacionales propios de la protección de los Sistema Financieros, tienden a luchar desde la esfera del Derecho Administrativo-Regulatorio, contra las acciones que tienen el potencial más nocivo a la sociedad, donde el bien jurídicamente protegido, desde esta perspectiva es la economía de los países evitando que los flujos de capitales que mueven la economía se hallen intoxicados por dineros sucios, cabe señalar que este es un fenómeno tan trascendente y, hasta hoy de imposible erradicación. (Hernández, 2017).

Bolivia, sintonizada con estos estándares normativos, se incorpora jurídicamente en 1997 con la implementación del artículo 185 bis al Código Penal sobre el DELITO DE LEGITIMACIÓN DE GANANCIAS ILÍCITAS tipificando conductas que demuestren la adquisición, conversión o transferencia de bienes con la finalidad de ocultar o encubrir, activos de procedencia criminal, todo ello en el marco de las modificaciones de la Ley Nro. 1768 de Modificaciones al Código Penal del 10 de marzo de 1997. Ese mismo año y con el mismo instrumento, se crea en Bolivia la Unidad de Investigaciones Financieras y se le da facultades (UIF) a través del Decreto Supremo Nro. 24771 del 31 de julio de 1997, el cual como un órgano desconcentrado de la entonces Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, se constituye en la instancia técnica con la misión de analizar y en su caso transmitir a las autoridades competentes las información necesaria debidamente procesada vinculada a la Legitimación de Ganancias ilícitas.

Desde entonces, Bolivia va ratificando el compromiso con estos estándares internacionales, a través de la Ley Nro. 4072 del 27 de julio de 2009 que aprueba el Memorandum de Entendimiento entre los países de la GAFI suscrito en Cartagena de Indias-Colombia, la cual está íntimamente vinculada con los mandatos de la CPE del 2009, y luego de ello vendría la consolidación de estas normas con instrumentos jurídico propios de nuestro país, como la Ley Nro. 004 del 31 de marzo de 2010, la Ley Nro. 393 de Servicios Financieros del 21 de agosto de 2013, en el Decreto Supremo Nro. 1669 del 9 de abril de 2014 que transforma a la UIF a una entidad autónoma descentralizada dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, dejando su dependencia de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, y otras similares.

Tal como se observar la conducta de Bolivia, parecería ser impecable, pero como todo estándar internacional el mismo está sujeto a evaluación, y en este caso, el GAFILAT, tiene dentro de sus instrumentos una especie de “examen” el cual ser rendido periódicamente como país, el cual se denomina “Evaluación Mutua”, lo cual no es otra cosa que la verificación in situ, de que un país miembro -Bolivia- está alineado con las 40 Recomendaciones, para lo cual un equipo de especialistas del GAFI visita al país y realiza el examen y luego de ello nos da la nota -por así decirlo- incorporándonos a una de las listas del GAFI, las cuales puedes listas negras, oscuras o grises.

PARA QUÉ SIRVE UNA LISTA GAFI

En términos generales el GAFI ha desplegado una tipología de “Listas”: en matices que van desde las listas negras a las grises, las primeras están reservadas a países que no aprobaron la evaluación internacional y las segundas a los que cumplieron con la implementación efectiva de las 40 recomendaciones.

El GAFI administra dos listas de jurisdicciones con problemas para prevenir el lavado de activos y financiación del terrorismo. Estos listados se conocen coloquialmente como lista gris clara y lista gris oscura del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (INFOLAFT, 2021)

Tal como se puede ver, las listas permiten identificar si un país, hace esfuerzos o no para cumplir el estándar de las 40 Recomendaciones. Ahora bien, Bolivia como país, es una persona jurídica reconocida en la Comunidad Internacional, es sujeto de derechos y obligaciones, entre otros atributos de las personas colectivas, es por ello, que en la realidad económica nuestro país como cualquier otro, requiere en ciertas situaciones acudir a pedir créditos de organismos de financiación internacionales, como el BID, FMI, CAF, Fonplata, GTZ, etc., pero éstos órganos como cualquier otro ente financiador, no otorgan un crédito país, sólo por vínculos de simpatía o afinidad, sino que ellos hacen una evaluación desde diversas perspectivas, siendo una de ellas, muy importante, si el país solicitante de un crédito internacional, tiene medidas contra el Lavado de Activos, Financiamiento al terrorismo o proliferación de armas de destrucción masiva. A estas alturas la ecuación es muy simple; *si el país está en una lista gris oscura, por ejemplo, las probabilidades de acceso a ese financiamiento al país se reducen o al ser considerado un país de más riesgo, las tasas de financiamiento pueden ser más altas. Nótese que esta evaluación no es al gobierno de un país, sino que es al país en su conjunto.*

En consecuencia, la historia de nuestro país, muestra que en la última década Bolivia ingresó a una lista negra, con todas las implicancias que eso significa, ya explicadas anteriormente, sin embargo, el estar en una lista negra o gris, no sólo tiene repercusiones en la parte económica, sino también en el ámbito reputacional, el cual puede generar dificultades en el relacionamiento con otros países o de cierta forma perturbar la buena imagen que debe tener un país frente a sus pares internacionales.

En definitiva, la idea es que la GAFI nos incluya en una lista que nos exhiba ante el mundo como un país cooperante de la lucha contra la legitimación de ganancias, financiamiento al terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva, para ello, debemos pasar el examen el cual como dijimos anteriormente se denomina “evaluación mutua”.

Bolivia, enfrentó la última Evaluación Mutua del GAFILAT en la gestión 2008, donde se asumieron diversos compromisos para estar más alineados a las 40 Recomendaciones, pero lo cierto es que a partir del año 2015 se preparaba para enfrentar el 2019 a una nueva valoración por parte del GAFI, para lo cual instruyó el inicio de la Evaluación Nacional de Riesgos, a través del D.S. 3838 del 20 de marzo de 2019.

RESULTADOS

En 1989 ingresaron en el ordenamiento regulatorio mundial **“Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional”** (GAFI) (Castrillon & Yamasait, 2014), las cuales son hasta la fecha el estándar internacional en vigencia para que los Sistemas Financieros adscritos⁵, puedan adoptar medidas de protección y prevención sobre las actividades relativas a la “Legitimación de Ganancias Ilícitas”, las cuales invadieron las operaciones financieras a nivel mundial en sistemas regulados a fines de la década de los 80’s e inicios de los 90’s, al punto de atraer la atención del G-7 que organizó una Comisión de expertos, que en su momento encargaron un estudio de alto nivel para comprender el fenómeno de cómo los sistemas financieros a nivel mundial estaban siendo utilizados para el blanqueo de capitales por organizaciones criminales. (VSPP_GAFI_13042016.pdf, s. f.)

En el trabajo desarrollado en 1988 y 1989 por la referida comisión se analizaron situaciones, métodos, metodologías y técnicas en las que en ese momento las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, contrabando, trata de personas y de armas y otras actividades del crimen organizado procuraban el lavado de sus capitales (ganancias) intoxicando a los Sistemas Financieros a nivel mundial, los cuales, no tenían ningún sistema de control o prevención frente a este riesgo regulatorio, exponiendo así a las entidades financieras a ser acusadas de cómplices o facilitadores del “lavado de activos”, lo cual por supuesto generaba un riesgo reputacional y económico de grandes proporciones, y de igual forma un riesgo penal.

Luego de ese estudio se produjeron dos efectos; *el primero* la institucionalización y nacimiento de Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como una organización intergubernamental (1989), el cual tiene la misión esencial de establecer estándares y promover la implementación eficiente y efectiva de medidas legales, regulatorias, normativas, conductuales y operativas para combatir el lavado de activos, que no es otra cosa que insertar a los Sistemas Financieros, los recursos económicos producto de una operación financiera y luego extraerlos con una apariencia totalmente lícita o limpia; *el segundo*, fue la emisión de las “40 recomendaciones” una estructura normativa de orden internacional que se transformaría en el estándar internacional hasta la fecha. Desde entonces muchos esfuerzos se han realizado para que todos los países miembros asociados al GAFI se alineen a esta estructura normativa supranacional que tienden a proteger a los países miembros y sus sociedades de actividades irregulares en el ambiente del Derecho Regulatorio como una especialidad que se desglosa del Derecho Administrativo, siendo este conjunto de normas de una importancia incuestionable (Castrillon & Yamasait, 2014).

Adentrándonos en la realidad nacional, en Bolivia el inicio del acoplamiento al estándar internacional de “Las 40 Recomendaciones”, se produce el año 1997,

⁵ **40 recomendaciones.** El primer compendio de las 40 Recomendaciones apuntó estrictamente a la protección del sector financiero. Con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 se incorporaron 9 Recomendaciones especiales para enfrentar el peligro del financiamiento del terrorismo. Con la última revisión, que se aprobó por el pleno de GAFI/ FATF en febrero del 2012, se integraron estas 9 Recomendaciones especiales a las 40 Recomendaciones vigentes contra el lavado de activos. Así, se introdujeron nuevas medidas para combatir el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, se detectó mejor el problema del lavado de activos derivados de corrupción y delitos tributarios, y se reforzaron las pautas para situaciones de alto riesgo permitiendo a los países aplicar un alcance basado en riesgo.

debido a tres actividades concretas; *primera*, la implementación en las entidades de intermediación financiera de una política denominada “Prevención y Cumplimiento”; *segunda*, la inclusión en el Código Penal del delito de “Legitimación de Ganancias Ilícitas”; y *tercera* la creación de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) como un órgano desconcentrado de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras⁶.

Estas serían las primeas respuestas de muchas otras que vendrían los siguientes años en el propósito de que Bolivia quede alineada progresivamente a las “40 Recomendaciones” iniciales, y las 9 adicionales complementadas por eventos como del 2001 con la caída de las Torres Gemelas el 11 de septiembre en Nueva York, o los atentados terroristas internacionales del año 2006.

En definitiva, las 40 Recomendaciones, en la actualidad son un cuerpo normativo supranacional, el cual debe ser cuidadosamente implementado, por todos los agentes económicos de los Sistemas Financieros adscritos, entre los cuales está el Sistema Financiero boliviano, ya que en la medida que un país, esté alineado a estos estándares tiene; mejores expectativas de acceder a financiamientos internacionales; de participar fácilmente en operaciones de corresponsalia financiera internacional que ayudan en forma determinante al comercio exterior; de cuidar la reputación del país de manera tal de que el mismo no quede con etiqueta de paraíso fiscal o facilitador de blanqueo de capitales, entre otros aspectos que son de gran importancia, cuando se aborda la temática de la legitimación de ganancias, desde un punto de vista del entorno Constitucional, Administrativo y Regulatorio.

40

Dentro de este análisis debemos recordar los conflictos sociales que se dieron el 2020 y 2021 en nuestro país cuando el Órgano Legislativo con el objetivo de cumplir estos estándares internacionales, aprobó la Ley 1386 del 16 de agosto de 2021 el cual sería un producto sustantivo para presentar como Bolivia. También es ese mismo momento estaba discutiéndose el Proyecto de Ley Nro. 218/2020-2021, que también coadyuvaría a demostrar el cumplimiento de estas obligaciones internacionales por nuestro país. No obstante, ese clima óptimo para la vigencia de dichas iniciativas normativas, desde mitad de la gestión 2021, un grupo social principalmente formado por artesanos, gremiales y transportistas iniciaron reclamos en las calles y diversos lugares de la Sede de Gobierno, los cuales escalaron y se transformaron en conflictos de orden social que tenían características de ser nuevamente un potencial conflicto social. Esta situación era compleja, más aun tomando en cuenta que Bolivia, salía precisamente de una crisis política que tuvo repercusiones muy importantes, en alguna medida se puede decir que aún nuestro país estaba con una especie de síndrome de estrés postraumático nacional.

Luego de un breve tiempo, en el que se trató de explicar que la ley aprobada y el proyecto que estaba en curso, no eran perjudiciales para el sector en conflicto, sino que era una exigencia técnica para el cumplimiento de un estándar internacional que beneficiaba a Bolivia, lamentablemente, se dejó sin efecto (abrogación) la Ley 1386 del 16 de agosto de 2021 y el abortó del procedimiento

⁶ Unidad de Investigaciones Financiera en Bolivia, creada a partir del Decreto Supremo Nro. 24771 del 3 de julio de 1997, Abrog. por D.S. 4904 del 5 de abril de 2023. Conc. Con la Ley nro. 393 de Servicios Financieros.

legislativo del proyecto de ley Nro. 218/2020-2021, los cuales tenían el propósito de dar cumplimiento al estándar internacional en materia financiera.

Sin duda esta fue una decisión gubernamental compleja ya que nuestro país tuvo que retroceder ante esta ola de reclamos que estaban en escalada de violencia donde la *legitimidad de la población demandante* logró la eliminación de la economía jurídica positiva instrumentos normativos que eran necesarios para su presentación en la evaluación a Bolivia en la 4ta. Ronda que realizaría el GAFILAT, donde debía demostrar nuestro alineamiento como un país cumplidor de las políticas AL/FT y PADM. Sin embargo, no obstante, la necesidad nacional que se tenía de cumplir con la aprobación de estas estructuras normativas, en los hechos Bolivia a tiempo de la evaluación no contó con estas dos en el ámbito financiero local, por lo cual tuvo que maximizar esfuerzos a través de otros instrumentos de menor jerarquía para aprobar la evaluación, claramente un accidente de política pública en el entendimiento de que:

“Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos” (Lahera, 2004).

Entre estos mecanismos, a los que acudió Bolivia se puede encontrar el Nuevo Plan de Mitigación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento al Terrorismo a través de una determinación del Consejo Nacional de Lucha contra la Legitimación de Ganancias y Financiamiento al Terrorismo, lo cual fue ciertamente de gran valor para el país, *pero no con rango de Ley*.

En mérito a lo anterior podemos decir que el establecimiento de las **40 Recomendaciones del GAFI** en 1989 creó un estándar normativo supranacional vital para proteger los sistemas financieros globales del lavado de activos, orientado a países como Bolivia a implementar rigurosas medidas de Prevención y Cumplimiento (UIF, Leyes penales y regulatorias) para asegurar su reputación y acceso a créditos internacionales. Sin embargo, en 2021, la presión social boliviana resultó en la abrogación de la Ley 1386 y el aborto de proyectos regulatorios clave, evidenciando que la falta de socialización de normas técnicas especializadas permite al clamor popular anular instrumentos esenciales, forzando al país a depender de mecanismos de menor jerarquía y poniendo en riesgo su alineamiento internacional y su estabilidad económica.

DISCUSIÓN

Ahora bien tal como se pudo observar, la evolución de las acciones orientadas a enfrentar la Evaluación del GAFI, fueron paralizadas por eventos propiciados por la propia sociedad, que ante el desconocimiento de las implicancias de su oposición situaron al país en su conjunto en un riesgo importante y en consecuencia se produjo una especie de *autolesión colectiva preterintencional*, ya que por ejemplo un país con una mala calificación en las Listas GAFI simplemente tiene menos posibilidades de acceder a financiamientos internacionales de organismos multilaterales de cooperación, más allá del impacto negativa a nivel reputacional dentro de la Comunidad Internacional.

Si bien la estructuración de las normas dentro de las políticas públicas debe tener un alto componente de legitimidad, en algunos casos la sociedad debería dejar la formulación de algunas estructuras positivas en manos de especialistas que no sólo deban tener el conocimiento suficiente para personalizar estándares internacionales a la realidad boliviana, sino que además deben tener un alto componente de ética y responsabilidad para con la sociedad.

“Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos”. (Godoy, 2009).

De esta forma, retornamos a un dilema bizantino, *¿el clamor popular mal informado puede ser considerado como Legitimidad? ¿O es en todo caso debe prevalecer la razón bajo el entendimiento de René Descartes bajo la bandera de la Razón, el que procure alcanzar la positivación normativa, fundados en un racionalismo ortodoxo?*

El cuestionamiento anteriormente planteado, para el caso que abordamos, debe ser analizado entendiendo primero el concepto de “norma”:

En tanto que la palabra norma designa una reglamentación o un orden. Norma significa que algo debe ser o suceder. Su expresión idiomática es un imperativo o una frase referente a lo que debe ser. El acto cuya finalidad consiste en mandar o prescribir algo es un acto volitivo. Aquello que se manda o prescribe es en primer término un determinado comportamiento humano. Quien da una orden o manda algo quiere que algo deba suceder. El sentido de una intención o un acto volitivo es el deber ser o la norma. y -si la norma es una prescripción o un mandato- también es la finalidad de un acto que está dirigido al comportamiento de otro, o sea, de un acto cuyo fin es que otro (u otros) se deba(n) comportar de una manera determinada. (kelsen, 1994)

Asimismo, debemos adicionar el concepto positivo de norma, para lo cual entendemos que se entiende como *norma positiva a aquella producción de los Organos Legislativos.*

Es un orden coercitivo, en el cual las normas son creadas por actos de voluntad de seres humanos; es decir, creadas por vía legislativa, judicial, administrativa o por costumbres constituidas por actos de seres humanos. Como las normas del derecho positivo son creadas por actos de voluntad de seres humanos, ellas pueden ser modificadas arbitrariamente, y son diferentes según las épocas y según los pueblos. (IUS ET VERITAS, 2020)

Es así que al final, debemos entender que el proceso de formulación de las normas positivas, no pueden tener sólo el ingrediente de clamor social como el elemento fundamental y esencial para ingresar a la economía jurídica, sino que en cierto tipo de normas debe predominar la tecnocracia y alta especialización formante.

Lo anteriormente expuesto no es una negación o tentativa de eliminar la voluntad del soberano, sino que más bien es un intento para demostrar que no prudente en un Estado de Derecho de actual vigencia el subyugar las esencias de temáticas especializadas de ciertas ramas del Derecho, simplemente a la voluntad del pueblo.

En este caso, la esencia de la cual florecía las normas eliminadas deviene de la alta especialización del Derecho Regulatorio, el cual es una disciplina muy compleja y que tiende a ser el controlador de las fuerzas económicas de mercado en favor de toda la población y sociedad en su conjunto.

El derecho regulatorio es la **parte del derecho administrativo que regula las relaciones entre los sectores público y privado** (empresas y particulares). Es una parte muy técnica del derecho y requiere una gran especialización. Tiene su base en la legislación estadounidense, donde la actividad de algunas empresas podría acabar distorsionando el mercado, poniendo en peligro a los usuarios. De ahí surgieron muchos conflictos entre el sector privado y los consumidores y usuarios (*Qué es el derecho regulatorio y cómo se aplica*).

Lo acontecido en las gestiones 2020 y 2021 respecto a la eliminación de las normas vinculadas desde una perspectiva de “Regulación”, es realmente dramático y casi suicida, en una visión especializada, tal como se manifestó anteriormente, Bolivia al no cumplir estándares internacionales, y además sumido en una crisis económica gestada desde la pandemia y con una grave declinación hacia el 2025, debería evitar todas condición que debilite su acceso a créditos internacionales de diversas agencias cooperantes, pero al estar alejado del cumplimiento de los lineamientos de algunas recomendaciones del GAFI, está en una posición menos expectante y desventajosa para acudir a financiadores internacionales en caso de que necesitemos recursos económicos que coadyuven a reactivar nuestra economía.

YO NO TENGO LA CULPA

A estas alturas vale la pena reflexionar sobre dónde radicó el accidente que nos hizo deshacer una tarea que estaba realizada (Ley Nro. 1836) y lista para presentar al revisor (GAFI), ¿será que Bolivia no está cumpliendo con el circuito de socialización de las normas y como consecuencia de ello normas necesarias no está logrando culminar el proceso legislativo?, Parecería que nuestro país, o mejor dicho nuestros representantes, olvidaron la lección del año 2017. Nos referimos al proceso agónico que tuvo el Código del Sistema Penal, el cual fue promulgado el 15 de diciembre de 2017, el cual como todos recordamos, y como fue también admitido por sus creadores, no fue socializado con el pueblo, y como consecuencia de ello, los hechos demuestran que también, no obstante que estaba aprobada, tuvo que ser abrogada, debido al clamor popular legitimante.

Dicho antecedente fue muy nítido en dar el mensaje a los legisladores de que una norma no socializada, no gozará de una viabilidad vital en el positivismo boliviano, y si esto funcionará de esta forma, entonces cual el rol que juega el Órgano Legislativo, que experimenta que artículo 161 de la CPE es totalmente estéril ante el clamor popular.

Entonces, ¿será que cumple con la previsión constitucional de que el poder reside en el pueblo *a través de sus representantes*? Si fuera así, entonces no serían las calles el lugar en el que se vigente, valide o anule una norma positiva.

Realmente se produce una cuestión muy compleja, ya que si el pueblo va actuar como un legislador negativo, con el poder suficiente para presionar a los Órganos del Estado y lograr la desvitalización del positivismo, cual es la garantía de las minorías que no tienen el poder de provocar conmociones internas o por lo menos “problemas sociales”, acaso, la CPE no promueve axiológicamente la igualdad de todos y la protección de las minorías.

En todo caso, el síntoma está latente, el Órgano Legislativo, tiene permitido actuar hasta el punto en el que al clamor popular lo deje. Pero, ¿qué pasará cuando el clamor popular entendido a veces como legitimidad, se esté autolesionando emblematizando una lucha sectorial, y al final está generando un daño a toda la sociedad, es acaso esta asimetría de información o conocimiento suficiente para justificar el ajusticiamiento de normas necesarias que están bajo requerimientos de estándares internacionales?

Tal como manifestamos anteriormente, este planteamiento, no tiene la intención de negar la participación gravitante de la población en la agenda y formulación y aprobación del positivismo, pero, si es una muestra de que en ciertos sectores de alta especialización se debe confiar a que sean los especialistas, los que den el pulgar arriba o abajo para el positivismo.

LA SOLUCIÓN A TRAVÉS DE LA ÉTICA Y CONFIANZA

Muchas veces se dice que la parte más fácil de un análisis es la problematización y que el desafío real está en plantear una solución. En este sentido, por más utópico que parezca, la confianza entre el pueblo y sus legisladores, parecería ser el punto nuclear que pueda dar un marco de equilibrio a esta problemática.

CONCLUSIONES

El análisis del caso boliviano en relación con los estándares del GAFI revela un profundo y peligroso dilema: si bien es innegable la legitimidad de un sector de la población para expresar sus reclamos los cuales están incluso protegidos por la propia CPE, esta acción no puede, en ninguna circunstancia, exponer al país entero a riesgos geopolíticos y económicos derivados de una calificación internacional negativa.

La abrogación de la Ley Nro. 1386 y el Proyecto de Ley Nro. 218/2020-2021, aunque fue una respuesta directa al clamor popular y comprobó la fuerza de la legitimidad social destructora del positivismo, se traduce objetivamente en un acto de “autolesión colectiva”. Este tipo de normas, que formaron en su momento parte del Derecho Regulatorio boliviano eran vitales para cumplir con las “40 Recomendaciones GAFI”, cuyo incumplimiento exhibe consecuencias directas y perjudiciales para la nación en su conjunto:

1. Dificultad de Acceso a Financiamiento: Una mala calificación en la Evaluación Mutua reduce drásticamente las posibilidades de acceder a créditos internacionales de organismos multilaterales (BID, FMI, CAF, etc.), o

- eleva sustancialmente el costo de ese financiamiento, afectando la estabilidad y el desarrollo económico general.
2. Riesgo Reputacional y Exclusión: El país queda etiquetado en listas grises u oscuras, minando su reputación internacional, dificultando las operaciones de comercio exterior y la corresponsalía bancaria, e incrementando la percepción de inseguridad para la inversión.

En última instancia, la voluntad sectorial, aun siendo legítima en su origen, no puede subyugar la razón técnica y el interés superior del Estado. Es imperativo que el proceso de formulación normativa, especialmente en áreas de alta especialización regulatoria, se blinde a través de una adecuada sensibilización de política pública y pedagogía jurídica que evite que el soberano, por falta de información, termine por invalidar instrumentos jurídicos esenciales que protegen la economía y la estabilidad de toda la sociedad boliviana.

RECOMENDACIONES

Habiendo sido evidente la disfunción en el proceso legislativo boliviano donde la falta de socialización y sensibilización de normas técnicas críticas permitió que la sociedad actúa como "legislador negativo" nos lleva a recomendar:

Necesidad de Especialización: Se argumenta que en temas de alta especialización (como la Prevención y Cumplimiento Regulatorio), debe predominar la tecnocracia y la alta especialización formante para la creación de normas, sin que esto niegue la voluntad del soberano.

El Rol de la Socialización: El fracaso en socializar y explicar adecuadamente la necesidad y los beneficios de las normas técnicas conduce a una pérdida de la viabilidad vital del positivismo normativo ante el descontento social, lo cual es negativo para el país en su conjunto.

Es recomendable que la confianza entre el pueblo y sus legisladores es el "punto nuclear" para generar un equilibrio, asegurando que las leyes necesarias cuenten con la legitimidad y el respaldo para ser implementadas sin ser "ajusticiadas" por la desinformación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armengol, C. M. (2020). *Los Métodos en la Investigación Jurídica - Algunas Precisiones*. DF México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Castrillon, G., & Yamasait, J. (2014). *¿Por qué fueron tan importantes las recomendaciones emitidas en 1990 por el GAFI, en la creación de la UIAF?* de <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12623>.
- GAFILAT, C. (s. f.). *¿Qué es el GAFILAT?* GAFILAT., de <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/que-es-gafilat/>
- GAFILAT-Bolivia-Sp-First-Follow-up-Report.pdf*. (s. f.). <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-fur/GAFILAT-Bolivia-Sp-First-Follow-up-Report.pdf>

- García, A. (2025, julio 3). El GAFI actualizó su Lista Gris: Nuevos países y cambios clave. *Worldsys*. <https://worldsys.io/el-gafi-actualizo-su-lista-gris-nuevos-paises-y-cambios-clave/>
- Godoy, L. D. (2009). *Las Políticas Públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de Políticas Públicas. Eficacia, legalidad y control - Indicadores de Gestión*. Castilla de la Mancha - España: Consejería de Administraciones Públicas.
- Hernán, B. (2011). *Lavado de Activos por Sujetos Obligados*. Buenos Aires Argentina : AbeledoPerrot.
- Hernández, G. A. (2017). *Lavado de Dinero en el Siglo XXI* (Primera Edición ed.). Santiago del Estero - Bahía Blanca Argentina: Red de Editoriales de Universidades Nacionales.
- Hernandez_Sampieri_Cap._7_disenos_no_experimentales.pdf.
http://online.aliat.edu.mx/adistancia/InvCuantitativa/LecturasS4/Hernandez_Sampieri_Cap._7_disenos_no_experimentales.pdf
- Qué es el derecho regulatorio y cómo se aplica. (s. f.). Recuperado 9 de octubre de 2025, de <https://blog.lemontech.com/firmas-legales/derecho-regulatorio>
- INFOLAFT. (2021). ¿Qué es el GAFI o Grupo de Acción Financiera Internacional? *Infolaft antocorrupción, fruade y LA/FT*. Obtenido de [https://www.infolaft.com/el-gafi-se-renueva-27-marzo/#:~:text=El%20GAFI%20administra%20dos%20listas,Acci%C3%B3n%20Financiera%20Internacional%20\(GAFI\)](https://www.infolaft.com/el-gafi-se-renueva-27-marzo/#:~:text=El%20GAFI%20administra%20dos%20listas,Acci%C3%B3n%20Financiera%20Internacional%20(GAFI)).
- IUS ET VERITAS. (2020). *Positivism jurídico y Doctrina del Derecho Natural*. Buenos Aires Argenitna: El Ateneo. Obtenido de <https://lichectorberducido.files.wordpress.com/2015/04/2-estructura-de-la-norma-positiva.pdf>
- kelsen, H. (1994). *Teoría General de las Normas*. México: Trillas.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile - Chile: Naciones Unidas Cepal.
- Percy, G. C. (2015). *El Delito de Lavado de Activos*. Lima Perú: El Jurista.
- Sánchez, C. (2012). *Sobre el Concepto de Crimen Organizado*. . El Salvador : Revista Política y Seguridad Pública .
- VSPP_GAFI___13042016.pdf.
(s. f.).https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/80948/VSPP_GAFI___13042016.pdf
- What is the G7 and how does it operate? (s. f.). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://www.bmz.de/en/news/g7-presidency/what-is-the-g7-104148>