

LA UTOPIÍA DEL ESTÁNDAR

*El problema de la eficacia del combate global
contra el lavado de activos y la financiación
del terrorismo en Argentina*

Juan Félix
MARTEAU

CARI /

LA UTOPIA DEL ESTÁNDAR

*El problema de la eficacia del combate global
contra el lavado de activos y la financiación
del terrorismo en Argentina*

Juan Félix
MARTEAU

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Octubre 2025

Marteau, Juan Félix

La utopía del estándar : el problema de la eficacia del combate global contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Argentina / Juan Félix Marteau. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-CARI, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1558-39-1

1. Lavado de Dinero. 2. Terrorismo. I. Título.

CDD 303.625

La utopía del estándar: el problema de la eficacia del combate global contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Argentina ~ Juan Félix Marteau

© 2025, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales ~ CARI

Uruguay 1037, 1.º piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires ~ Argentina

Tel. [+54 11] 4811 0071 al 0074 www.cari.org.ar cari@cari.org.ar

1.ª edición

Formato digital PDF

ISBN 978-987-1558-39-1

Todos los derechos reservados

Octubre 2025

Coordinación: Juan Pablo Laporte

Corrección: Roxana Carbone

Diseño: Mario Modugno

CONTENIDO

1. Introducción	9
2. Concepto de sistema nacional.....	19
2.1. Introducción	19
2.2. Hacia la construcción de un concepto de sistema nacional ALA-CFT-CFP	22
3. Los subsistemas y los componentes del SN/ALA-CFT-CFP	25
4. El Sistema Nacional argentino y su eficacia: los resultados de la evaluación mutua de GAFI	32
4.1. Introducción	32
4.2. El Sistema Nacional comprende inadecuadamente los riesgos y consecuentemente coordina limitadamente las acciones	35
4.3. El Sistema Nacional coopera aceptablemente con otros sistemas nacionales.....	38
4.4. El Sistema Nacional supervisa deficitariamente la implementación de las políticas ALA-CFT-CFP	39
4.5. El Sistema Nacional implementa de modo dispar políticas ALA-CFT-CFP a través de los sujetos obligados	41
4.6. El Sistema Nacional controla deficientemente a las personas jurídicas y a sus beneficiarios reales	42
4.7. El Sistema Nacional no produce inteligencia financiera de calidad	44
4.8. El Sistema Nacional condena limitadamente a los autores penalmente responsables del delito de LA	47
4.9. El Sistema Nacional decomisa poca cantidad de bienes ilícitos.....	49
4.10. El Sistema Nacional condena limitadamente a los autores penalmente responsables del delito de financiamiento del terrorismo.....	52

4.11. El Sistema Nacional aplica restrictivamente sanciones financieras selectivas y otras medidas complementarias a terroristas, organizaciones terroristas y financistas del terrorismo.....	54
4.12. El Sistema Nacional aplica deficientemente medidas que priven de sus recursos a personas y entidades relacionadas con la financiación de proliferación de armas de destrucción masiva.....	57
4.13. Conclusiones generales sobre la eficacia del Sistema Nacional argentino	59
5. Conclusiones.....	62
REFERENCIAS	69

LA UTOPIA DEL ESTÁNDAR

El problema de la eficacia del combate global contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Argentina

Juan Félix Marteau*

*Solange ein Volk in der Sphäre des politischen existiert,
muss es, wenn auch nur für den extremsten Fall [...] die Untercheidung von Freund und Feind selber bestimmen.
Darin liegt das Wesen seiner politischen Existenz¹*

Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*

1. Introducción

Las medidas adoptadas por la Argentina para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, en cumplimiento de exigencias internacionales, han resultado ineficaces para contrarrestar las estructuras y circuitos ilícitos asociados a amenazas activas como el narcotráfico, el terrorismo y otras formas de criminalidad organizada que dominan sectores significativos de la economía clandestina nacional. A pesar de que el país participa del Grupo de Acción Financiera (GAFI) desde hace un cuarto de siglo, los funcionarios políticos de turno se han concentrado en evitar reprimendas por parte de dicho organismo mediante la sanción de nuevas normativas y la emisión de compromisos formales, sin afrontar con firmeza la pregunta por las causas que producen esa falta de resul-

* Miembro consejero y director del Comité sobre Criminalidad Organizada Transnacional y Terrorismo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Fue titular de la Representación Nacional ante FATF-GAFI y Coordinador Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. El autor agradece a Guido Brunetti, Sebastián Martinenco y Nicolás Vergara de la Fundación FININT por haber discutido los argumentos, aportado ideas y revisado el texto final.

¹ “Mientras un pueblo exista en la esfera de lo político, tendrá que decidir por sí mismo, aunque no sea más que un caso extremo [...], quién es el amigo y quién el enemigo. En ello estriba la esencia de su existencia política”.

tados.² Formular esta cuestión con realismo implicaría aceptar que el Sistema Nacional argentino surgido del estándar global presenta una inconsistencia tal que compromete el sentido mismo del modelo: la disrupción de las economías y las finanzas ilícitas no es sistémica ni nacional.

Sobre esta situación se sobreimprime, sin embargo, la visión optimista, aunque superflua, de especialistas que han asumido como propio el credo globalista. Esta corriente de ideas dispersas sostiene que, con mayor esfuerzo técnico, compromiso institucional y respaldo político, Argentina podría lograr la anhelada meta de debilitar las economías y las finanzas ilícitas y, en consecuencia, obtener el reconfortante reconocimiento de que responde adecuadamente a los requerimientos externos en esta lucha mundial. Tales expectativas descansan en la confianza en que la red de instituciones internacionales, liderada por el GAFI, permite reducir el impacto negativo que este tipo de ilicitudes produce en la integridad del sistema financiero global. Por ello, la conclusión a la que arriban es que los déficits de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo que se perciben en la Argentina deben cargarse en su totalidad o en buena medida a las inacciones o desaciertos de nuestros gobiernos, sin cuestionar si el modelo y el método propuestos por la máxima institución global son realmente adecuados para atender los intereses nacionales en juego en nuestro país en esta particular materia. El problema es argentino; el mecanismo global está en lo cierto.

Este enfoque, sustentado a veces en el convencimiento de que el camino trazado globalmente es no solo el correcto, sino el único para seguir, y otras veces en la mera aquiescencia de que la sola pertenencia a los clubes que conforman la burocracia internacional derrama *per se* beneficios para el país, ha logrado cierta validación parcial en los resultados de la última evaluación mutua realizada por el GAFI. En dicho escrutinio se concluye que las acciones implementadas por las últimas administraciones argentinas no son ni tan desastrosas ni tan exitosas, sino que reflejan una inconsistencia moderada que podría corregirse si se mejora la aplicación fiel del estándar global (Financial Action Task Force [FATF], 2024, pp. 15-16).

2 El Groupe d'Action Financière (GAFI, por sus siglas en francés) o Financial Action Task Force (FATF, por sus siglas en inglés), según su propia presentación, “lidera la acción global para combatir el lavado de dinero, el terrorismo y la financiación de la proliferación”. Para ello, “investiga cómo se lava dinero y se financia el terrorismo, promueve estándares globales para mitigar los riesgos y evalúa si los países están tomando medidas eficaces”. Argentina es miembro pleno desde el año 2000. En ese mismo año participó de la creación del GAFISUD —hoy, GAFILAT, la versión regional del GAFI—.

Hay que tener presente que, desde la perspectiva del GAFI, los esfuerzos que los países realizaron para adoptar marcos institucionales estandarizados con la finalidad de tratar los flujos ilícitos vinculados al crimen organizado y el terrorismo deben ser necesariamente coronados con la adopción, por parte de cada jurisdicción, de un sistema nacional que le permite alcanzar resultados más tangibles sobre las economías y las finanzas ilícitas. El estándar completo sería *sistema nacional eficaz*.³ Desde el punto de vista de un país como la Argentina, que participa activamente en los intercambios globales, no hay dudas de que la exigencia de conformar un sistema propio, pero de acuerdo al modelo de la estandarización, implica un desafío significativo toda vez que este ejercicio supone la existencia de instituciones nacionales capaces de definir una posición interna sobre el sentido y alcance en el que debe desarrollarse el combate a las amenazas que afectan al país: solamente un marco político consolidado permitirá hacer valer los intereses nacionales en juego para enfrentar las finanzas y patrimonios de los agrupamientos criminales. Los intereses nacionales serían la sustancia necesaria para que el estándar tenga no solo orientación de sentido, sino capacidad operativa ofensiva.

Debido a que los planteos de especialistas y burócratas son como la mano que pretende tapar el sol —y así evitar la engeguedora realidad de la ineficacia—, resulta necesario ensayar un planteo más pragmático del conjunto de instrumentos implementados en el país para hacer frente a estas amenazas. Para ello resulta necesario considerar, como punto de partida, la lógica interna del estándar que impone a la Argentina el diseño de un Sistema Nacional Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (en adelante, el Sistema Nacional) y, así, procurar entender en qué medida esta racionalidad técnica es adecuada al orden concreto de la Argentina en términos de eficacia.⁴

Llegados a este punto, cabe preguntarse, de modo más realista, en qué medida este proyecto global sobre el control del dinero ilícito puede dar debido lugar

3 Para evitar confusiones conceptuales, hay que tener presente que los “estándares” (*standards*) que promueve GAFI a nivel global no se conforman solo con las famosas 40 Recomendaciones (*Recommendations*) —que desde 2012, se denominan “estándares internacionales” (*international standards*)—, sino que incluye la metodología (*methodology*), el conjunto de guías o lineamientos (*guidances*) que explicita en diversos documentos y las evaluaciones mutuas. Todo este conjunto de criterios técnicos teóricos y aplicados son los que delinean propiamente un estándar en esta materia.

4 El uso del acrónimo ALA-CFT-CFP deriva del lenguaje técnico que es propio de mecanismos globales: en inglés se utiliza AML-CFT-CFP (*Anti-Money Laundering, Countering the Financing of Terrorism/Countering Proliferation Financing*).

a los intereses nacionales de un país como Argentina, único basamento desde el cual se pueden lograr resultados tangibles. Para ello, no se debe desconocer que existe un importante descompás entre, por un lado, los grandes objetivos de la agenda internacional de GAFI, alineada, en buena medida, con los objetivos que persigue su miembro más poderoso, los Estados Unidos, y sus aliados, los países europeos, y, por otro, los magros resultados alcanzados en países con economías medianas, pero en crisis permanente, como la Argentina, que enfrentan imposibilidades de diversa índole a la hora de satisfacer exigencias externas. Considerando este marco, la hipótesis de trabajo que se deberá validar aquí es la siguiente: la estandarización global puede ser ordenativa para cuidar los intereses de los grandes poderes fácticos, pero ofrece un espacio muy reducido para la construcción de un sistema verdaderamente nacional, que se oriente por intereses propios de la Nación argentina. La obra de Mearsheimer (1995, 2018, 2001) es clave para desarrollar una perspectiva realista sobre el tema objeto de análisis. Su realismo cobra mayor sentido si se lo interpreta con las herramientas conceptuales de la obra de Schmitt que más adelante se citan.

Bajo una visión institucionalista, GAFI se presenta como un organismo intergubernamental que establece estándares regulatorios para sus países miembros. Fue creado en 1989, por iniciativa de los ministros de los Gobiernos del Group of 7 (G7), con el mandato de intervenir sobre prácticas de lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, cuando las economías desarrolladas fueron penetradas por los excedentes ilícitos de la comercialización de estupefacientes considerando que Estados Unidos y Europa se habían consolidado como los mercados de consumo de cocaína más importantes del mundo (FATF, 1990a). Luego del ataque de Al Qaeda en territorio americano, en 2001, el mandato se extendió a la financiación del terrorismo. Ante la preocupación de los países centrales por los desarrollos de los programas nucleares de la República Popular Democrática de Corea del Norte y de la República Islámica de Irán, en 2008, el mandato fue nuevamente ampliado a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Hoy es el mecanismo global líder en la estandarización de políticas en esta materia. Tiene su sede en París, cuenta con un presupuesto provisto por sus miembros en proporción a la capacidad económica de cada país, con predominio del aporte de los países más desarrollados.

GAFI ha extendido su influencia a más de doscientos países y jurisdicciones, constituyéndose como una de las más vastas redes de trabajo a nivel mundial. Su mandato se basa en fortalecer relaciones de confianza entre Estados, promoviendo el intercambio de buenas prácticas regulatorias, inteligencia financiera y asistencia judicial. Mediante sus evaluaciones mutuas y la designación de países

como no cooperantes, GAFI procura modificar la conducta de los Estados a los efectos de que combatan a lavadores y financistas ilícitos de manera armoniosa.

Desde una posición realista, como la que aquí se sigue, GAFI, así como buena parte de las instituciones internacionales que conforman su red de trabajo, en la que participan organismos multilaterales que tienen significativa incidencia para la Argentina (el FMI, el Banco Mundial y el BID entre otros), es el resultado de la enorme capacidad política de un gran poder fáctico —los Estados Unidos de América— para ordenar la agenda global en función de la protección de sus intereses nacionales frente a amenazas de naturaleza transnacional.⁵ Con un artículo de Mearsheimer (1995), que ya tiene sus años sin perder vigencia, se puede interpretar que el nacimiento de este mecanismo global, más que a un pacto *inter pares*, responde a la necesidad, por parte de la gran potencia del norte, de imponerles su propia agenda a los países medianos y pequeños, lo que se logra no solo a través de la coacción del poderoso, sino también del cálculo de los más débiles de que la aceptación de las exigencias puede traerles beneficios, aunque sean de corto alcance. Si se tiene en claro esta génesis, se puede comprender mejor que GAFI no tiene ningún poder disuasorio *per se*, quedando condicionado a las decisiones que toman los Estados Unidos, siempre guiados por la necesidad de competir por el mayor poder hegemónico posible, lo que implica que la gran mayoría acepte sus propias reglas y asimile como pueda la validez de sus proyectos globales. Teniendo en cuenta este escenario internacional descarnado, el realismo advierte que la cooperación y la confianza entre los Estados, invocadas como el principal éxito de GAFI, en verdad se desarrollan de modo acotado y coyuntural, considerando que los países con capacidades relativas también actúan sobre la base de la conveniencia de alinearse como pueden al líder, observando también los avances de cualquier otro poder fáctico con reales chances de competir. En ese contexto, ningún Estado, por más débil o marginal que sea, asume como propios los enemigos de otros Estados —aunque se llamen enemigos globales—, a no ser que ello le convenga o redunde en un beneficio propio tangible. La expectativa de la estandarización global, observada atentamente, se basa en una gran ilusión universalista que no encuentra validación en la realidad empírica de los Estados-Nación, que al final de cuentas terminan por hacer valer tanto sus capacidades, fortalezas y valores, como sus propias necesidades, incapacida-

5 Aun cuando Francia, país anfitrión que auspició esta iniciativa, y el resto de los otros miembros fundadores (Japón, Alemania, Reino Unido, Italia, Canadá, la Comisión Europea, además de Suecia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Suiza, Austria, España y Australia), fueran pilares clave del incipiente proyecto global, los Estados Unidos pusieron la impronta decisiva para la expansión y desarrollo del mecanismo global.

des y desconciertos; todo lo cual traduce la existencia de una unidad política que puede reivindicar, al menos relativamente, su soberanía.

Aunque durante la década de 1980 los europeos compartían la misma preocupación que los americanos con relación a los enormes dividendos que generaban los mercados de consumo de cocaína, habida cuenta de que Europa ya era la segunda plaza del mundo con más usuarios de este requerido estupefaciente venido de los países andinos, lo cierto es que los Estados Unidos se aprestaban a consolidarse como la única potencia global, lejos de cualquier poder que pudieran exhibir los otros fundadores de la nueva *Task Force* para combatir el lavado de activos. En el mismo año que se creaba GAFI, 1989, la entonces Unión Soviética se retiraba derrotada de Afganistán, luego de diez años de ocupación, y caía el Muro de Berlín, simbolizando el colapso del bloque socialista en Europa y la pérdida de control soviético en la República Democrática Alemana (DDR). Dos años después, en 1991, desaparecía como bloque comunista, esfumándose en el aire el mundo bipolar (USA-URSS) que dominó las relaciones geopolíticas del planeta luego de la posguerra.

El “*momento unipolar*”, en palabras de Krauthammer (1991, 2003), que se consolidaría en la década y media siguiente, muestra el incomparable poder militar de los Estados Unidos para enfrentar las nuevas amenazas que surgirían con el nuevo orden mundial: el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los Estados paria (*rogue states*), temas que fueron absorbidos rápidamente por GAFI como la nueva agenda global del combate contra los activos críticos vinculados.⁶ Hay que leer en este contexto histórico la pretensión americana de que todos se les parezcan y sigan su propia bandera: democracia liberal, derechos humanos universales y apertura económica. GAFI está anclada en esa ensoñación.

6 Charles Krauthammer rebate, en 1991, las opiniones que sugerían que el desmantelamiento de la Unión Soviética daría lugar a un mundo multipolar, donde los Estados Unidos tendrían influencia. El momento unipolar que anticipó Krauthammer muestra una era sin precedentes en la historia, donde una única nación, los Estados Unidos, se convierte en una superpotencia cultural, económica, militar y política con capacidad para liderar el nuevo orden mundial. En una nueva versión de su artículo escrita en 2003, Krauthammer expone que la anunciada unipolaridad adquiere rasgos decisivos luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados Unidos y a la paz internacional no provienen como antes de un Estado consolidado, con poder militar ostensible, sino de actores no estatales o *Estados paria* (Corea del Norte, Irán, Irak, Libia, Sudán, incluso Cuba) que desconocen explícitamente las normas internacionales y son capaces de financiar actividades terroristas en Occidente o desarrollar armas de destrucción masiva por fuera de los protocolos establecidos. La única superpotencia asumirá el desafío de enfrentar estos nuevos retos a través del desarrollo de un enorme poder militar, sustentado en la revolución tecnológica, que no tiene igual en el resto de las naciones, que se limitan acompañar o distanciarse de las decisiones del Gobierno estadounidense, pero no a confrontarlo.

Sin embargo, la unipolaridad encontró sus límites por múltiples razones, pero una de ellas tiene vínculos directos con el problema que aquí se trata. Mientras se proponía integridad económica-financiera en todos los rincones del mundo, en 2007-2008, en Wall Street, el centro neurálgico de los negocios de los Estados Unidos, estallaba la crisis financiera más relevante de este siglo: calificaciones crediticias ficticias, contabilidad trastocada, incentivos perversos y apalancamientos inexistentes hicieron explotar la burbuja inmobiliaria que se había creado desde el comienzo de esa década. La bancarrota de Lehman Brothers reveló finalmente la existencia de una estructura financiera opaca que erosionó la confianza en las regulaciones existentes. Aunque el dólar logró salir indemne como moneda de referencia, se produjo una profunda deslegitimación interna y externa de los estándares que regulaban la administración de activos financieros que tuvo repercusiones globales.

La época en que se desarrolla esta crisis financiera profunda marca un punto de inflexión en la hegemonía unipolar de Estados Unidos ya que encuentra al gran país del centro (Zhōngguó, como se autodenominan los chinos siguiendo su tradición) con gran capacidad de respuesta no solo para mantener su estabilidad económica interna, sino también para fortalecerse como un inversor internacional. La designación de Xi Jinping como secretario general del Partido Comunista Chino y como presidente de la República Popular China, en 2012-2013, señala el período de expansión global de este país, con una renovada vocación para competir por el liderazgo mundial. La participación de este nuevo gran poder político en las instituciones internacionales como GAFI excede este estudio (baste solo recordar que ingresó al Grupo Asia Pacífico en 1992 y al GAFI en 2007). En cualquier caso, la nueva bipolaridad reafirma la hipótesis de que estas organizaciones globales serán herramientas y espacios de los dos grandes poderes fácticos, para que cada uno se sirva de ellas de modo no siempre coincidente o, incluso, paradójico como ocurre más recientemente: mientras que China ve en ellas una oportunidad para amplificar su influencia, los Estados Unidos gobernados por Donald Trump cuestionan su utilidad para preservar sus capacidades hegemónicas, toda vez que han quedado presas de discursos y prácticas ligadas a la lógica de lo *politically correct* (Allison, 2020).⁷

7 Parece paradójico: la globalización, creada para maximizar la interconexión y la circulación de capitales por los Estados Unidos y sus aliados, es acogida con beneplácito por el Partido Comunista Chino, mientras comienza a ser aborrecida por los líderes del Partido Republicano dominado por la consigna *Make America Great Again* que pegona férreamente el presidente Donald Trump en este segundo mandato.

Desde la perspectiva del realismo, debe reconocerse que GAFI y la red de organismos internacionales que operan en esta materia lograron una adhesión formal a sus postulados prácticamente unánime. Ello se ha traducido en la conformación de una plataforma discursiva lo suficientemente universal que permite a los países y jurisdicciones más disimiles alcanzar una comunicación técnica ágil y fluida sobre un problema presentado como de interés común. Esto llevó a los Estados de todas las regiones del planeta a firmar convenios de cooperación, participar de reuniones internacionales, sancionar normas internas, reproducir visiones semejantes, etc., que se multiplicaron por cientos a lo largo de estas últimas tres décadas y media. Sin embargo, observado con atención este proceso de homogenización discursiva, se puede comprobar que este no se tradujo en cambios sustantivos en la voluntad de los países menos desarrollados económica e institucionalmente, quienes, por las más diversas razones, no terminan de aumentar o mejorar sus capacidades para perturbar las economías y las finanzas del crimen organizado y el terrorismo, que, por el contrario, parecen haberse hecho aún más fuertes en ciertos enclaves territoriales estratégicos. Si se toma solo el ejemplo del narcotráfico, actividad que motivó la creación del GAFI, en 2024 se batieron todos los récords en la producción de cocaína de máxima pureza: 3700 toneladas, algo así como tres veces la cantidad producida al comienzo de la década de los noventa. Esto implica niveles de riqueza tremendamente significativos para los carteles (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2025). Como bien ha advertido Mearsheimer (1995), lo que modifica la conducta de los Estados no son las instituciones internacionales, sino la voluntad de los grandes poderes fácticos que compiten por la hegemonía. Los países con menor poder relativo cuidan sus intereses como pueden, obteniendo beneficios de corto y mediano alcance, directos o indirectos, con la alineación coyuntural con el que tiene mayor capacidad de persuasión.

Es por ello que, a pesar de la presión de estos mecanismos globales, los Estados medianos y más débiles no parecen modificar sus hábitos en demasía, más allá de las apariencias. Aun en aquellos países que han visto menguada su soberanía, y que son más dependientes de los apoyos globales, lo único que continúa siendo determinante son las decisiones que toman los grandes poderes fácticos, en particular aquellas que los condicionan de modo directo. Aun así, tratan de mantener vivas las fibras de su configuración nacional, ya que es lo único que les garantiza su propia supervivencia. En ese escenario complejo, aunque se trate de una certeza evidente que no pueden admitir explícitamente, los planteos globales por la criminalidad económico-financiera les resultan marginales.

Los Estados nacionales, aunque sometidos a la dinámica inevitable de la interconexión y el intercambio que los atraviesa, siguen siendo un “*campo de fuerzas*” (*Kraftfeld einer Ordnung*) ordenativas del espacio (Schmitt, 1950, p. 40).⁸ Continúan operando, aun en medio de la crisis que genera la era de la neutralización técnica de la globalización, como principio de referencia para el lenguaje y las prácticas de una comunidad política. Los Estados son la representación política de un *topos*, de un lugar con sentido. El enraizamiento de los órdenes nacionales concretos con un territorio los hace refractarios a una excesiva adopción del funcionalismo normativo general que propone el orden global, motivado por cuestiones comerciales, comunicativas y tecnológicas. En la lógica del combate propuesto por mecanismos internacionales contra lavadores y financistas ilícitos, los órdenes nacionales concretos terminan replegándose sobre su sustancia (sus potencias y debilidades, sus tradiciones y expectativas, sus glorias y decadencias, sus hábitos y disociaciones, sus disciplinas y desconciertos, etc.), poniendo en evidencia que la declaración de la hostilidad contra los enemigos, en tanto máxima expresión de intensidad de un vínculo político, continúa exigiendo configuraciones espaciales determinadas en un planeta caótico ya que carece de un gobierno mundial (Schmitt, 1932). Frente a esta realidad, el programa de estandarización, sin arraigo en la tierra, en la patria, en la nación, deviene una pretensión inconsistente. El estándar global, como instrumento de combate, no tiene *topos*. Es utópico (Schmitt, 1950, p. 20 y ss.).⁹

Cobra pleno sentido aquí la advertencia de Mearsheimer (2018) sobre la gran ilusión que impulsó el sueño liberal estadounidense: imaginar que la supremacía política y económica de Estados Unidos conduciría naturalmente a la expansión global de la democracia constitucional, la aceptación de los derechos humanos, la apertura de los mercados de capital y, como correlato de esto, la adhesión a las normas fijadas por las instituciones internacionales. Esta configuración engañosa de universalismo chocó, de manera inevitable, con la especificidad de diversas

8 Aquí, la perspectiva realista encuentra fundamentos sólidos y aún vigentes en la obra de Schmitt citada. Resultan imprescindibles, además, Schmitt, 1932 y Schmitt, 1934.

9 Como se dijo en otra oportunidad, “en un sentido genérico, estándar (del inglés, *standard*) significa patrón o referencia. Originariamente, el término se usó para designar la bandera o simbología (el estandarte) que portaba el líder de un ejército en un combate terrestre o que llevaba el barco insignia en una batalla naval. En un sentido técnico, es el ejemplar autorizado para medir o pesar un objeto. Incluso, traduce la idea de perfección o corrección que es posible asignar a una cosa en el marco de una graduación de sus cualidades. En un sentido propiamente jurídico, un estándar normativo es un dispositivo que opera como medida de equivalencia para los ordenamientos nacionales a los efectos de que los mismos, a partir de sus caracteres específicos (cultura o idiosincrasia jurídica), puedan producir una norma de igual valor, alcance y eficacia” (Marteau, 2016, p. 9).

expresiones de nacionalismo, una forma de interpretar la realidad nacional mucho más poderosa que el liberalismo. A tal punto que terminó revelándole al gran *hegemon* político, por un lado, la necesidad de asumir los errores y daños generados en escenarios completamente refractarios al sueño liberal —Afganistán, Irak y más recientemente Ucrania resultan ejemplos elocuentes— y, por otro, de volver a consolidar una postura más realista sobre cómo afrontar la competencia por el liderazgo mundial. Esta reformulación exige priorizar alianzas estratégicas y regiones clave (Mearsheimer y Walt, 2016), renunciando a la pretensión de que todos los países deban adoptar, sin más, el modelo liberal estadounidense.

Sin embargo, debe admitirse que el neoconservadurismo —expresión intelectual del progresismo liberal anticomunista estadounidense surgido en la década de 1960— ha logrado convertirse, a lo largo de estas décadas, en el marco conceptual y estratégico de referencia del Deep State de la gran potencia (integrado por el complejo industrial-militar, contratistas y lobistas, así como por funcionarios permanentes de defensa e inteligencia). La promoción forzada del modelo americano a escala global, la justificación de la intervención militar en múltiples escenarios y la moralización de las relaciones interestatales continúan siendo componentes de una estrategia que influye contundentemente en la toma de decisiones de los Gobiernos electos, sean demócratas o republicanos. Hoy, precisamente, asistimos a la resistencia que enfrenta el presidente Donald Trump en su intento de abandonar ese costoso e incierto modelo de liderazgo global. Todo indica que la adopción de un realismo más racional y efectivo, basado en la resignificación del concepto de interés nacional, aún debe esperar a que decante el proceso en curso, en el que el nuevo poder adquirido por las compañías tecnológicas introduce una incógnita inédita y sorprendente no solo sobre el *establishment* político, sino también sobre el destino mismo del Estado-nación.

Considerando lo dicho, en lo que sigue se analizará, en primer lugar, la configuración del sistema nacional que propone GAFI como estándar global, procurando identificar cuáles son sus subsistemas y componentes. En segundo lugar, se estudiará el modo en que el Sistema Nacional argentino ha alcanzado la esperada eficacia que se ha fijado como norte, resaltando que las conclusiones a las que ha arribado GAFI en la última evaluación no siempre resultan convincentes. En conjunto, estos dos aspectos servirán como una introducción al estudio de los sistemas nacionales a través de un ejemplo que permitirá validar el problema de base que aquí se plantea: el problema de la eficacia tiene que ser comprendido no solo a partir de las carencias, incapacidades y/o frustraciones nacionales, sino también considerando el modelo y el método del propio proceso de estandarización que proponen los países que lideran la comunidad global institucionalizada.

Como puede verse, las observaciones aquí realizadas comienzan con un abordaje de naturaleza esencialmente técnica (construcción de un sistema nacional estandarizado), pero decantan necesariamente en conclusiones de orden político: identificar una serie de causas que conducen a la ineficacia del combate de las amenazas económico-financieras, procurando alcanzar una mayor certeza acerca de aquello que impide lograr mayores niveles de impacto sobre lavadores de activos del crimen organizado y financistas del terrorismo.

2. Concepto de sistema nacional

2.1. Introducción

El concepto de *sistema nacional* no se encuentra definido explícitamente por GAFI en ninguno de sus documentos centrales, lo que contribuye a aumentar la ambigüedad respecto de su importancia y alcance. Sin embargo, tanto en las *Recomendaciones* como en la *Metodología* se pueden encontrar los elementos que dan forma a este concepto.¹⁰ Precisamente, en el primero de ellos se “invita a todos los países a implementar medidas efectivas para que sus sistemas nacionales puedan combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación para cumplir con las recomendaciones [...]”. De modo complementario, en el segundo se advierte que el objetivo de una evaluación de eficacia es proporcionar una apreciación de la “totalidad del sistema nacional ALA/CFT”.¹¹

Es más precisamente en la *Metodología* donde el intérprete encuentra los elementos técnicos que permiten reconstruir el estándar de sistema nacional. Lo primero que habría que resaltar es que, en la versión de 2013, GAFI introduce la obligatoriedad de realizar una evaluación de eficacia: es este nuevo marco el que lleva a explicitar cuál es el objetivo principal que persiguen las medidas ALA-CFT-CPF y cuáles son los diferentes resultados que los países deben alcanzar

10 Cada uno de estos documentos operativos de GAFI recibieron actualizaciones, pero no mejoraron la explicación de lo que debe entenderse por *sistema nacional*.

11 Hay que reconocer, sin embargo, que el concepto venía gestándose en los informes de evaluación mutua que GAFI realizaba junto a los países antes de introducir las modificaciones en las *Recomendaciones* y la *Metodología* ocurridas en 2012 y 2013. Con referencia a la Argentina, el concepto de *sistema nacional* ha sido mencionado en los informes de las evaluaciones mutuas de 2004 y 2010. De ambos documentos, se desprende que el objeto de evaluación es el “sistema anti-lavado de activos (ALA) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT)” (FATF, 2004 y FATF, 2010).

para que los dispositivos institucionales de que disponen puedan ser considerados eficaces a tal efecto (FATF, 2012; FATF, 2013).¹²

La versión previa de la metodología confeccionada en 2004 se concentraba exclusivamente en la evaluación de cumplimiento técnico de las recomendaciones. Este tipo de evaluación se orienta a analizar si el proceso de estandarización formal propuesto por GAFI ha sido exitoso, lo que implica el reconocimiento de un margen de discrecionalidad del país para conformar su sistema nacional de acuerdo a su contexto jurídico-político (factores estructurales o contextuales de la jurisdicción). En este sentido, se focaliza en comprender si los insumos de referencia del estándar se han ordenado correctamente de modo que el sistema nacional se encuentre organizado correctamente. Ello incluye el entendimiento del grado de satisfacción de los requisitos específicos del marco legal ALA/CFT, los medios coercitivos dispuestos, las facultades y procedimientos de las autoridades competentes, así como también la creación de todas las instituciones que deben dar forma a un sistema nacional. El grado de cumplimiento se califica en cuatro notas: *cumplido*, cuando no existen deficiencias en la implementación; *mayormente cumplido*, cuando la implementación adolece de deficiencias menores; *parcialmente cumplido*, cuando existen deficiencias moderadas; *no cumplido*, cuando existen deficiencias significativas; *no aplicable*, cuando un requisito no aplica en virtud de las circunstancias estructurales y/o institucionales del país.

De acuerdo a lo dicho, la *Metodología* identifica que las medidas de combate de LA/FT/FP tienen como *Objetivo de Alto Nivel (High Level Objective)* la protección de los “sistemas financieros y la economía, en general”, lo que implica en sí mismo lograr el fortalecimiento de la “integridad del sector financiero”, con-

12 La versión previa de la metodología confeccionada en 2004 se concentraba exclusivamente en la *evaluación de cumplimiento técnico* de las recomendaciones. Este tipo de evaluación se orienta a analizar si el proceso de estandarización formal propuesto por GAFI ha sido exitoso, lo que implica el reconocimiento de un margen de discrecionalidad del país para conformar su sistema nacional de acuerdo a su contexto jurídico-político (factores estructurales o contextuales de la jurisdicción). En este sentido, se focaliza en comprender si los insumos de referencia del estándar se han ordenado correctamente de modo que el sistema nacional se encuentre organizado correctamente. Ello incluye el entendimiento del grado de satisfacción de los requisitos específicos del marco legal ALA/CFT, los medios coercitivos dispuestos, las facultades y procedimientos de las autoridades competentes, así como también la creación de todas las instituciones que deben dar forma a un sistema nacional. El grado de cumplimiento se califica en cuatro notas: *cumplido*, cuando no existen deficiencias en la implementación; *mayormente cumplido*, cuando la implementación adolece de deficiencias menores; *parcialmente cumplido*, cuando existen deficiencias moderadas; *no cumplido*, cuando existen deficiencias significativas; *no aplicable*, cuando un requisito no aplica en virtud de las circunstancias estructurales y/o institucionales del país.

tribuyendo así a su “protección (*safety*) y seguridad (*security*)”. Esta engorrosa y rebuscada definición de la Metodología deja en claro que, en la lógica de GAFI, la eficacia del sistema nacional es pensada en un registro económico-financiero, más que político-securitario.¹³

Definido este objetivo de alto nivel, por último, GAFI introduce dos elementos complementarios que intentan —en lo formal— operacionalizar la evaluación de eficacia. A estos elementos los denomina *Resultados*, clasificándolos en dos niveles diferenciados: por un lado, aquellos que contribuyen a la concreción progresiva de los objetivos estructurales del sistema, en función de disminuir los riesgos y/o amenazas existentes, denominados *Resultados Mediatos* (*Intermediate Outcomes*) y, por otro lado, los *Resultados Inmediatos* (*Immediate Outcomes*), constituidos por once componentes funcionales. Cada resultado inmediato representa una dimensión operacional concreta y está orientado a actuar de forma integrada, coherente y proporcional a los riesgos identificados.

Analizados los tres elementos estructurales, resulta claro que la eficacia es un concepto relacional, no absoluto, en tanto que su sentido depende de una finalidad previamente establecida. Este concepto exige desplazar el eje del análisis desde una perspectiva meramente formal hacia una evaluación funcional y sustantiva, encaminada a examinar cómo estos componentes interactúan y en qué medida son capaces de alcanzar los objetivos definidos en armonía con las medidas ALA-CFT-CPF. Por ello, la eficacia es definida, en la Metodología, como “el grado en el que [los sistemas nacionales ALA-CFT] logran los resultados definidos”.

En conclusión, la *eficacia* aparece, en el campo de la estandarización global, como una acción racional que permite elegir y definir un fin entre varios posibles y sopesa la relación de adecuación del fin con los medios necesarios para alcanzarlo (Weber, 1922, p. 122 y ss.). Se trata de una racionalidad material que, en la lógica de GAFI, viene a complementarse con la racionalidad formal de las recomendaciones. Mientras que esta se formula en términos de coherencia técnica (el cumplimiento de criterios estandarizados), aquella se expresa a partir de la mutación mensurable de la realidad concreta (la gestión de los riesgos existentes).¹⁴

13 “Financial systems and the broader economy are protected from the threats of money laundering and the financing of terrorism and proliferation, thereby strengthening financial sector integrity and contributing to safety and security” (FATF, 2013, p. 19). Como puede verse, los técnicos de GAFI no han tomado nota de la redundancia que contiene la definición de este objetivo de alto nivel.

14 Es una cuestión en sí misma comprender las chances de éxito de esta complementariedad que propone GAFI, toda vez que todavía no parece posible una amalgama completa entre racionalidad formal y material (Weber, 1922, p. 12 y ss.).

2.2. Hacia la construcción de un concepto de sistema nacional ALA-CFT-CFP

Aunque GAFI no haya ofrecido una definición conceptual precisa sobre el *sistema nacional* que, como estándar global, es objeto de la evaluación de su eficacia, existen varios elementos conceptuales que permiten suplir ese vacío. Siguiendo la lógica interna que propone este mecanismo global, se puede entender que implica *la interacción, coordinada por el Estado, de diversos actores institucionalizados de los sectores público y privado, que tienen por misión, en el marco de un proceso de estandarización global, combatir los riesgos que generan estos delitos específicos con el objetivo de proteger la integridad del orden económico-financiero nacional e internacional.*

Por *sistema* debe entenderse una configuración institucional duradera compuesta por normas, prácticas, relaciones organizacionales y lenguajes propios, que orienta, coordina y estructura las acciones de actores diversos en torno al objetivo común de combatir ilícitos financieros. Su eficacia depende tanto del marco jurídico que le da forma como de la comunidad políticamente organizada que lo sostiene (Bertalanffy, 1968).

Por *nacional* debe entenderse un sistema desarrollado para operar dentro del orden territorial concreto de un Estado-Nación soberano, lo que implica que las instituciones y normas que se establecen están orientadas a gestionar los riesgos que generan los circuitos y estructuras económicas ilícitas que operan o tienen efecto dentro de los límites geográficos donde ejerce su soberanía (Morgenthau, 1948).

La *coordinación por el Estado* supone que el liderazgo político —incluida la definición estratégica y la toma de decisiones— se reserva para la única institución que reivindica para sí el monopolio del ejercicio de la violencia legítima. El Estado, al exterior, integra la comunidad organizada internacional, receptando las exigencias del entorno global y, al interior, organiza la configuración institucional para que esta, cumpliendo los estándares globales, pueda desempeñar su misión de modo eficaz (Weber, 1922).

Por *diversos actores institucionalizados de los sectores público y privado* debe entenderse los entes u organismos estatales, así como también los profesionales individuales y las personas jurídicas que son definidos por la ley como “sujetos obligados” a integrarse a la configuración institucional. El Estado propiamente los enlaza con un criterio funcional para que desarrollen políticas y procedimientos internos que coadyuven al cumplimiento de la misión a través de una determinación de responsabilidades diferenciadas. La institucionalización de

los actores significa justamente que sus facultades y obligaciones se encuentran prescritas por reglas, procedimientos y buenas prácticas, y suponen un mínimo de organización técnico-burocrática en el ejercicio de sus tareas.

La *misión de combatir los riesgos que suponen estos delitos específicos* significa desarrollar una hostilidad ostensible contra los circuitos y estructuras económico-financieras ilícitas que son instrumentales para que el crimen organizado y el terrorismo puedan expresarse. Bien interpretada, la *misión de combatir* debe ser entendida como una categoría que engloba una serie de acciones específicas que tradicionalmente se han usado en relación con los ilícitos en cuestión, y que pueden ser consideradas funciones de los subsistemas que componen el sistema nacional: así, *combatir* tiene un sentido multívoco: implica *mitigar*, *impedir* y *sancionar* los actores que actúan ilícitamente con consecuencia para los activos vinculados.¹⁵

Por *riesgos de LA/FT/FP* debe entenderse la probabilidad de que ciertas amenazas identificadas se materialicen y causen un daño concreto a la integridad del sistema financiero, como resultado de vulnerabilidades presentes en la configuración institucional. A diferencia del peligro, que representa la existencia objetiva de una causa potencial de daño, el riesgo existe siempre en relación con un contexto decisional (donde se toman decisiones riesgosas) (Luhmann, 1991).¹⁶

Por *delitos específicos* debe entenderse el LA, la FT y la FP como hechos punibles que, aun teniendo una génesis y una estructura normativa muy diferentes, son aglutinados como delitos económico-financieros, porque en todos ellos los activos que constituyen el objeto de la acción ilícita son *críticos* por su vinculación instrumental, sea con otros hechos punibles precedentes (el narcotráfico, el contrabando, la evasión, etc.), sea con individuos u organizaciones que han sido enlistadas como individuos u organizaciones terroristas.

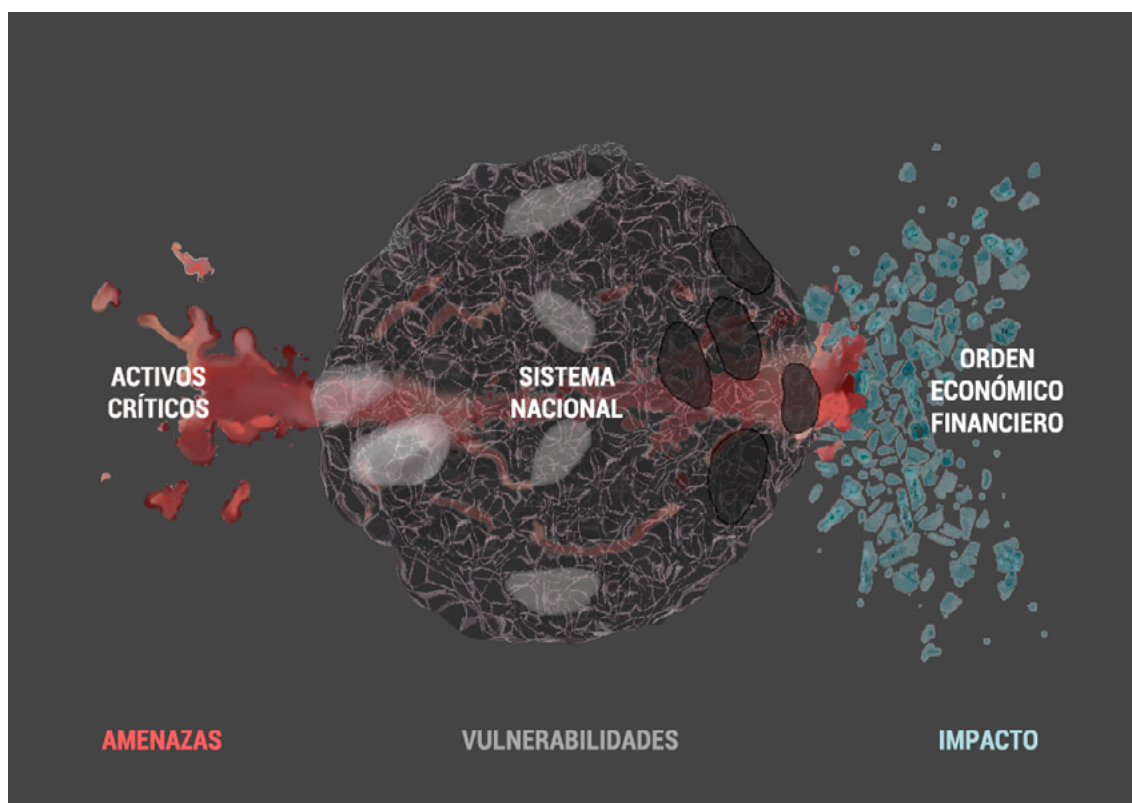
Por *proceso de estandarización global* debe entenderse el mecanismo normativo e institucional mediante el cual GAFI promueve la adopción de estándares internacionales por parte de los Estados miembros, con el fin de que cada uno conforme un sistema nacional propio, pero funcionalmente armonizado con los demás. En términos técnicos, un estándar es una referencia autorizada que per-

15 La misión de “combatir” ilícitos como el LA/FT se encuentra ya en las primeras *Forty Recommendations* de GAFI, de FATF (1990), y fue incorporada en el propio nombre de las *Recomendaciones* en la versión de 2012.

16 Riesgo es probabilidad por impacto ($R=P.I$), en la fórmula de GAFI. Y probabilidad es amenaza más vulnerabilidad ($A+V$).

mite medir, comparar o graduar cualidades. Desde una perspectiva jurídico-institucional, constituye un dispositivo de equivalencia normativa e institucional que busca generar prácticas regladas que resulten comparables en valor, alcance y eficacia.¹⁷

GRÁFICO 1. El Sistema Nacional ALA-CFT-CFP



Por *protección de la integridad del orden económico-financiero* debe entenderse, siguiendo la impronta de las organizaciones internacionales, la capacidad de cuidar la actividad económico-financiera global para que ella se gestione de modo transparente y adecuado a las leyes y las regulaciones vigentes, siguiendo criterios de buena gobernanza, manteniéndose estable y generando las chances para el desarrollo sostenible, tanto en la esfera nacional como en el escenario global.

Esta conceptualización del *sistema nacional* conformada de acuerdo a los elementos que brinda GAFI debe ser revisada una vez que se analice, *in concreto*, el Sistema Nacional argentino y se ponga a prueba la hipótesis que aquí se expuso.

17 “La estandarización jurídica es, de este modo, el proceso mediante el cual una instancia de decisión política internacional promueve la gestación y aplicación de estándares normativos con el objetivo de armonizar ordenamientos jurídicos diversos” (Marteau, 2016, p. 9).

3. Los subsistemas y los componentes del SN/ALA-CFT-CFP

El Sistema Nacional presenta una determinada complejidad debido, sobre todo, a que se organiza a partir de la construcción de tres subsistemas internos que, aunque resultan funcionalmente autónomos en su formalización y funcionamiento práctico, se orientan de modo complementario al cumplimiento del objetivo de alto nivel (combatir los ilícitos financieros para proteger la integridad del sistema financiero). Estos tres subsistemas resultan del propio programa de estandarización técnica propuesto por GAFI, en especial en su *Metodología*, que se ha ocupado de presentar once componentes que tornan efectivamente operativo a cada uno de estos tres subsistemas. A continuación, se presentarán los rasgos característicos de estas dimensiones.

GRÁFICO 2. El Sistema Nacional y sus subsistemas



Subsistema de mitigación: entrelaza un conjunto de acciones orientadas a reducir la probabilidad de ocurrencia o a moderar el impacto de los riesgos de LA/FT/FP en la jurisdicción. Por tanto, este subsistema parte del reconocimiento y la aceptación de que en el entorno existen amenazas que pueden aprovechar las vulnerabilidades presentes en el propio sistema y, de esa manera, producir un

daño en su objeto de protección. El estándar presupone que este subsistema se conforma en el seno del poder administrador, por lo que las mentadas acciones que desarrolla tienen una naturaleza esencialmente administrativa. En un sistema nacional estandarizado, este subsistema se organiza en función dos componentes:

GRÁFICO 3. Subsistema de mitigación



- **Componente 1: comprensión de los riesgos y coordinación de las acciones a nivel nacional.** El subsistema de mitigación comprende la naturaleza de los riesgos, lo que significa que, luego de identificarlos y categorizarlos, capta de manera integral su sentido, su estructura y su lógica, de modo que el LA/FT/FP resultan codificados como una amenaza que busca expandirse aprovechando las vulnerabilidades existentes del propio SN. Por tanto, este subsistema coordina las políticas nacionales procurando que sean coherentes con la comprensión de los riesgos alcanzada. Este componente “bifronte” se organiza bajo la responsabilidad de una oficina o de una red de oficinas de la administración nacional que ejecuta esta doble tarea: comprensión de riesgos y coordinación.

- **Componente 2: cooperación internacional.** El subsistema de mitigación coopera con otros SN mediante la articulación de alternativas concretas frente a amenazas de carácter transnacional. Por tanto, el subsistema de mitigación se expresa tanto en el plano normativo (tratados bilaterales, convenios multilaterales, mecanismos informales con reconocimiento operativo, etc.) como en el plano operacional (intercambio de inteligencia financiera, asistencia jurídica mutua, ejecución de órdenes de congelamiento, recuperación de activos y procedimientos de extradición). En sus inicios, este componente ha estado casi exclusivamente en cabeza de una oficina alojada en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores de la administración central, quien ha articulado tanto las solicitudes como los requerimientos de cooperación. Sin embargo, en la actualidad, este componente cae bajo responsabilidad de una multiplicidad de oficinas de la administración (unidades de inteligencia financiera, bancos centrales, organismos de recaudación fiscal, etc.) y de las procuradurías fiscales, todas las cuales cooperan sin necesidad de requerir la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Subsistema de impedimento: entrelaza un conjunto de acciones orientadas a anticipar, prevenir, obstruir y/o imposibilitar la concretización de las amenazas de LA/FT/FP, particularmente en el campo económico-financiero. Por tanto, este subsistema de impedimento, que ya se ha abastecido del conocimiento de los riesgos y se ha organizado en función de la coordinación nacional, se despliega estableciendo marcos regulatorios y prácticas de supervisión, fomentando el control de clientes y operaciones por parte de una red de sujetos obligados y advirtiéndoles sobre la necesidad de conocer a los reales beneficiarios de las operaciones económicas-financieras. El estándar presupone que este subsistema se conforma en el seno de la administración del Estado o poder administrador, por lo que las mentadas acciones que desarrolla tienen una naturaleza esencialmente administrativa, pero también en la esfera privada, debido al enlazamiento que han sufrido una multiplicidad de actores relevantes de la vida económica-financiera del país, que desarrollan acciones de naturaleza privada regidas, en buena medida, no solo por las normas administrativas del Estado, sino por la *lex mercatoria*. Debido a esta imprescindible interrelación entre las esferas públicas y privadas, el subsistema de impedimento alcanza un alto grado de complejidad. En el sistema nacional estandarizado, este subsistema se organiza en función de cuatro componentes:

GRÁFICO 4. Subsistema de impedimento



- **Componente 3: supervisión de las políticas ALA/CFT/CFP.** El subsistema de impedimento supervisa el cumplimiento de las regulaciones destinadas a establecer políticas ALA/CFT/CFP por parte de una serie de sujetos especialmente obligados a hacerlo debido a su participación relevante en el circuito económico-financiero. Por lo tanto, controla en qué medida han desarrollado políticas efectivas para impedir los riesgos identificados y comprendidos. Este componente se organiza bajo la responsabilidad de una multiplicidad de oficinas de la administración (unidades de inteligencia financiera, bancos centrales, organismos recaudadores, organismos reguladores del mercado de valores y/o del mercado de capitales, entre otros).
- **Componente 4: implementación de políticas ALA/CFT/CFP.** El subsistema de impedimento desarrolla políticas preventivas contra LA/FT/FP en el seno de los sujetos obligados. Esto implica que los actores relevantes que conforman el circuito económico-financiero conocen adecuadamente a su cliente en función del riesgo asignado, monitorean las transacciones, conservan documentación de respaldo y reportan operaciones sospechosas. Este componente se organiza bajo la responsabilidad de una multiplicidad de actores del sector público y privado que desarrollan actividades económico-financieras tradicionales.

- **Componente 5: control del uso de estructuras jurídicas y de la identificación del beneficiario final.** El subsistema de impedimento obstaculiza el uso indebido de determinadas estructuras jurídicas que, debido a su flexibilidad, pueden convertirse en vehículos formales para facilitar operaciones de LA/FT/FP. Esto supone la existencia de un marco normativo e institucional que garantice el acceso oportuno, preciso y sin restricciones a toda información relevante, especialmente aquella referida a los beneficiarios finales de dichas estructuras. Este componente se organiza bajo la responsabilidad de una multiplicidad de oficinas de la administración (unidades de inteligencia financiera, organismos recaudadores, autoridades policiales, registros públicos, etc.).
- **Componente 6: utilización de inteligencia financiera.**¹⁸ El subsistema de impedimento usa inteligencia financiera como herramienta para fortalecer los subsistemas de mitigación, impedimento y sanción, de acuerdo al modelo que desarrolle cada país según su evaluación de riesgos. Por tanto, este componente recepta, analiza y disemina inteligencia referida a personas, transacciones, o bien a tendencias y patrones vinculados a prácticas económico-financieras que tienen por objeto activos sospechosos, a efectos de que sean utilizados por las autoridades competentes definidas. Este componente se organiza bajo la responsabilidad, específicamente, de las llamadas unidades de inteligencia financiera que cada sistema nacional organizará de acuerdo a sus objetivos definidos.

Subsistema de sanción: impone represalias a actores críticos directa o indirectamente involucrados en prácticas de LA/FT/FP procurando producir un costo en las finanzas y los patrimonios vinculados a ellos. Una primera forma en la que se expresa la represalia es de naturaleza penal: por un lado, se castiga a los responsables de la comisión de los delitos de LA/FT/FP y, por otro, se les decomisan sus bienes. El subsistema de sanción hace suyas las normas y prácticas del programa de criminalización tradicional, aunque fortaleciendo el enfoque de que la represión recaiga sobre la economía delictiva. Una segunda forma en que se expresa la represalia es de naturaleza administrativa: se imponen coacciones financieras selectivas a los actores que han sido previamente designados como una amenaza por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y/o por el propio Estado donde opera el sistema nacional. El estándar presupone que este subsistema se desarrolla a través del, por un lado, Ministerio Público Fiscal y del Poder Judicial (penas y decomisos) y, por otro, del poder administrador (sancio-

18 Nótese que, en la versión de la Metodología de 2013, FATF (2013), este componente formaba parte del subsistema de sanción. En la versión de FATF (2022a) actualizada en junio de este año, forma parte del subsistema de impedimento. Aquí se optó por presentarlo en el subsistema de impedimento, aunque en la última evaluación mutua de Argentina aún regía el criterio anterior.

nes financieras selectivas). Dicho esto, en el sistema nacional estandarizado, el subsistema de sanción se organiza en función cinco componentes:

GRÁFICO 5. Subsistema de sanción

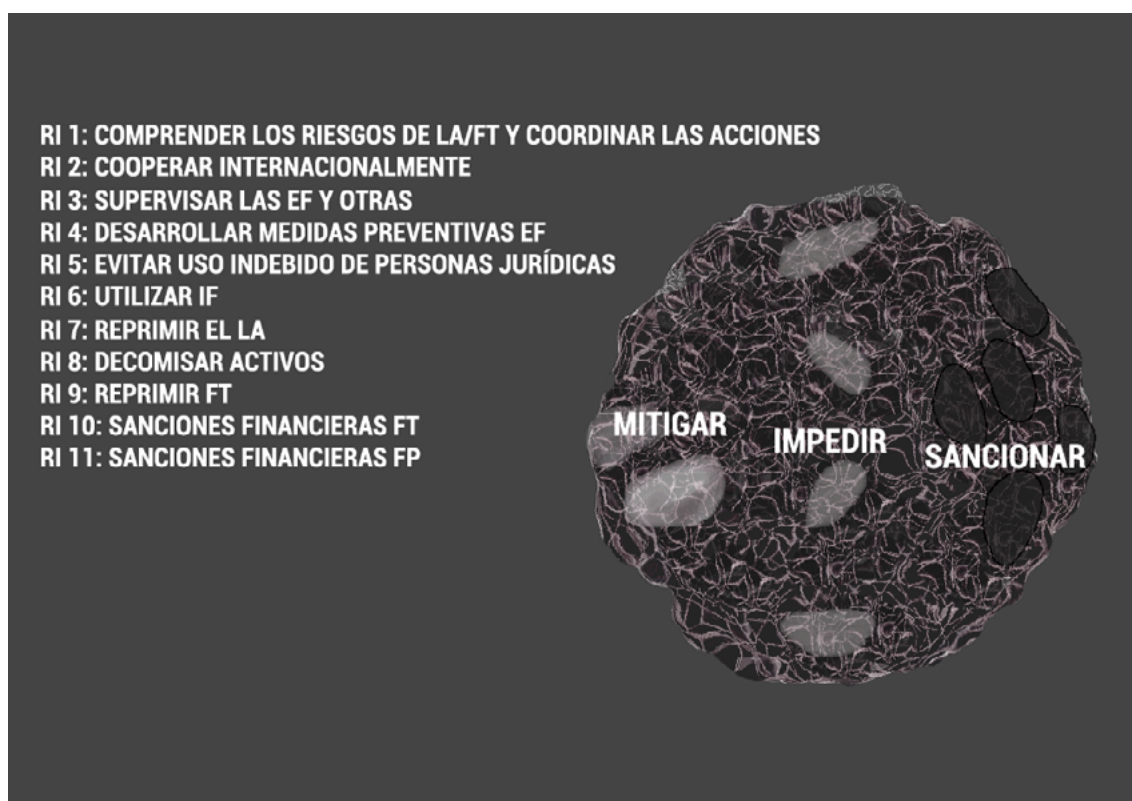


- **Componente 7:** el subsistema de sanción condena a los autores penalmente responsables del delito de LA. Por tanto, este componente se efectiviza mediante la tipificación penal autónoma del delito de LA, la persecución penal de los responsables de su comisión y la aplicación de una pena proporcional y disuasiva. Este componente se organiza bajo la responsabilidad del Poder Legislativo, del Ministerio Público y del Poder Judicial.
- **Componente 8:** el subsistema de sanción priva a los actores criminales de los activos ilícitos para tornar menos provechosa la actividad delictiva. Por tanto, este componente se realiza utilizando una gama amplia de mecanismos para que el Estado recupere para sí los activos vinculados al delito: medidas provisionales, decomiso, repatriación, etc. Este componente se organiza bajo la responsabilidad del Poder Judicial, sea durante el transcurso del proceso penal y/o civil o al momento de dictar sentencia.

- **Componente 9:** el subsistema de sanción condena a los autores penalmente responsables del delito de FT. Por tanto, este componente se efectiviza mediante la tipificación penal autónoma del delito de FT, la persecución penal de los responsables de su comisión y la aplicación de una pena proporcional y disuasiva. Este componente se organiza bajo la responsabilidad del Poder Legislativo, del Ministerio Público y del Poder Judicial.
- **Componente 10:** el subsistema de sanción identifica terroristas, organizaciones terroristas y financistas del terrorismo, y los priva de sus activos. Por tanto, este componente se realiza mediante la implementación de un programa de designación de personas y entidades, tal como fue establecido por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, orientadas a impactar en los flujos económicos y financieros vinculados al terrorismo. Este componente se organiza bajo la responsabilidad del poder administrador, así como también del Poder Judicial.
- **Componente 11:** el subsistema de sanción identifica actores vinculados a la proliferación de armas de destrucción masiva y los priva de sus activos. Por tanto, este componente se realiza mediante la implementación de un programa de designación de personas y entidades, de acuerdo a lo ordenado por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, orientadas a impactar en los flujos económicos y financieros vinculados a la proliferación. Este componente se organiza bajo la responsabilidad del poder administrador, así como también del Poder Judicial.

Así, cada subsistema se organiza de acuerdo a objetivos específicos y opera funcionalmente a través de sus componentes, los cuales se interrelacionan. Ello expresa la necesidad de comprender al sistema nacional en su totalidad como una arquitectura dinámica, donde la eficacia general no se deduce de la mera sumatoria de desempeños parciales, sino de la forma en que cada engranaje contribuye —en forma coherente, coordinada y proporcional— a satisfacer el objetivo de alto nivel.

GRÁFICO 6. El Sistema Nacional, sus subsistemas y componentes



4. El Sistema Nacional argentino y su eficacia: los resultados de la evaluación mutua de GAFI

4.1. Introducción

El Sistema Nacional argentino fue evaluado recientemente en su eficacia por GAFI, considerando los resultados que han alcanzado los once componentes mencionados, durante el período 2019-2023.¹⁹ A continuación, se presentarán las conclusiones a las que llegó este mecanismo global a través de una lectura que examine las observaciones formuladas por los evaluadores internacionales, de modo comprensivo, en el sentido de determinar en qué medida se justifican una vez contrastadas con la realidad del objeto evaluado.²⁰ Cuando se estime que

¹⁹ En verdad, a este lustro GAFI adicionó tres meses de 2024 (incluye hasta la fecha de la visita en marzo del 2024), lo que distorsiona el análisis evolutivo de la secuencia de estos años completos. El período abarca el último año de un gobierno (administración Macri) y cuatro años de otro (administración Fernández).

²⁰ Suele ser usual ver que el funcionariado argentino, responsable de esta materia, toma las conclusiones de GAFI como una “verdad revelada”, aprestándose a gestionar las medidas para cumplir los manda-

estas conclusiones no resultan consistentes, se argumentará de modo sucinto cuáles son los aspectos que deben considerarse de modo realista para llegar a una conclusión acertada sobre la eficacia.

De los once componentes del Sistema Nacional evaluados por GAFI, uno fue considerado sustancialmente eficaz; nueve, moderadamente eficaces; y uno, poco eficaz. Poco eficaz es un componente en el que “no se ha logrado” el resultado esperado, o bien que lo “ha logrado en un grado insignificante”, lo que exige “mejoras fundamentales”. Aunque no se otorga una nota general el sobre el funcionamiento sistémico de los componentes, podría concluirse que lo que predomina es una calificación moderada sobre la eficacia. En palabras de la *Metodología*, ello traduce la idea de que los resultados “se ha[n] logrado hasta cierto grado”, pero se “requieren mejoras considerables” (FATF, 2013, p. 25).

Debe ponderarse también que GAFI, al evaluar no ya la eficacia, sino el cumplimiento técnico de sus cuarenta recomendaciones, consideró que doce de ellas se encontraban cumplidas, quince se encontraban largamente cumplidas, doce parcialmente cumplidas y una no cumplida. Este resultado demuestra que el Sistema Nacional argentino cuenta, de acuerdo al mecanismo global, con bases sólidas desde el punto de vista de su organización formal (competencias y facultades, estructuras, etc.). Y representa una mejora superlativa respecto a los resultados obtenidos por el país en la evaluación mutua anterior (GAFI, 2010), cuando el país fue incorporado en la *Grey List*.

Aunque en el último tramo de la evaluación mutua había indicios que llevaban a pensar que los evaluadores de GAFI incluirían a la Argentina en la llamada *Grey List*,²¹ eso finalmente no ocurrió, lo que fue festejado como un éxito por los burócratas de turno. Se entiende que todo Gobierno, cualquiera sea su color político, procura emplear todo lo que está a su alcance para evitar el ruido mediático que genera una medida tan negativa como esta, aunque pocos comprendan cuáles son las consecuencias reales que produce. Aunque no hay dudas de que lo que procura GAFI es generar consecuencias reputacionales negativas para el país listado, aclara que los países incluidos siempre “colaboran activamente” en el

tos que surgen de la evaluación mutua. Difícilmente agreguen algo de valor a las respuestas. Una lectura comprensiva no es crítica, sino que intenta conocer el sentido de lo que se afirma, en la propia lógica interna de aquello que se analiza.

21 En la Lista Gris, el mecanismo global incluye a aquellas jurisdicciones que deben someterse a una “vigilancia reforzada” (*jurisdiction under increased monitoring*), lo que presupone, por un lado, que el sistema nacional presenta “deficiencias estratégicas” y, por otro, que las autoridades responsables se han comprometido a resolverlas dentro de “plazos acordados”.

combate contra el LA, la FT y la FP, lo que mantiene viva la expectativa de que sus sistemas nacionales mejorarán con prontitud su desempeño (FATF, 2025).

De acuerdo al criterio de GAFI, para que un país sea enviado a integrar la lista gris por tener un sistema nacional ineficaz, la evaluación mutua debe haber concluido que nueve —o más— de los once componentes analizados presentan un nivel bajo o moderado de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, con un umbral mínimo de dos con nivel bajo.²² Se sabe que en el segundo borrador que los evaluadores enviaron a las autoridades argentinas, en julio de 2024, el Sistema Nacional había recibido calificaciones que lo empujaban directamente al programa de *vigilancia intensificada*, en desmedro de la reputación del país: del componente 1 al 6, junto al componente 10, la nota colocada por el mecanismo global era “moderada eficacia”, mientras que los componentes 7, 8, 9 y 11 recibieron la calificación de “baja eficacia”. Los pormenores del cambio de criterio que tuvo lugar entre ese mes y octubre del mismo año, cuando fue aprobado el informe final de la evaluación mutua, no pueden ser tratados en este artículo, pero permiten esbozar una hipótesis de trabajo que debe ser consolidada a futuro: GAFI, como todo mecanismo creado por la voluntad de los Estados miembros, no está sometido solamente a una pura racionalidad técnica, sino también a una racionalidad política, que —como es lógico— opera según intereses pragmáticos de coyuntura.²³

22 “ICRG Entry Criteria. 149. After the discussion of the MER, the Plenary will refer a country to ICRG for observation if it meets any of the following criteria: [...] c. It has a low or moderate level or effectiveness for 9 or more of the 11 Immediate Outcomes, with a minimum of 2 low level ratings; or d. It has a low level of effectiveness for 6 or more of the 11 Immediate Outcomes” (FATF, 2022b, p. 46).

23 En diciembre de 2023, un año antes del cierre de la evaluación mutua, tuvo lugar un cambio de Gobierno en el país: luego de cuatro años de una administración de un pseudoprogresismo tan larvado como incompetente, que tenía como *fronting* al presidente Alberto Fernández y como núcleo político (desconfigurado) a la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner (quien condujo la administración nacional durante dos mandatos completos), asumía la Presidencia de la Nación Javier Milei, con un marcado y disruptivo mensaje liberal-libertario contra todo el sistema político al que caracterizó como dominado por la “casta”. En enero de 2024 asumió nuevamente la Presidencia de los Estados Unidos Donald Trump, reorganizando el propio paradigma del Partido Republicano y marcando un fuerte contrapunto con el ideario *liberal (progresista)* del Partido Demócrata. La afinidad entre los nuevos mandatarios —en particular, en su batalla cultural contra la izquierda y la cultura *woke*— generó un clima único para que la Argentina recibiera un mejor tratamiento en las organizaciones y mecanismos internacionales (FMI, GAFI, entre otros). Este es un marco que el lector tiene que incorporar a su análisis técnico si quiere alcanzar una visión realista de cómo opera GAFI frente a las exigencias de los grandes poderes fácticos, en este caso de modo favorable a la Argentina. Al momento de edición de este artículo, la administración de Milei, ante la inminencia de una nueva y desestabilizadora crisis cambiaria, recurrió a un pedido de salvataje financiero directamente a la administración americana, fenómeno que confirma la hipótesis de que lo relevante son las decisiones del gran poder político, que actúa en función de sus propios intereses nacionales.

En adelante, se analizarán los diferentes componentes, abundando en aquellos que consideramos en estado más crítico o donde los evaluadores internacionales no han sido debidamente consistentes.

4.2. El Sistema Nacional comprende inadecuadamente los riesgos y consecuentemente coordina limitadamente las acciones

Los evaluadores de GAFI han considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la comprensión de los riesgos. Los expertos del mecanismo global tomaron en cuenta la Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos (2017-2020) y la Evaluación Nacional de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (2019-2022), producidas por el Comité de Coordinación Nacional con motivo de la Evaluación Mutua. La conclusión a la que llegaron fue que las autoridades del país habían realizado esfuerzos para comprender de modo general las amenazas y vulnerabilidades existentes en esta materia, diferenciando las diversas zonas geográficas del país, pero no habían alcanzado un entendimiento y explicación claros de los *modus operandi* de los lavadores y financistas. Esto tiene efectos negativos tanto en la formulación de una estrategia nacional precisa como en la orientación que deben seguir los supervisores de los sujetos obligados. Con relación al Comité de Coordinación Nacional, los evaluadores apuntaron que debería ampliar su objeto de intervención a aspectos más operacionales, de modo de dar consistencia a las políticas diseñadas.

Desde un punto de vista realista, las evaluaciones de riesgo desarrolladas con motivo de la evaluación mutua son completamente inconsistentes en el objetivo primario de comprender concretamente las graves amenazas que representan las finanzas y patrimonios del narcotráfico; el contrabando y el comercio ilícito, y otras actividades que se encuentran completamente fuera del foco del Sistema Nacional, como la pesca ilegal y otras formas de depredación de los recursos ictícolas. En este sentido, debido a este claro vacío operacional y estratégico primario, se afecta directamente el funcionamiento de todos los componentes del Sistema Nacional. Si uno analiza atentamente el informe de las Evaluaciones Nacionales de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022), realizado a través de la asistencia técnica del BID, se percibe que prima la fórmula del *checkbox*, antes que una ponderación profunda y contextual de cómo se lavan activos ilícitos en el país y cuál es la probabilidad

de que también se financie el terrorismo desde la Triple Frontera.²⁴ Aunque haya servido como carta de presentación a los evaluadores, la matriz y las conclusiones dejan ver un texto superficial, ilegible, pomposamente técnico y políticamente correcto: los riesgos quedan diluidos en un cálculo actuarial superfluo, no genera ninguna decisión sustantiva en la estrategia de la coordinación estratégica del sistema nacional, así como tampoco genera decisiones sustantivas al interior de cada uno de los componentes del sistema. Esto en lo que concierne al informe público. Asimismo, el informe reservado que las autoridades nacionales producen para consumo propio —que supuestamente contiene información confidencial— no agrega nada que verdaderamente justifique su circulación limitada.²⁵

En definitiva, de las ENR actualmente en curso se desprende que el Sistema Nacional argentino debe enfrentar un riesgo medio de lavado de LA, un riesgo medio-bajo de FT y un riesgo bajo de FP, pero el documento no ofrece una real dimensión de lo que ocurre en la producción de activos ilícitos en enclaves geográficos críticos como (i) el corredor terrestre y aéreo que existe entre el conurbano de la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Rosario²⁶ —donde opera un ostensible tráfico y comercialización de cocaína (en su mayoría de origen boliviano) y otras drogas prohibidas (marihuana, anfetaminas, etc.)—; (ii) la zona conocida como Triple Frontera, dominada por el comercio ilícito y el contrabando de los más diversos bienes (electrónicos, vestimentas, perfumería, etc.) con centro en Ciudad del Este, dominada por la comunidad sirio-libanesa, de probados antiguos vínculos con actores en Siria y Líbano que tienen conexiones con la organización terrorista Hezbollah; (iii) el *Área Económica Exclusiva* y más allá de las 200 millas marítimas donde se realiza de modo sistemático la pesca ilegal (para resumir, un conjunto de delitos graves sobre la estratégica producción ic-tícola de la Argentina). No hay un análisis de cómo, luego de su gestación o producción, el dinero vinculado a estos delitos es resguardado, movido y utilizado. Finalmente, el lector especializado descubre rápido que se trata más de un texto

24 Como cuestión interna, hay que admitir que muchas veces las políticas facciosas y coyunturales de quienes asumen responsabilidades estatales conducen a que ningún técnico o experto en esta materia se atreva a producir un documento que muestre la gravedad que presentan determinadas amenazas, en términos de finanzas y patrimonios ilícitos.

25 La producción de un informe público sobre los riesgos y otro reservado es pretenciosa. Trata de emular buenas prácticas de países desarrollados, donde la interacción entre agencias de inteligencia y agencias de investigación producen información crítica sobre las amenazas para contrarrestar.

26 Sobre este tema, la Fundación FININT realizó un informe en donde abordó la problemática de la violencia homicida producida por las bandas criminales dedicadas a la comercialización de estupefacientes y otros delitos graves (FININT, 2024).

producido para evitar las reprimendas de GAFI que para organizar el funcionamiento del Sistema Nacional y coordinar las acciones prioritarias.

La contextualización de los riesgos es otra carencia significativa, ya que, en países como Argentina, una ENR debe partir de explicar de modo comprehensivo la economía informal, y su distinción con relación a la economía clandestina, explicando cómo ellas permean el día a día de los actores económicos argentinos, como ya fue mencionado precedentemente. La insistencia en focalizar la atención en la economía formal puede ser la práctica adecuada en los países centrales, pero no en Argentina, donde los activos ilícitos son movidos por canales sumergidos, para luego ser conducidos por circuitos financieros semirregulados y, así, finalmente hacerlos ingresar al sistema financiero regulado.

En conclusión, la Argentina es un país que, a pesar de la crisis aguda que afecta la administración central en términos de recursos humanos y materiales, cuenta aún con herramientas suficientes para producir *per se* su propia ENR con la orientación de que esta sirva de modo eficaz para guiar las prácticas de todos los dispositivos que integran el Sistema Nacional, incluidos los sujetos obligados del sector privado, siempre sobre la base de un claro discernimiento sobre los intereses nacionales en juego. Este es un punto crítico: los funcionarios que asumen estas responsabilidades por amistad política o puro oportunismo personal, en general, no tienen un concepto sobre lo que implica defender los intereses nacionales. Si encima recurren a los consejos de los burócratas internacionales, que han adoptado el globalismo como bandera, el resultado que se obtiene termina siendo la profundización de la ineficacia del combate nacional contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación.

Lo dicho necesariamente impacta sobre el componente de la coordinación nacional. Aunque el RI.1 la considera como un dispositivo relevante para la evaluación de eficacia del sistema nacional, la EM de GAFI no ha advertido nada de esto en lo que concierne a la Argentina. Se puede decir que, desde hace muchos años, la administración nacional carece de un organismo con las facultades y los recursos apropiados para armonizar el funcionamiento de los distintos subsistemas y sus componentes. Visto con detenimiento, es aquí donde comienzan las dificultades a la hora de evaluar los riesgos y establecer una estrategia nacional orientada a intervenir sobre ellos. Al no existir una autoridad con el poder y las facultades requeridas para coordinar un sistema complejo, en función de sus propios riesgos, las prioridades las termina fijando GAFI cada vez que comienza un proceso de evaluación. Las decisiones *nacionales* del sistema nacional ter-

minan siendo exigencias globales carentes de arraigo y, por ende, en general, irrelevantes en términos de eficacia.

4.3. El Sistema Nacional coopera aceptablemente con otros sistemas nacionales

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *sustancialmente eficaz* en la cooperación internacional.²⁷ En buena medida, esta conclusión se apoyó en el conjunto de organismos dedicados en forma exclusiva a la cooperación internacional, lo que denota la existencia no solo de un diseño institucional, sino también de recursos humanos y materiales específicos. Sin embargo, del análisis de la propia información sometida a la EM puede observarse que no existe una verdadera consistencia entre dicha estructura estatal y los resultados alcanzados, lo que se refiere tanto a la asistencia legal mutua y la extradición (cooperación formal) cuanto a los intercambios directos entre agencias estatales especializadas de los sistemas nacionales (cooperación informal).

Con relación a la asistencia legal mutua sobre LA/FT y sus delitos precedentes, la Argentina ha recibido un total de 65 solicitudes; sin embargo, en promedio anual, nuestro país ha cumplido efectivamente solo con siete. A su vez, la Argentina remitió 246 solicitudes de asistencia legal mutua a otras jurisdicciones —sobre los mismos tipos delictivos—; sin embargo, en promedio anual, nuestro país ha cumplido positivamente solo con diecinueve. Además, con relación a los procesos de extradición, la Argentina recibió veinticinco solicitudes vinculadas a LA, FT y delitos conexos; sin embargo, en promedio anual, solo cuatro de ellas fueron ejecutadas. En sentido inverso, envió veinticuatro solicitudes de extradición de las cuales, en promedio anual, solo resultaron cumplidas dos.

Con relación a la cooperación informal, puede considerarse, en particular, aquella que lleva adelante la Unidad de Información Financiera (UIF) con las unidades homólogas. La UIF argentina emitió un total de 814 solicitudes dirigidas a sus contrapartes extranjeras, en el marco de investigaciones vinculadas a LA, FT y los principales delitos precedentes. Se destacan 239 solicitudes de carácter proactivo (30 %), es decir, aquellas iniciadas por la UIF para el análisis interno de sus reportes de operaciones sospechosas (ROS), con el objetivo de fortalecer las líneas de investigación en curso. Esto representa un promedio anual de entre 47 y 48 solicitudes proactivas. Por su parte, las 575 solicitudes restantes (70 %) fueron de carácter reactivo, formuladas en nombre de jueces y fiscales, con un

27 En el borrador de junio de 2024, este componente había recibido la calificación “moderada eficacia”.

promedio anual de 115 solicitudes reactivas. Cerca del 70 % de sus solicitudes son formuladas a instancias de requerimientos judiciales, mientras que las acciones proactivas representan solo un tercio del total.

Las fuentes consultadas indican que una nota de eficacia tan elevada fue una concesión del GAFI a la Argentina para evitar que el país ingrese en la lista de *jurisdicciones bajo mayor vigilancia* (Grey List), ya que las notas de los otros componentes eran irreversibles. Esta información tiene asidero ya que, como se ha demostrado, no existe un correlato sólido entre el tamaño del país y sus dispositivos específicos destinados a la cooperación internacional —todos los cuales han aportado una cuota muy moderada de actividad— con la cantidad y calidad de los intercambios efectuados con los otros sistemas nacionales.

4.4. El Sistema Nacional supervisa deficitariamente la implementación de las políticas ALA-CFT-CFP

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la supervisión de los sujetos obligados a desarrollar políticas ALA/CFT/CPF. Para llegar a esta conclusión, los evaluadores internacionales, por un lado, ponderaron que los organismos de supervisión, la UIF y los llamado OCE,²⁸ cuentan con un marco normativo bien diseñado y exhaustivo, y además utilizan adecuadamente el enfoque basado en riesgos. Por otro lado, consideraron que la supervisión cubre todos los sectores que están obligados por la Ley 25.246 (y modificatorias) a desarrollar políticas ALA/CFT/CPF, lo que abarca casi 100.000 sujetos obligados. Sin embargo, los evaluadores también detectaron importantes déficits en estos organismos que limitan la eficacia de la supervisión: primero, identificaron que los recursos humanos en las agencias estatales—y en particular de la UIF— resultan insuficientes para desarrollar esta tarea considerando semejante masa de sujetos obligados.²⁹ Esa crítica se extiende a los recursos tecnológicos —también con hincapié en la UIF—, considerados inadecuados para satisfacer el estándar de este componente. La consecuencia directa de estas observaciones se traduce en los magros resultados obtenidos en materia de inspección: si se suman las supervisiones *in situ* y a distancia realizadas por la UIF, autoridad

28 Los denominados OCE son los organismos con competencia específica: poseen facultades de supervisión, y control respecto de determinados sectores o actividades económicas, y colaboran en la supervisión de los sujetos obligados. Estos son el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la Inspección General de Justicia (IGJ).

29 La evaluación mutua indica que toda la supervisión de la UIF está a cargo de 27 funcionarios (FATF, 2024, p. 191).

con responsabilidad en esta materia, se concluye que solo fue supervisado, por año, el 0,35 % de los sujetos obligados (FATF, 2024, p. 200). Segundo, los evaluadores determinaron que las sanciones que la UIF aplicó como resultado de los incumplimientos detectados por todos los supervisores se expresaban en multas extremadamente bajas en su monto, afectándose de modo directo el carácter disuasorio y proporcional que exige el estándar (FATF, 2024, pp. 201-202).

Bien observada la operatividad concreta de este componente, la conclusión a la que hubiera debido llegar GAFI es el predominio de la ineficacia a la hora de comprobar la implementación de las políticas ALA/CFT/CFP y sancionar a los incumplidores. La primera observación que cabe realizar, con fundamento en la realidad práctico-profesional, es que la utilización del enfoque basado en riesgos es más formal que efectiva. En un sentido general, el equívoco radica en que el presupuesto es siempre hacer caer el peso de la supervisión sobre los sectores más regulados (predominantemente aquellos que tienen un OCE como supervisor), mientras que otros sectores, como aquellos que son utilizados para mover importantes cantidades de dinero de la economía informal a la formal, no son debidamente impactados por la función supervisora del sistema nacional. Se puede mencionar como ejemplo de este último tipo de sujetos obligados a las mutuales y cooperativas que en la Argentina constituyen uno de los segmentos más activos de la economía argentina, en particular en el interior del país.³⁰ Existen numerosos indicadores (como sentencias judiciales) que muestran la permeabilidad que presentan estas estructuras legales frente a activos que provienen de actividades clandestinas e incluso ilícitas, como el narcotráfico. En este caso, la ineffectividad de la supervisión obedece a una falla en el componente del Sistema Nacional responsable de comprender los riesgos, que consideró al mencionado sector de las mutuales y cooperativas como de riesgo medio-bajo.³¹

Los evaluadores internacionales no alcanzaron a percibir que el problema de la eficacia del componente de supervisión del Sistema Nacional argentino radica en el propio diseño institucional de la UIF, cuya misión central es producir inteligencia financiera de calidad, pero a la que se le ha asignado también la tarea

30 Dentro del sistema financiero argentino, las mutuales y cooperativas resultan ser 1414 y 596 respectivamente, sumando entre los dos universos la totalidad de 2010 (FATF, 2024, p. 36).

31 El INAES solo emitió un promedio de 24 operaciones tentadas y consumadas, aun cuando procedió al cierre de una multiplicidad de mutuales y cooperativas por las irregularidades que presentaban, en particular, a partir de 2024. Se destaca en el informe de evaluación mutua a las mutuales y cooperativas como área de bajo riesgo: “Se prestó menor atención a las asociaciones cooperativas y mutuales, ya que sus actividades tienen un riesgo inherente menor (lo que es consistente con los hallazgos de la ENR)” (FATF, 2024, p. 30).

de ser el organismo central de supervisión. El resultado es que ambas tareas son realizadas deficitariamente, algo que difícilmente pueda subsanarse con el apelo a obtener “más recursos”, algo muy poco probable en el corto y mediano plazo. Para alcanzar el objetivo prioritario de que se inspeccionen los sectores más riesgosos (imbricados con la economía informal) y las multas impacten realmente en los incumplidores, será necesaria una reforma legal que revierta este cuadro institucional, asignando la tarea de supervisión a otros organismos del Estado y haciendo que la UIF se focalice casi exclusivamente en la recepción, análisis y disseminación de insumos de inteligencia especializada.

4.5. El Sistema Nacional implementa de modo dispar políticas ALA-CFT-CFP a través de los sujetos obligados

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la implementación de medidas preventivas por parte de los sectores obligados. Los evaluadores internacionales evaluaron la eficacia de las políticas desarrolladas por parte de los sujetos obligados considerando esencialmente aquellas que conforman el estándar en esta materia: identificación del cliente, monitoreo de operaciones, conservación de registros y reportes de operaciones sospechosas, entre otras. Concluyeron que el rasgo más característico del Sistema Nacional argentino era la disparidad en la eficacia de este componente. Por un lado, recalcaron que los sectores financieros de mayor porte y más supervisados (grandes instituciones financieras, mercado de capitales, compañías de seguros, entre otros) cuentan con dispositivos corporativos sólidos (recursos humanos y tecnológicos) para implementar políticas preventivas de acuerdo al riesgo previamente definido. Por otro, observaron que en el caso de las llamadas APNFD (actividades y profesiones no financieras designadas) (escribanos, contadores, inmobiliarias, joyeros, casinos, etc.) y de entidades financieras no bancarias (como los proveedores de servicios de activos virtuales y los proveedores de servicios de pagos), estas políticas preventivas se traducen solo en expresiones formales y disociadas de los riesgos intrínsecos.

La evaluación que realizó GAFI de este componente es ajustada a la realidad. Habría que resaltar como complemento a las observaciones vertidas por los evaluadores el peso que posee la *lex mercatoria* que organiza las relaciones entre los sectores financieros globalizados: ella tiene una influencia aún mayor que las regulaciones locales, ya que si las entidades financieras no cumplen con las políticas preventivas en esta materia, sube el costo transaccional o directamente se interrumpen las operaciones con las entidades de corresponsalía extranjeras, que no aceptan correr el riesgo de operar con quienes no adoptan los estándar-

res globales. Sin embargo, hay que remarcar que la evaluación de GAFI no logró comprender en su real dimensión la baja calidad de los reportes de operaciones sospechosas que envían los sujetos obligados a la UIF, siendo que se trata de una de las principales consecuencias buscadas en la acción preventiva.³² Nuevamente, la experiencia profesional en este campo juega un rol preponderante: los sujetos obligados, ante la distorsión que produce la economía informal, terminan reportando reactivamente operaciones sospechosas debido a los vacíos que genera el cliente al no poder justificar el uso de fondos propios provenientes de su patrimonio negro, algo que distorsiona por completo el funcionamiento del subsistema de impedimento.

Las políticas de prevención deben dejar de construirse sobre el concepto ideal de la integridad financiera y adoptar parámetros de riesgo realistas: el Sistema Nacional requiere de reformas legales y reglamentarias que permitan una mejor segmentación de los clientes y sus operaciones a fin de poner el foco en la detección de actividades financieras y patrimoniales graves, como las que desarrollan el lavado del narcotráfico, el contrabando y los financistas del terrorismo. Además, para mejorar la calidad de los insumos que los sujetos obligados comunican a la UIF, es imprescindible que estos alcancen una mejor comprensión de las interacciones entre las prácticas formales e informales de los clientes para así poder concentrarse en los perfiles más riesgosos en términos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

4.6. El Sistema Nacional controla deficientemente a las personas jurídicas y a sus beneficiarios reales

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la tarea de controlar a las personas jurídicas y a sus beneficiarios finales. Con relación a las capacidades necesarias que se requieren para prevenir que las estructuras jurídicas sean utilizadas para lavar activos o financiar el terrorismo y la proliferación, los evaluadores observaron que en Argentina existen 24 registros independientes (uno por provincia) que tienen por misión inscribir la constitución de las sociedades, asociaciones civiles y fundaciones; y archivar la información correspondiente a sus estatutos, los directorios o consejos de

32 A partir de lo relevado por GAFI en la evaluación mutua, la cantidad de ROS totales anuales en 2019 fueron 17.785; en 2020 37.822; en 2021 57.860; en 2022 54.742; en 2023 79.361 y para los primeros 3 meses de 2024 21.825 (FATF, 2024).

administración, el capital social y sus balances anuales.³³ Los evaluadores remarcaron también varios aspectos que conspiran contra la eficacia requerida por el estándar de este componente: primero, que en el país no existe aún un registro nacional que permita acceder de modo automático y ágil a la información dispersa en cada una de esas oficinas provinciales;³⁴ segundo, que la documentación sobre las personas jurídicas es receptada por estos organismos de modo formal, sin que exista capacidad para verificar la veracidad y/o actualidad de la información suministrada por los interesados; tercero, que la posibilidad que brinda la legislación argentina de constituir “sociedades de hecho” produce un vacío significativo en la cobertura regulatoria.³⁵

Con relación a la capacidad del Sistema Nacional de identificar a los beneficiarios finales (Ley 25.246, artículo 4 bis) los evaluadores de GAFI reconocieron los esfuerzos de las autoridades en ofrecer un nuevo marco jurídico para lograr ese objetivo: cuando la evaluación mutua ingresaba en su fase final, fue sancionada la Ley 27.739 que creó un Registro Público de Beneficiarios Finales bajo responsabilidad de la Administración Federal de Ingresos Públicos (hoy Agencia de Recaudación y Control Aduanero). En esencia, esta norma ordena que todas las estructuras jurídicas argentinas o extranjeras que realicen actividad en el país informen a este organismo cuáles son sus beneficiarios finales a través de un nuevo régimen informativo especialmente establecido a tal efecto (Ley 27.739, artículo 2, segunda parte).

En cualquier caso, la ponderación de eficacia fue negativa ya que evidentemente la norma no había dado aún resultado.

Una vez más, la nota que califica como moderado el desempeño de eficacia de este componente del Sistema Nacional parece no coincidir exactamente con la evaluación de los hechos efectuada por los evaluadores. Debe recordarse que estos objetivos (evitación del uso abusivo de personas jurídicas e identificación de los beneficiarios finales) se encuentran dentro del subsistema de impedimento, esto es, están orientados a anticipar el desarrollo de actividades delictivas. De la

33 De la evaluación mutua se puede comprobar que los evaluadores no pudieron identificar el universo de las personas jurídicas inscriptas en estos 24 registros.

34 “Argentina debe simplificar su sistema de registros públicos de comercio, específicamente mediante la digitalización de todos los registros provinciales y su interconexión por medios electrónicos y garantizando que todos implementen los requisitos legales de registro en la práctica” (FATF, 2024, p. 208).

35 El informe de evaluación mutua se refiere a que, según datos disponibles, existen en Argentina alrededor de 70.000 sociedades entre aquellas denominadas “sociedades de hecho” y las sociedades irregulares/no formalizadas (FATF, 2024, p. 214).

propia lectura de los elementos analizados se puede coincidir en que esta expectativa está lejos de poder realizarse. Además, si se considera la propia experiencia práctico-profesional, se sabe la dificultad que tienen los sujetos obligados, la UIF, los fiscales y los jueces para poder conocer la veracidad de las composiciones societarias y las personas físicas que resultan sus beneficiarias.³⁶ Nuevamente, este es otro caso típico en el que el Sistema Nacional responde a las exigencias de los estándares internacionales con normas técnicamente coherentes en un contexto institucional muy precario para que se tornen efectivas en la realidad.³⁷

4.7. El Sistema Nacional no produce inteligencia financiera de calidad

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la producción de inteligencia financiera. Para llegar a esta conclusión, los evaluadores internacionales analizaron la eficacia del uso y producción de inteligencia financiera, considerando esencialmente la actividad de la UIF, organismo central en esta materia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 6 de la Ley 25.246 (y modificatorias). Además, ponderaron que las fuerzas de seguridad nacionales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, etc.) producen también inteligencia durante sus investigaciones patrimoniales y de fraude bancario. Considerando esto, el equipo evaluador destacó positivamente que los destinatarios de la inteligencia financiera producida fueron, en gran medida, los jueces y fiscales³⁸ en el marco de una investigación penal y también con otras autoridades de orden público (AOP). En el informe de evaluación mutua se explicita que, además de jueces y fiscales, utilizaron inteligencia financiera el Ministerio de Seguridad de la Nación, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) y la Oficina Anti-

36 Los jueces federales ordenan embargos sobre personas jurídicas y sus socios que tienen domicilio en provincias cuyos registros operan aún con cargas manuales de datos y solo ejecutan las órdenes judiciales cuando estas llegan por oficios físicos. Todo ello es un indicador de la precariedad del subsistema de sanción. La práctica activa en la abogacía especializada permite, como es lógico, explotar estos vacíos en beneficio de los imputados.

37 Las mutuales y cooperativas, como ya se señaló, aunque representan estructuras legales que son utilizadas por los lavadores como canal de pasaje de la economía informal a la economía formal, lejos están del alcance de los monitoreos sobre su constitución y funcionamiento; y todavía más de la identificación de sus beneficiarios finales.

38 Convenio de Colaboración entre la Unidad de Información Financiera y la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el Combate del Lavado de Activos, del Financiamiento del Terrorismo y Otros delitos contra el Orden Económico (suscripto el 17 de marzo de 2017); Convenio Específico de Colaboración entre la Unidad de Información Financiera y el Ministerio Público Fiscal de la Nación respecto de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (suscripto el 3 de abril de 2019); Convenio Marco de Colaboración entre la Unidad de Información Financiera y el Ministerio Público Fiscal de la Nación (suscripto el 3 de abril de 2019).

corrupción (OA). Como apoyo a su análisis, tuvo en cuenta la cantidad de diseminaciones realizadas por la UIF a estos actores durante el período 2019-2023: 2447 (a jueces), 859 (a fiscales) y 18 (a las autoridades de orden público). En conclusión, GAFI consideró que los procesos de la UIF, en la producción de inteligencia financiera, son sólidos, permitiendo alcanzar en cierta categoría de supuestos (informes reactivos) insumos de calidad para la investigación y enjuiciamiento en los casos de lavado de activos. Sin embargo, de la evaluación surgen también observaciones sobre circunstancias que le impiden a este organismo alcanzar los máximos niveles de eficacia establecidos para este componente: primero, el recambio de personal que se produce con los cambios de Gobierno; segundo, los vacíos en algunos sectores obligados que no reportan operaciones sospechosas (abogados, inmobiliarias, escribanos); tercero, el volumen de ROS de poca calidad que se genera anualmente; cuarto, la poca calidad de los informes que produce la UIF cuando disemina inteligencia financiera espontáneamente. Además, el informe puntualizó dos aspectos críticos que, durante el año 2025, resultaron subsanados. Estos fueron la falta de independencia operativa de la UIF en relación con el uso de las querellas con fines políticos —en algunos casos— y que la existencia del Consejo Asesor parecía estar influenciada por consideraciones políticas en lugar de técnicas.

Considerando el material evaluado, es necesario remarcar que, durante muchos años de funcionamiento, la UIF estuvo atravesada por intereses políticos facciosos que se canalizaban en la exigencia de que esta unidad participara como querellante en los casos penales que la política consideraba más relevantes (Ferrer, 2022; Marteau, 2024; Cháves, 2025). Ello, sumado a la circunstancia de que también le fue asignada la función supervisora —ya analizada en el componente correspondiente—, terminaba por restar capacidades institucionales para el cumplimiento de su tarea nuclear, esto es: generar insumos de inteligencia de alta calidad para que la justicia penal castigue a los responsables y decomise sus bienes y/o que otros organismos del Estado desarrollen acciones disruptivas contra las economías criminales. La reciente reforma que eliminó esta facultad abre la expectativa de que este componente pueda reorientar sus prácticas con mayor prestancia en vistas al cumplimiento de su objetivo central. Sin embargo, persisten circunstancias de orden estructural que, sumadas a otras de orden coyuntural, dificultan al extremo el cumplimiento del objetivo de producir inteligencia financiera de alta calidad en tiempo y forma, de modo de contribuir realmente a desarrollar acciones de impacto contra las amenazas definidas. Siguiendo la propia lógica interna de la evaluación, es posible comprobar que la correlación entre la cantidad de ROS producidos por los sujetos obligados —un

promedio anual de 50.000 en el período evaluado— y la elaboración de informes de inteligencia financiera (IDI) por parte de la UIF —un promedio anual de 665 también en el período evaluado— arroja una ratio de dudosa eficacia. Si el análisis se detiene a observar que de esta última cantidad de IDI solo el 10 % permite impulsar causas judiciales nuevas a través de las comunicaciones al Ministerio Público Fiscal, se puede concluir que la mayor parte de la producción de inteligencia financiera de la UIF (90 %) se destina a atender solicitudes de colaboración de la justicia penal tradicional —ya que los jueces solicitan este tipo de insumos en causas que, en la mayoría de los casos, no tienen nada que ver con LA, FT y FP—. Frente a esta realidad, habría que preguntarse si no sería conveniente que este organismo especializado pase directamente a la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, evitando más confusiones respecto a su naturaleza y funciones.

Hay que considerar, además, que las continuas crisis económicas que ha sufrido la Argentina en las últimas décadas han generado una precarización laboral en los organismos especializados como la UIF, que en estos últimos años ha producido una migración de los cuadros técnicos más experimentados al sector privado, en particular, al sector financiero (bancario, billeteras virtuales, etc.). El conjunto de observaciones realizadas permite poner en duda la justeza de la calificación de eficacia realizada por el GAFI.

En conclusión, una vez más la nota que califica de moderado el desempeño de eficacia de este componente del Sistema Nacional parece coincidir solamente en lo enunciativo, pero dista mucho de lo que ocurre en la realidad concreta, único hábitat donde puede pensarse la eficacia. Es evidente que el diseño institucional del que se reviste la UIF ha quedado vetusto y resulta inapropiado para alcanzar los objetivos sistémicos que debe cumplir. Lo primero para considerar es que habría que pasar de impulsar enmiendas de coyuntura, como ocurre generalmente luego de las evaluaciones de GAFI, a una reforma legal que se concentre en fortalecer el núcleo duro de este componente: simple, la UIF tiene que ser un organismo de inteligencia (financiera) del Estado. Esto debería llegar a dar sustento legal al propio trabajo de producción de IDI que hoy se sostienen solo por convenios interinstitucionales como los mencionados más arriba. Y lo más relevante, permitiría a la UIF integrarse al Sistema Nacional de Inteligencia, haciendo que los insumos de inteligencia financiera (FININT) se integren al resto de los análisis basados en la inteligencia tradicional (HUMINT, SIGINT, COMINT, etc.), de modo que el decisor político tome sus decisiones con cabal comprensión de la esfera económico-financiera de las amenazas por conjurar (Chaya, 2020).

4.8. El Sistema Nacional condena limitadamente a los autores penalmente responsables del delito de LA

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la condena a los autores penalmente responsables del delito de LA.³⁹ Como punto de partida, es necesario recordar que el delito de lavado de activos se encuentra tipificado en el artículo 303 del Código Penal de la Nación (capítulo XII “Delitos contra el orden económico y financiero”). Esta figura prevé en su constitución que será reprimido con prisión de tres a diez años de prisión y multa de dos a diez veces del monto de la operación quien convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare o de cualquier modo pusiera en circulación en el mercado bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de dichos bienes adquiriera la apariencia de lícitos. La norma también sanciona a quien los reciba con ese mismo fin o los utilice en actividades económicas, financieras, empresariales o de cualquier otra índole, y establece agravantes en caso de habitualidad, actuación como miembro de una banda organizada o en ejercicio de la función pública.

A partir de ese marco formal de criminalización penal, los evaluadores internacionales analizaron la eficacia del sistema penal argentino, considerando esencialmente la actividad desplegada por la justicia penal federal, habida cuenta de la competencia (federal) asignada a este delito.⁴⁰ El mecanismo internacional tuvo en cuenta la “transición” institucional en curso en el país del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) al Código Procesal Penal Federal (CPPF), lo que, según sus palabras, implica un cambio desde un sistema inquisitivo a uno acusatorio. Ello ha generado, en el mecanismo global, expectativas en cuanto a la mejora de los resultados de la investigación en términos de facultades de investigación, reducción de apelaciones y acortamiento del tiempo para llegar a la condena. Considerando esto, el equipo de GAFI destacó positivamente que las autoridades de la justicia penal son dedicadas, están capacitadas y tienen buenos recursos.

Sin embargo, en la evaluación se han observado una serie de cuestiones que limitan la acción de este componente, impidiéndole alcanzar un mejor estándar de

39 En el borrador de junio de 2024, este componente había recibido la calificación “baja eficacia”.

40 En este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el delito de lavado de activos es de competencia federal, por tratarse de una figura que afecta el orden económico y financiero nacional (CSJN, ‘Loyo Fraire, Juan Carlos’, 27/12/2005; ‘Greco, Carlos Alberto’, 26/10/2010). GAFI destaca el valor que, en esta materia, tienen las fiscalías especializadas PROCELAC y PROCUNAR, sugiriendo que su intervención debería ser obligatoria para todos los fiscales que investigan casos que constituyen la materia sobre las cuales estas trabajan —no optativa como ahora—.

eficacia. Primero, el equipo evaluador ponderó que el número de 91 sentencias condenatorias por LA impuestas durante el período evaluado no resulta acorde con el perfil de riesgo del país, sobre todo si se considera que los casos sometidos a enjuiciamiento fueron “relativamente sencillos”. De acuerdo con GAFI, se trató de “compra de inmuebles y vehículos a nombre de terceros, uso del sistema bancario formal para depositar dinero ilícito, o creación de sociedades pantalla sin actividad real para ocultar fondos. Estos patrones reflejan las tipologías más comunes detectadas”. Por el contrario, solo en pocos casos se trató “de estructuras más sofisticadas o internacionales”. Muchos de esos casos solo tuvieron condenas de ejecución condicional. Las 91 sentencias se tradujeron en un total de 310 condenados por lavado de activos en el período evaluado y más del 63 % (58) corresponde a juicios abreviados (FATF, 2024, p. 98). Un segundo aspecto que fue considerado negativamente es que buena parte de las condenas alcanzadas no son el resultado de investigaciones financieras paralelas —por tanto, sistémicas—, sino más bien la consecuencia de investigaciones propias de la justicia penal tradicional sobre delitos precedentes al lavado de activos.⁴¹ Por último, se llamó la atención acerca del escaso número de condenas sobre personas jurídicas, circunstancia que es interpretada como un sinónimo de que los casos de lavado de activos de gran escala no han sido alcanzados por este componente.

Al estar desalineados los objetivos del Sistema Nacional relativos a la identificación y comprensión de riesgos, por un lado, y la producción de inteligencia financiera, por el otro, el resultado no podía ser distinto a una pobre eficacia en materia represiva: como se viene advirtiendo en el análisis de los otros componentes, las causas penales “propias” son escasas y de pobre impacto en las economías delictivas complejas. Con excepción de las fiscalías especializadas, que tienen capacidad para atender eficientemente los asuntos más graves, la realidad práctico-profesional permite comprobar que, a lo largo y lo ancho del sistema de justicia penal federal, no existe una verdadera concientización ni entrenamiento, ni tampoco tantos recursos humanos y tecnológicos que permitan alcanzar un impacto sobre las finanzas y los patrimonios de los investigados. La tarea de jueces y fiscales continúa, por las razones mencionadas, concentrada en alcanzar la condena de los imputados, la que se traduce en penas privativas de la libertad que no siempre son efectivas. Después de más de 35 años de la incriminación del delito de LA en la legislación argentina, no se ha terminado de incorporar que la actividad central de la justicia penal es producir investigaciones patrimoniales

41 GAFI llama “diseminaciones reactivas” a las investigaciones sobre el delito precedente que luego se extienden al lavado de activos.

y financieras paralelas, que tengan la capacidad de debilitar las economías delictivas durante el propio curso de la investigación. Nuevamente, en este componente se puede comprobar que la evaluación sobre información cualitativa y cuantitativa se basa más en expectativas que en la eficacia concreta. Hace más de 10 ya se advertían los déficits estructurales que presentaba este componente sancionatorio respecto del delito de LA. No hay modificaciones sustantivas a pesar de todas las reformas normativas (Marteau, 2014).

La represalia penal al LA, observada desde el Sistema Nacional, debe adquirir una nueva instrumentalidad con relación a los objetivos de alto nivel que persigue —como se ha señalado anteriormente, en la Argentina se refieren más a la provisión de seguridad que a la protección de la economía y las finanzas—. Esto exige un nuevo enfoque normativo e institucional que articule sistémicamente la identificación y comprensión de las amenazas con la producción de inteligencia financiera por parte de la administración, permitiendo que la respuesta sancionatoria del Estado sea estratégica. Si no se tiene en cuenta esto, la reforma procesal penal en curso en la Argentina, entre otras que se ensayen, podrán mejorar cierto desempeño (en términos de resultados de condenas), pero siempre se referirán a los objetivos que se han asignado a la justicia penal sin que pueda lograrse una verdadera afección a la conducción de las economías ilícitas que tienen los lavadores entendidos no solo como responsables de un hecho punible, sino también como amenazas al Sistema Nacional.

4.9. El Sistema Nacional decomisa poca cantidad de bienes ilícitos

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en el decomiso de bienes ilícitos. Como punto de partida, es necesario recordar que tradicionalmente el decomiso constituye una pena accesoria a la pena principal y tiene por objeto *las cosas que han servido para cometer el hecho y las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito* (artículo 23 del Código Penal de la Nación). Con motivo de la obligación de constituir un sistema nacional derivado de las recomendaciones de GAFI, la Argentina incorporó el llamado “decomiso sin condena”, que fue receptado en el Código Penal de la Nación como correlato de la tipificación del delito de lavado de activos. En los supuestos en los que se investiga este delito, y cumplidos determinados recaudos normativos, los jueces podrán ordenar la privación definitiva del bien ilícito sin necesidad de arribar a una sentencia condenatoria (artículo 305 del Código Penal de la Nación). La facultad de decomisar bienes (con y sin condena) es complementada en la legislación argentina por una serie de medidas orientadas a cautelar los bienes durante el curso del proceso (Código Procesal Penal, Código Procesal Civil y Co-

mercial). Estas herramientas que recaen sobre los bienes vinculados al delito son las que conforman el componente del sistema nacional cuya eficacia fue sometida al escrutinio de los evaluadores, quienes, por un lado, ponderaron la decisión de los jueces que ordenaron la medida y, por otro, consideraron la administración de los bienes encomendada a distintas agencias creadas a tal efecto.⁴² La conclusión más relevante a la que arribó el equipo evaluador es que en la Argentina de los últimos años se registró un “cambio de paradigma” que permitió perseguir de manera más activa las ganancias del delito, lo que se comprueba en la circunstancia de que el decomiso se ordenó en la mayoría de sentencias condenatorias en casos de LA. El informe de EM consigna que, en 91 sentencias condenatorias por lavado de activos, los jueces ordenaron 82 decomisos. No obstante los logros enunciados, los evaluadores criticaron la inconsistencia de los datos disponibles ya que las estadísticas existentes resultan poco fiables. Finalmente, el equipo evaluador terminó por aseverar que, con relación al monto de los activos que se lavan cada año en el país, los decomisos ordenados son bajos.

El decomiso, como una pena accesoria de la pena principal —como son la prisión y la reclusión—, es una respuesta punitiva que acompaña la evolución de la legislación penal moderna⁴³ y que en sí misma resulta exógena a la constitución del Sistema Nacional estandarizado por GAFI. No obstante, este último ha creado dentro del subsistema sancionatorio un componente específico sobre la base de esta medida para así amplificarla hasta cambiar su propia naturaleza jurídico-penal y convertirla en una medida de carácter real que recae exclusivamente sobre los instrumentos, productos, provechos o efectos relacionados con el delito de LA, una vez que se ha comprobado la ilicitud de su origen o del hecho material. En la Argentina, este componente específico del Sistema Nacional no parece haber alcanzado los resultados presupuestos por el estándar, en particular, si se considera la propia argumentación de GAFI de que en el país se

42 Los evaluadores analizaron las actividades llevadas a cabo, primero, por la Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes (DGRADB), unidad de la PROCELAC creada por Resolución PGN N.º 2636/15, destinada a desarrollar, bajo la coordinación de las distintas procuradurías, una política activa orientada a detectar, cautelar, identificar y decomisar bienes y fondos provenientes de los delitos, especialmente aquellos vinculados con la criminalidad compleja y el crimen organizado; segundo, por la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado (DAJuDeCO) creada mediante Acordada N.º 30/16, que fue habilitada para prestar asistencia en causas que investigan el crimen organizado y la corrupción; y, por último, una Agencia de Administración de Bienes Incautados creada en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación que gestiona los activos congelados y/o decomisados preservando su valor hasta la resolución final.

43 Originariamente el decomiso recayó sobre los instrumentos utilizados para cometer el delito (*instrumenta sceleris*), para luego extenderse también a los objetos que son su resultado (*producta sceleris*).

lavan anualmente cerca de USD 30.000 millones.⁴⁴ Si esto es así, los activos decomisados anualmente no llegarían a ser más que el 0,1 % de ese total.⁴⁵ Bajo esta consideración, nuevamente la nota de “moderada” con que se calificó la eficacia de este componente parece inconsistente, toda vez que es imposible suponer que, con este pobre nivel de respuesta, se logre debilitar la actividad patrimonial y financiera de la criminalidad identificada como amenaza. A esto se suma, además, que la falta de estadística confiable en esta materia agudiza el problema.⁴⁶ Se trata de un vacío significativo ya que, al final de cuentas, no resulta posible determinar cuál ha sido la incidencia real que ha tenido el Sistema Nacional en el combate contra la criminalidad financiera.

El objetivo de lograr mayor eficacia ha llevado al Sistema Nacional, en función del decreto 62/2019 y su anexo I, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, a establecer un régimen para la acción civil de extinción de dominio. Su finalidad es dotar al Estado de una herramienta ágil para recuperar bienes de origen ilícito, con independencia del proceso penal. Cuenta con la facultad de decomisar bienes, bajo la competencia de la justicia federal en lo civil y comercial. Asimismo, a los efectos previstos para esta figura, se creó la Procuraduría de Extinción de Dominio a favor del Estado Nacional,⁴⁷ junto al Ministerio Público Fiscal, que resultan ser los encargados de impulsar las acciones de extinción de dominio previstas. La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) también está facultada,

44 El informe de evaluación mutua de GAFI no ofrece ningún elemento para comprender cómo los evaluadores y las autoridades argentinas llegaron a consensuar que esa es la cifra crítica del lavado de activos en la Argentina. *“The authorities did not provide an estimate of total proceeds in the MI cases compared to what was subject to a confiscation order; as the total figures are estimates, the authorities cannot confirm the final amount that was recovered by the State, but they indicated that the confiscated cash was recovered in full. Although difficult to assess the “adequacy” of these numbers, the NRA estimates criminal proceeds to approx. USD 30 billion a year, which indicates that a small portion of illicit assets are confiscated”* (FATF, 2024, p. 95).

45 Este cálculo resulta de considerar que el promedio anual de activos decomisados (durante el período 2019-2023) es de USD 27.000.000.

46 La justicia penal argentina presenta un problema estructural con relación a la ausencia de un sistema estadístico que genere datos confiables que permitan analizar su eficacia, algo que la creación del Sistema Nacional no pudo mejorar sustantivamente en lo que se refiere a los componentes en los que se vale de las funciones acusatorias y jurisdiccionales.

47 La definición sobre el esquema operativo de la Procuraduría de Extinción de Dominio a favor del Estado Nacional recae en la Procuración General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22, segundo párrafo, de la Ley 27.148 y su modificatoria. Será dicha autoridad quien determine los lineamientos para la activación y priorización de estas acciones, atendiendo a la magnitud económica de los bienes involucrados, su impacto sobre el interés público y los objetivos determinados por el Ministerio Público Fiscal.

durante la tramitación del proceso de extinción de dominio, “a la administración y el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles sometidos a medidas cautelares de desapoderamiento” (decreto de necesidad y urgencia 62/2019). Esta figura alcanza a todos

los bienes⁴⁸ [que] hayan sido incorporados al patrimonio del demandado con posterioridad a la fecha de presunta comisión del delito investigado que, por no corresponder razonablemente a los ingresos de su tenedor, poseedor o titular, o representar un incremento patrimonial injustificado, permitan considerar que provienen directa o indirectamente de uno de los delitos enunciados en el artículo siguiente (artículo 5 del Anexo I del decreto 62/2019, anexo I).

La posibilidad de que esta nueva facultad del Sistema Nacional cumpla en mejorar el estándar de eficacia estará condicionada a que se mejore el funcionamiento sistémico de todos los componentes (en particular, comprensión de las amenazas, producción de inteligencia financiera y gestación de investigación patrimonial paralela). De otro modo, será otra facultad que quedará reducida a casos con pobre incidencia en la perturbación de la fase económica de la criminalidad más grave.

4.10. El Sistema Nacional condena limitadamente a los autores penalmente responsables del delito de financiamiento del terrorismo

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la condena de los autores penalmente responsables del delito de FT. Como punto de partida, es necesario recordar que el delito de financiación del terrorismo se encuentra tipificado en el artículo 306 del Código Penal de la Nación. El artículo mencionado sanciona a quien directa o indirectamente recolectare o proveyere bienes o dinero con la intención de que sean utilizados, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para financiar la comisión de delitos con finalidad terrorista, de un individuo terrorista o de una organización terrorista. Atento al reenvío que realiza esta norma, debe tenerse en cuenta que el artículo 41 quinquies del Código Penal de la Nación establece que cuando “alguno de los delitos previstos en este Código, en leyes especiales o en las leyes que incorporen al derecho interno tipos penales previstos en convenciones internacionales vigentes ratificadas en la República Argentina” hubiere sido cometido

48 El artículo 6 del anexo I estipula la procedencia de la acción de extinción de dominio, detallando los delitos que podrían dar origen a la ilicitud de los bienes, como pueden ser los delitos de corrupción, narcotráfico, trata de personas, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, delitos aduaneros, contrabando, asociación ilícita, entre otros.

con la “finalidad” de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, la escala se incrementará en el doble del mínimo y el máximo de la pena prevista para el delito de que se trate.

Los evaluadores no han formulado comentario alguno de tan exótico programa de criminalización del terrorismo basado en el solo criterio ultrasubjetivista de la intencionalidad recortada del autor que alcanza a todos los hechos punibles sin ninguna determinación objetiva (Marteau, 2014, 2016, 2017).

A partir de ese marco legal de criminalización formal, los evaluadores internacionales analizaron la eficacia del sistema penal argentino, considerando, esencialmente, la actividad desplegada por la justicia penal federal, dada la competencia (federal) establecida para este tipo de hecho punible. La redacción del artículo 41 quinquies corresponde al texto reformado por la Ley 27.739 que el Congreso de la Nación sancionara en 2024 con la urgencia que genera el cierre de la EM ante GAFI. Buen ejemplo de cómo se continúan reformando las normas para que nada sustantivo se modifique. De acuerdo a la información recogida, durante el período evaluado (2019-2024) se desarrollaron las seis investigaciones sobre la comisión de este delito, sin que se haya logrado obtener ningún procesamiento ni condena. Los evaluadores resaltaron que la inexistencia de condenas resulta acorde con el perfil de riesgo *moderado-bajo* que las autoridades asignaron a la FT en la ENR (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022). No obstante esta concesión, entendieron que los escasos resultados judiciales evidencian una ausencia estructural de estrategia, tanto en el plano administrativo-preventivo como el penal-represivo. El equipo de evaluación concluyó que la eficacia es inconsistente si se toman en cuenta una serie de constataciones: la presencia histórica de personas y redes vinculadas a organizaciones terroristas internacionales en zonas de frontera; la porosidad de las fronteras y la existencia de mecanismos informales de movimiento de dinero. En definitiva, GAFI interpreta que, atento a la presencia de “redes asociadas a Hezbollah” en la Triple Frontera, se puede señalar que la Argentina tiene una deficiente comprensión de los riesgos de FT.

Una vez más, la crítica sobre el nivel de eficacia de este componente del Sistema Nacional no parece coincidir con la nota finalmente otorgada en el Informe de EM. Es extremadamente difícil para un evaluador internacional comprender las dificultades de un país como la Argentina —dominado en buena parte del proceso de estandarización en esta materia por ideologías progresistas— para incorporar en su agenda técnico-política, más allá de enunciados formales, la

cuestión terrorista.⁴⁹ El problema de eficacia de este componente comenzó desde el momento mismo en que el terrorismo fue encapsulado normativamente, en la parte general del CPN, como una “*finalidad*” que puede operar en la comisión de todos los delitos previstos en la legislación penal argentina. Evidentemente, este componente clave del subsistema sancionatorio es ineficaz porque no se ha terminado de realizar un trabajo serio sobre la incidencia que tiene Hezbollah en la zona de la Triple Frontera y, en función de esta experiencia concreta, se desconoce en qué medida existe otro tipo de amenazas reales a los intereses nacionales que puedan llegar a ser reprimidas a través de la criminalización, entre otras acciones más efectivas que pueda llevar adelante el Estado.

El componente de sanción de la FT debe contar con un marco legal más consistente en materia de terrorismo: determinación precisa, a través de una tipificación penal específica, de los hechos punibles cometidos por los beneficiarios o beneficiarios de las acciones de recolección y provisión de fondos; ampliación de facultades procesales penales para la producción de la prueba en esta materia; reorganización de la misión de los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad en la determinación de escenarios de FT, con la convergencia de otros agrupamientos criminales organizados; todo lo cual debe estar presidido por una estrategia nacional basada en un análisis de riesgos concretos que amenazan los intereses nacionales. En definitiva, es prioritaria una reorganización sistémica de este componente para que sea realmente eficaz.

4.11. El Sistema Nacional aplica restrictivamente sanciones financieras selectivas y otras medidas complementarias a terroristas, organizaciones terroristas y financistas del terrorismo

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *moderadamente eficaz* en la identificación de individuos y entidades terroristas a los efectos de impedir la recolección, movimiento y uso de bienes. Como punto de partida, es necesario

49 Para la izquierda peronista, esta cuestión representa un regodeo con viejos y no resueltos fantasmas del pasado, vinculados a la actividad subversiva de las organizaciones armadas (Montoneros, ERP, etc.) en la década de 1970 y a la represión que sobre ellas ordenó el propio Gobierno del general Perón bajo la consideración de que se trataba de actividades terroristas injustificadas. La imposibilidad cultural y política de conjurar esta tormentosa problemática alimentó, treinta años después, múltiples equívocos sobre los que significaba la irrupción en la escena global de nuevos actores radicalizados que proclamaban una *fatwa* contra los cruzados del occidente cristiano. El ideologizado Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner terminó fomentando, frente a la presión internacional, la sanción con “mala consciencia” de leyes técnicamente horripilantes. Los funcionarios de GAFI difícilmente podían entender esta trama.

tener presente el decreto 918/2012,⁵⁰ que regula la capacidad del Estado argentino para inmovilizar bienes, sea en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) 1267(1999) y 1373(2001) y sus sucesoras; o bien, en virtud de la posible comisión del delito de financiación del terrorismo, previsto en el artículo 306 del Código Penal de la Nación. Se refiere, de acuerdo al artículo 2 inciso a) del decreto 918/2012, a la capacidad administrativa de “retención y prohibición inmediata de su libre disposición, incluida la prohibición de transferencia, conversión, disposición o movimiento de estos [bienes] que pertenezcan o sean controlados, íntegra o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas [como terroristas]”. Hay que tener presente que el congelamiento administrativo de bienes, de acuerdo a la misma norma, también debe operar —por fuera de un mecanismo de designación— cuando la UIF lo ordena como resultado de un reporte de operación sospechosa de financiación del terrorismo por parte de un sujeto obligado, de un requerimiento de una autoridad nacional o de una solicitud de una autoridad extranjera.

Los evaluadores analizaron la eficacia alcanzada por este componente, y tuvieron en cuenta, además, las modificaciones introducidas por el decreto 278/2024, aunque de este no se pudiera comprobar ninguna consecuencia práctica al momento de la evaluación, habida cuenta de que el decreto fue dictado en la última fase de la evaluación mutua con el objetivo de mejorar la adecuación a los estándares de GAFI. En particular, ponderaron que, durante el período en cuestión, se designaron veintitrés individuos y entidades como terroristas (once por decisión del Poder Ejecutivo y doce por decisión del Poder Judicial).⁵¹ De algunas de esas designaciones derivó el congelamiento de menos de mil euros y seis propiedades en Argentina, así como también de ocho propiedades, cuatro vehículos, dieciocho cuentas bancarias —sin determinación de los valores— y tres bienes o activos de seguro (*insurance properties*). Desde el punto de vista de GAFI, estos resultados resultan coherentes con la estimación realizada por las autoridades argentinas que consideraron el riesgo de financiación del terrorismo como “me-

50 El decreto 918/2012 reglamentó la facultad de congelar activos en virtud de lo ordenado por el artículo 6 *in fine* de la Ley 26.734: “La Unidad de Información Financiera podrá disponer mediante resolución fundada y con comunicación inmediata al juez competente, el congelamiento administrativo de activos vinculados a las acciones delictivas previstas en el artículo 306 del Código Penal, conforme la reglamentación lo dicte”.

51 Las personas y entidades fueron incluidas en el Registro Nacional de Personas y Entidades Terroristas (RePET), creado en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, por el decreto 489/2019, que modificó el decreto 918/2012.

dio-bajo”. Otra observación se refirió a que la obligación de congelar solo alcanza a los sujetos obligados,⁵² y no al resto de los actores económico-financieros. Por último, el mecanismo evaluador consideró que, si bien la Argentina estaba en proceso de conocer mejor los riesgos que implican las organizaciones sin fines de lucro —el canal privilegiado de FT según el estándar—, no había demostrado tener un control eficaz sobre el conjunto de entidades que revisten este carácter, lo que creaba una vulnerabilidad a la hora de imponer medidas financieras concretas.

El componente del Sistema Nacional que tiene por misión imponer sanciones financieras sobre amenazas identificadas ha sido utilizado en muy pocas ocasiones y con escaso impacto. La circunstancia de que la Argentina no reconozca mayor riesgo que medio-bajo a las actividades de FT no debería llevar a desconocer que la sola probabilidad del 1 % de ocurrencia de un fenómeno de esta naturaleza produce un impacto de una envergadura completamente mayor que la que produce un caso de lavado de activos. En lo que se denomina un “atentado estilo ISIS”, en octubre de 2017 fueron asesinados en el Lower Manhattan cinco ciudadanos argentinos a manos de un inmigrante uzbeko que había preparado el ataque siguiendo los manuales digitales preparados por el Estado Islámico antes de su defección (Ferrer, 1 de enero de 2023 y 21 de enero de 2023). Este hecho, que puede parecer excepcional, demuestra que el terrorismo y su financiación tiene un estatus distinto al lavado de activos y sus delitos precedentes que exige una ponderación diferenciada en términos de riesgo. Ello tiene impacto en las vulnerabilidades que se asigna a este componente, algo que la ENR no parece haber advertido. Ello tiene consecuencias en la EM.

Los evaluadores no estaban en condiciones de advertir, además, que muchas provincias aún carecen de expedientes digitales, lo que dificulta la celeridad y precisión con la que se pueden implementar este tipo de medidas, en las que la reserva y la sorpresa resultan clave. A ello se suma la circunstancia de que las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina difícilmente puedan ser supervisadas por las autoridades competentes debido al volumen que representan. Existe el riesgo latente de que posibles canales de FT operen a través de alguna de estas entidades sin ser detectados oportunamente, mientras que, en paralelo,

52 Se debe considerar que aproximadamente el 6,5 % de las sanciones aplicadas por supervisores a entidades financieras durante el período evaluado estuvieron relacionadas con fallas en los controles de las listas de personas y entidades terroristas, lo cual sugiere que algunos bancos inicialmente no cumplieron de manera adecuada con la debida diligencia de sus clientes en lo que concierne a la financiación del terrorismo.

numerosas organizaciones no gubernamentales legítimas enfrentan exigencias burocráticas excesivas e infundadas. Esta asimetría revela que, en términos de medidas preventivas, el sistema de supervisión sobre este tipo de estructuras opera con una lógica predominantemente formalista, sin una estrategia clara de identificación sustantiva y actualizada de las amenazas que efectivamente comprometen los intereses de la Argentina.

Lo primero para considerar es que este componente tiene una potencialidad significativa para debilitar la posición financiera y patrimonial de las amenazas identificadas, y se requiere para ello una reorganización sistémica para su implementación efectiva. Como consecuencia, el Sistema Nacional debería desarrollar un verdadero programa de disrupción financiera y patrimonial que incentive una práctica positiva de enlistamiento de personas y entidades vinculadas no solo a la financiación del terrorismo, sino también al lavado de activos de organizaciones criminales (reconociendo la imbricación actual que existen entre estas prácticas ilícitas). Consecuente con ello, la autoridad de aplicación debería ser otra que la UIF, ya que las misiones y funciones son distintas. Además, la consecuencia inmediata de la designación de amenazas no es solo el congelamiento de bienes vinculados, sino también la prohibición de cualquier tipo de vínculo comercial con ellas junto a la restricción de alcanzar cualquier otro beneficio en territorio nacional.⁵³ El carácter administrativo de estas medidas ofrece una mejor chance de impactar de modo más expedito y consistente contra estructuras o circuitos económicos que benefician a terroristas y criminales organizados, lo que debe ser considerado seriamente por las autoridades argentinas que pretendan mejorar realmente su Sistema Nacional.

4.12. El Sistema Nacional aplica deficientemente medidas que priven de sus recursos a personas y entidades relacionadas con la financiación de proliferación de armas de destrucción masiva

GAFI ha considerado que el Sistema Nacional argentino es *deficientemente* eficaz en la identificación de individuos y entidades vinculados a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva a los efectos de impedir la recolección, movimiento y uso de bienes. *A priori*, debe destacarse que la Argentina carecía al momento de la evaluación de un marco jurídico apropiado para cumplir con los mandatos emanados de las resoluciones del CSNU 1718(2006), referida a la República Democrática de Corea del Norte, y 2231(2015), referida a la

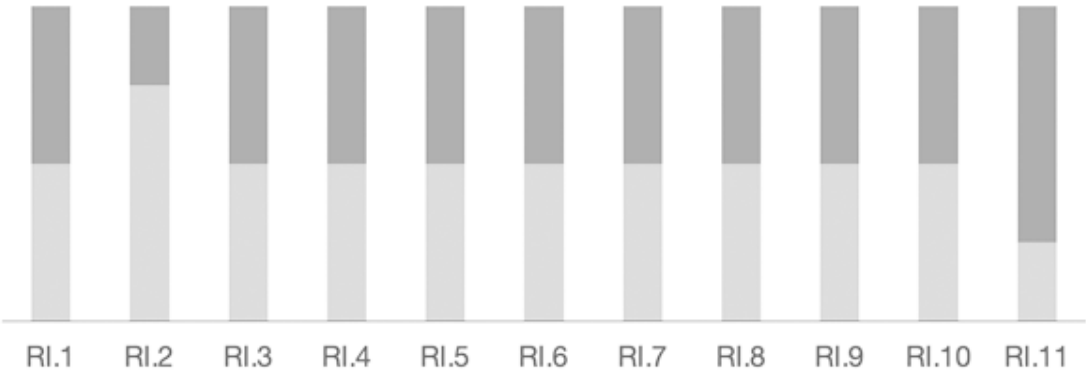
⁵³ En los términos establecidos por las Resoluciones del CSNU 1267(1999) y 1373(2001) y sus respectivas sucesoras.

República Islámica de Irán —y sus respectivas sucesoras—, que obligan a aplicar sanciones financieras selectivas en esta materia específica. En la última fase de la evaluación, fue sancionada la Ley 27.739, que, por un lado, tipificó como delito la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (artículo 306 del Código Penal de la Nación), y, por el otro, extendió a esta materia todo el régimen preventivo que establecía la Ley 25.246. Habida cuenta de que esta reforma normativa no produjo ninguna consecuencia práctica, GAFI consignó que los resultados en esta esfera eran “nulos”.

Argentina ha sido pionera, en América Latina, en el desarrollo de energía nuclear y actualmente existen proyectos en la Comisión Nacional de Energía Atómica para reactivar su producción para fines comerciales pacíficos. Esto obliga al Sistema Nacional a anclar la eficacia de este componente en una materia que, por tradición, le resulta conocida. En esencia, la eficacia obliga a ejecutar un programa de designaciones, de congelamiento de activos y de todas las medidas contra la financiación de la proliferación (las resoluciones del CSNU arriba mencionadas) que deben estar enmarcadas en un conjunto de procedimientos y buenas prácticas que permitan a las autoridades argentinas proceder con urgencia e impacto para el caso que se presente una amenaza en este campo. La Argentina es parte, además, del Tratado de No Proliferación Nuclear (1995) a través de la sanción de la Ley 24.448, así como también del Convenio sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento, y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (1993), a través de la sanción de la Ley 24.534.

Las resoluciones 1718(2006) y 2135(2015) y sus respectivas sucesoras deben interpretarse sistémicamente, considerando, además, el marco que ofrece la resolución 1540(2004), que crea un comité del CSNU para ocuparse de presentar informe al mencionado órgano sobre el cumplimiento de las previsiones adoptadas por los Estados en materia de no proliferación.

GRÁFICO 7. Argentina 2024: efectividad 4ª ronda



4.13. Conclusiones generales sobre la eficacia del Sistema Nacional argentino

Tomando cierta distancia de la calificación de moderada con la que GAFI ponderó la eficacia del sistema nacional argentino —que, obviamente, reanuda las expectativas de que con mayor dedicación y esfuerzo institucional el país logrará mejores resultados—, es posible observar un problema de orden estructural que obedece, como se advirtió, a un problema de objetivos y método del propio estándar global. Bajo esta línea de razonamiento, si se insiste acríticamente en aplicar la receta de GAFI en Argentina, el combate contra la criminalidad económico-financiera continuará siendo un fracaso.

Hay que reagrupar analíticamente los propios indicadores de desempeño que se utilizaron en la última evaluación mutua para que la hipótesis que aquí se presenta quede corroborada: el Sistema Nacional argentino no afecta sustantivamente —como no ha hecho nunca hasta ahora y posiblemente no lo haga en el futuro— las estructuras y circuitos económico-financieros del crimen organizado y el terrorismo debido a que existe una distorsión de los objetos que trata y de los mecanismos institucionales que pone a funcionar a lo largo del proceso teóricamente sistémico con el que opera. Esto conlleva esencialmente una reducción o simplificación inconsistente de la realidad, que se traduce en ineficacia.

El subsistema de mitigación comienza, a través de un aparato de coordinación institucional, a seleccionar amenazas a la proclamada integridad del orden económico-financiero, esto es activos ligados al narcotráfico, al contrabando, a la evasión, al terrorismo, etc. Categoriza esas amenazas y pondera el nivel de riesgo que cada una presenta para el Sistema Nacional. Es muy importante comprender que el objeto de intervención técnico-político de este componente son amenazas (que no se han materializado como un daño al orden protegido), no delitos consumados. Frente al universo de este tipo de fenómenos, el subsistema está forzado necesariamente a realizar una reducción de la realidad estableciendo estratégicamente las prioridades del combate sobre aquellas que presentan un mayor riesgo —lo que implica fácticamente “tolerar” aquellas de menor riesgo—.

Esta ingeniería institucional es clave y, como se observó, en el Sistema Nacional argentino presenta vacíos significativos debido a las pobres capacidades del dispositivo de Coordinación Nacional. Téngase en cuenta que las autoridades argentinas responsables y los evaluadores de GAFI calcularon que el volumen anual de los activos que se lavan en el país llega a la desopilante suma de USD 30.000 millones.

El subsistema de impedimento, utilizando la significativa red que componen 90.000 sujetos obligados,⁵⁴ reduce las amenazas identificadas a operaciones sospechosas que han tomado contacto con el orden económico-financiero formal (y obviamente dejando de lado las que circulan por los circuitos informales y/o clandestinos y que por tanto ingresan a este casi sin inusualidad detectable) y las reporta a la UIF para su análisis, lo que se tradujo en promedio anual durante el período evaluado en cerca de 55.000 ROS.

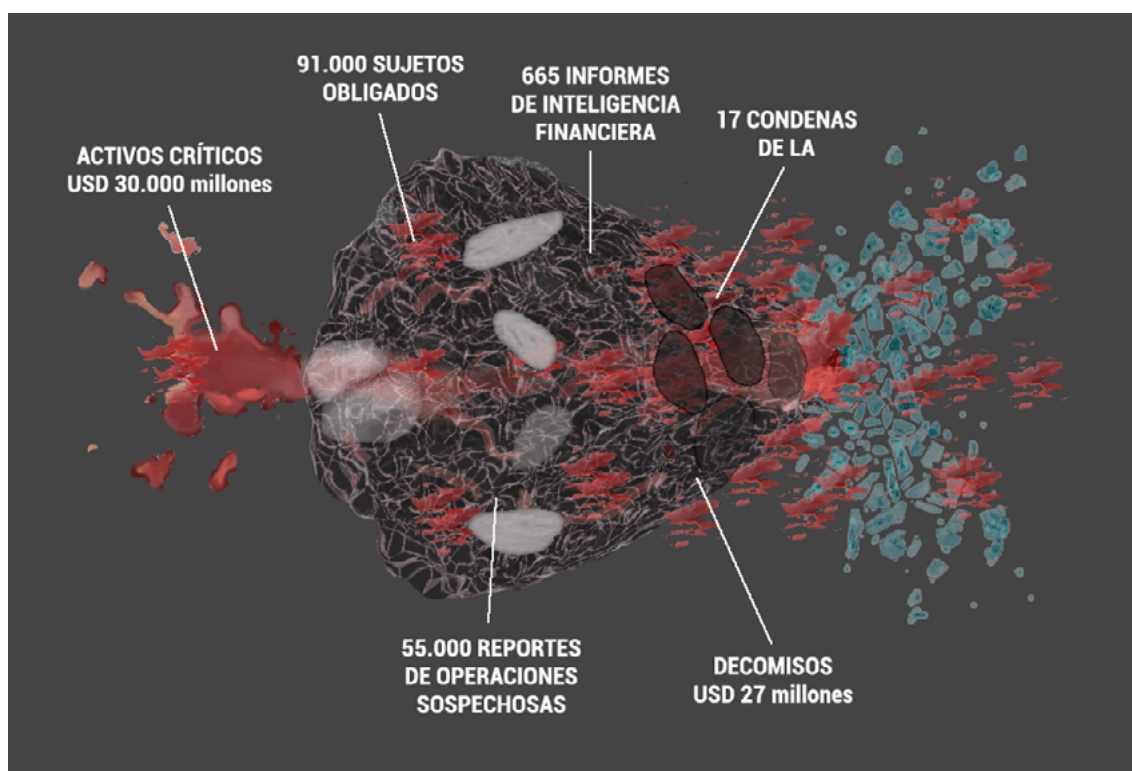
En el subsistema de sanción, la UIF traduce la información financiera recibida y produce anualmente un promedio de más de 660 informes de inteligencia financiera (IDI), de los cuales solo el 10 % se convierte en una comunicación susceptible de originar una causa penal nuevamente ante el Ministerio Público Fiscal. El 90 % restante de los IDI producidos constituyen respuestas a colaboraciones que le requieren el sistema de justicia penal tradicional, que en la mayoría de los casos no se vinculan a investigaciones de LA, FT o FP.

El proceso de criminalización en casos de LA implica una reducción aún más notable al traducir la información financiera en un escaso número de condenas privativas de la libertad —un promedio anual de diecisiete—, la mayoría en causas de relativa importancia que terminan en condenación condicional, mientras los decomisos informados a GAFI en promedio anual alcanzan la suma de USD 27.000.000, lo que no alcanza el 0,1 % del total del monto de activos que detectó el subsistema de mitigación (USD 30.000 millones). Si esto no es ineficacia, habría que inventar otro nombre técnico menos doloroso para describir este fracaso.

Así, siguiendo los criterios del estándar global, el Sistema Nacional argentino opera aplanando y simplificando la realidad de las amenazas al orden económico-financiero a tal punto que ese significativo e importante universo de actividades de lavadores y financistas ligados a actividades ilícitas graves ha quedado reducido a un pequeño cúmulo de delitos sancionados y bienes decomisados que no parece ser acorde con las expectativas más moderadas de lo que debe ser ponderado como el éxito de una configuración institucional como la que aquí se ha montado.

54 Al momento de edición de este artículo, y debido a que luego de la EM fueron eliminados de la lista de sujetos obligados las fundaciones, los despachantes de aduanas, las concesionarias de autos, motos y otros bienes registrables, junto a depuraciones del propio registro, la cantidad de las personas y entidades obligadas a reportar a la UIF se redujo a cerca de 50.000.

GRÁFICO 8. La eficacia del Sistema Nacional argentino



El análisis objetivo, dejando de lado todo juicio valorativo previo, de cómo funciona en la realidad concreta de la Argentina el Sistema Nacional creado a instancias del GAFI y la red de instituciones internacionales que siguen su ideario, demuestra que aquel conjunto de prácticas que requerirían la máxima atención del Estado nacional debido a su carácter distorsivo y disolvente no solo del orden económico-financiero, sino de la propia seguridad nacional, termina quedando en la órbita de la política criminal más tradicional, que no solo es rudimentaria institucionalmente para atender esta complejidad, sino que conceptualmente está orientada a ocuparse de delitos ya consumados sobre los cuales eventualmente y luego de mucho tiempo podrá aplicarles sanciones inventadas en los albores de la primera modernidad: prisión a los responsables y decomiso de los bienes. No se requiere un estudio criminológico muy sofisticado para saber que esto no alcanza para combatir eficazmente a circuitos y estructuras patrimoniales y logísticas de poderosas organizaciones mafiosas como las que sufre desde hace años la Argentina.

Definitivamente, todo esto indica que el problema de la eficacia del Sistema Nacional argentino presenta rasgos mucho más críticos que los observados por el mecanismo global cuando observó auspiciosamente que su desempeño debía calificarse de “moderado”.

5. Conclusiones

Este estudio partió de la lógica interna del proceso de estandarización global que obliga a los Estados a desarrollar sus propios sistemas nacionales para combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas. Esta premisa permitió examinar el problema de la eficacia desde la racionalidad que propone el propio estándar, utilizando como caso de estudio la experiencia concreta de la República Argentina. La principal conclusión es que el Sistema Nacional argentino ha logrado consolidar cierta estructura formal y un marco normativo articulado, pero sigue presentando graves déficits en cuanto a su capacidad para enfrentar sustantivamente las amenazas que representan las economías y las finanzas del crimen organizado y el terrorismo. Esta es, de hecho, la situación observable en el presente —único tiempo significativo para una interpretación realista—.⁵⁵

Con relación a la fórmula del estándar *sistema nacional*, por un lado, se ha tratado de demostrar que no existe una visión estratégica lo suficientemente compleja para orientar con éxito la implementación práctica de los sistemas nacionales. Llama la atención que, a pesar de contar con una burocracia técnica significativa, GAFI no haya producido aún un documento que defina con precisión qué debe entenderse por *sistema nacional* en los términos requeridos por un estándar global que aparece como clave. Esta omisión conceptual genera una consecuencia decisiva: la eficacia aparece como un elemento accesorio, añadido exógenamente al cumplimiento técnico de las recomendaciones, reproduciendo así el paradigma normativista liberal clásico que separa radicalmente el sistema que *debe ser* del sistema que efectivamente es (Kelsen, 1960).

En sintonía con esta ambigüedad del programa global, el ordenamiento jurídico argentino tampoco ha otorgado un estatus legal a este concepto. La Ley 25.246 —junto con sus normas modificatorias y complementarias— ha sido el eje normativo de las herramientas institucionales creadas en los últimos veinticinco años bajo el influjo de la estandarización técnica. Sin embargo, por tratarse de una norma de primera generación que ha sufrido reformas solo de coyuntura, carece de una orientación actualizada que justamente organice coherente y eficazmente el conjunto de los dispositivos dispuestos en esta tarea.⁵⁶ Este es un

55 Los idealistas —liberales o progresistas, es lo mismo— pueden imaginar un futuro más promisorio, esperando que el país, siguiendo los criterios del mismo estándar, mejore sus resultados. Es lo que se llama pensamiento utópico.

56 El concepto fue incorporado coyunturalmente por el decreto 360/2016 que creó la Coordinación Nacional en el seno del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En su art. 1 establece

aspecto no menor —que sin embargo no ha sido señalado por GAFI en su evaluación—, ya que un sistema para ser eficaz requiere no solo de un marco jurídico que ordene la multiplicidad de normas de inferior jerarquía (decretos, regulaciones, etc.), sino también de un anclaje del orden institucional que conforma cada uno de los dispositivos u organismos creados para el cumplimiento de los objetivos fijados.⁵⁷ En conclusión, la laguna legal que implica la indeterminación de los contornos y los objetivos técnico-políticos del Sistema Nacional conduce a que su eficacia quede comprometida desde su punto de partida. Una reforma legal que considere a la eficacia como su norte implica abandonar los retoques parciales que se realizan en el país luego de cada evaluación mutua y se adopte una perspectiva realmente sistémica que contemple todos los componentes del estándar que tornan funcional al Sistema Nacional.

Por otro lado, la propia formulación del estándar del GAFI relega la condición de “nacional” del sistema a un rol meramente funcional dentro de un objetivo de mayor jerarquía: la protección de la integridad del orden económico-financiero nacional e internacional. Bajo esta lógica, el Sistema Nacional argentino debe contribuir a garantizar transparencia, estabilidad, sostenibilidad y trazabilidad en los flujos financieros y comerciales globales. Sin necesidad de profundizar demasiado, es evidente que esta visión responde a los intereses predominantes de los países desarrollados —los mismos que con el liderazgo de los Estados Unidos fundaron y hoy lideran el GAFI—, donde la economía informal representa una fracción marginal del PBI (alrededor del 10 %).

La economía informal en Argentina constituye un fenómeno estructural de gran magnitud, con una incidencia que oscila entre el 35 % y el 45 % del PBI, dependiendo del método utilizado para su medición.⁵⁸ Se trata de un universo extremadamente complejo donde se organizan las actividades económicas de trabajadores sin acceso a aportes previsionales; unidades productivas de pequeña y mediana escala, que operan sin registro tributario, ni acceso a crédito, ni cobertura social; evasores fiscales de alta escala; y delincuentes que comercializan los

que tiene “la misión de reorganizar, coordinar y fortalecer el sistema nacional antilavado de activos y contrainiciación del terrorismo en atención a los riesgos concretos que puedan tener impacto en el territorio nacional [...]”.

57 Las causas de este fenómeno son múltiples: rigideces normativas en el mercado laboral, una presión fiscal elevada acompañada por una baja reciprocidad estatal, crisis macroeconómicas recurrentes y barreras de entrada que excluyen del circuito formal a trabajadores de baja productividad.

58 En el informe de evaluación mutua de la Argentina realizado por GAFI, se consignó que el porcentaje de la economía informal es del 30 % del PBI. Los evaluadores consideraron, sin embargo, que esa actividad informal “no se encuentra en una escala insignificante tal como el país lo evalúa y presenta”.

beneficios obtenidos de sus prácticas ilícitas (comercialización de estupefacientes y otros bienes prohibidos). Este contexto evidencia que la informalidad no constituye una anomalía pasajera, sino una dimensión constitutiva del modelo económico argentino contemporáneo. Si se pondera correctamente esta realidad, difícilmente pueda pensarse que la integridad sea un valor o un interés que pueda ser efectivamente protegido por un sistema nacional como el argentino. Si este es el objetivo de éxito preestablecido para guiar su funcionamiento, su fracaso, en términos de eficacia, está también asegurado de antemano. Esta no es una cuestión de principios o de naturaleza teórica, sino político-práctica. Al Sistema Nacional argentino habría que asignarle un objetivo más realista y concreto, como contribuir a la seguridad de los ciudadanos amenazada por la economía del crimen organizado y el terrorismo, por ejemplo.

En definitiva, con un *sistema nacional* cuya ingeniería técnica no ha sido determinada sistémicamente, y cuyos objetivos nacionales quedan desplazados por un objetivo global irrealizable, el combate contra la criminalidad financiera parecería tornarse una pretensión demasiado idealizada de las instituciones internacionales, plagadas de exigencias y obligaciones difíciles de cumplir para países como la Argentina. En el modelo propuesto, el método sugerido y los resultados esperados por GAFI pueden encontrarse las principales causas de la ineficacia en este particular combate.

Tras este análisis en concreto de los resultados obtenidos por el país en la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y de la proliferación, se verifica la tesis realista respecto a mecanismos internacionales como GAFI: su capacidad de incidir en la conducta de los Estados —incluso en aquellos con escaso o mediano poder fáctico— es limitada o incluso marginal. Puede imponerles un paradigma teórico de naturaleza técnica, una narrativa comunicacional universal y una arquitectura normativa amplia, pero no logra que estos puedan producir impactos significativo sobre las finanzas y patrimonios vinculados a actividades ilícitas como el narcotráfico, el contrabando, la evasión fiscal, el terrorismo o el comercio de bienes prohibidos.⁵⁹ En países como la Argentina, otras urgencias dominan la agenda pública: ciclos de crecimiento seguidos de inestabilidad macroeconómica, inflación alta, crisis cambiarias, déficits fiscales, deuda interna y externa, y presupuestos crónicamente insuficientes para responder a múltiples demandas sociales. A esto se suma el agotamiento del modelo

59 Deben analizarse con el mismo prisma realista las evaluaciones mutuas que GAFI/ GAFILAT llevó a cabo en los países de América Latina. Los resultados alcanzados por estos Estados también son insignificantes.

tradicional de representación política, que obliga a encontrar nuevas formas de legitimación del poder.⁶⁰ El resultado es una fragmentación social profunda, con niveles de pobreza que oscilan entre el 35 % y el 50 %, según el período que se analice de estos últimos años. En ese contexto, las amenazas económico-financieras, por su carácter invisible e insonoro, no logran posicionarse como prioridades gubernamentales.⁶¹

No obstante, Argentina conserva una importancia geopolítica considerable en la región. Es el octavo país del mundo en superficie, lo que le otorga conexión territorial con cinco países limítrofes y una proyección estratégica hacia la Antártida, dándole una dimensión bioceánica. Su economía figura entre las veinticinco más grandes del mundo, apalancada en la riqueza de su suelo y su plataforma continental: agroindustria, producción energética, los recursos mineros y la biodiversidad. Su capital humano, a pesar de las crisis, mantiene niveles educativos y culturales de relevancia regional. Desde una perspectiva realista, sería absurdo pensar en un nacionalismo vacío incapaz de participar con éxito de un mundo plenamente interconectado y competitivo. Por ello, Argentina debe continuar participando activamente de las instituciones internacionales, pero reconociendo que la protección de sus intereses nacionales —entre ellos combatir las amenazas económico-financieras vinculadas al crimen organizado, el terrorismo y la proliferación— provendrá de la consolidación de sus vínculos bilaterales con aliados estratégicos, antes que con mecanismos globales sin capacidad de comando propio.⁶² Estas alianzas también deben estar presididas por la lógica del realismo, que ayuda a calcular cuál es el beneficio que el país obtiene en esa re-

60 La candidatura a presidente de Javier Milei en las elecciones noviembre de 2023 puso al desnudo la impotencia de los partidos políticos tradicionales de dar cuenta de las demandas de una comunidad cada vez más agobiada por la pérdida de legitimidad de sus representantes. Sin un aparato electoral y sobre la base de una creativa batalla cultural contra la izquierda y los discursos políticamente correctos, basada en la denuncia de la “casta”, el nuevo presidente abrió un nuevo capítulo sobre la excepcionalidad argentina. La realidad dirá si su administración es el fin de esta crisis o un capítulo más de su expresión.

61 La tasa de homicidios intencionales cada 100.000 habitantes descendió a 3,8 en 2024 (menos del 13 % del 2023), dejando a la Argentina con los menores índices de violencia de la región. Esto disminuye la presión de la urgencia para enfrentar amenazas que son imperceptibles para el público. Sin embargo, apenas hace unos años una de las provincias clave de la Argentina, Santa Fe, y en particular la ciudad de Rosario, presentó tasas de 10 y de 22 homicidios cada 100.000 habitantes a causa de la violencia que ejercieron las bancas narcos que dominaban el negocio ilícito de la comercialización de estupefacientes. Cabe preguntarse qué ocurre hoy con los excedentes de ese mercado de consumo y tráfico de drogas, aun cuando la violencia haya disminuido ostensiblemente.

62 Estados Unidos, el gran poder político, continúa siendo un aliado clave no solo en materia de inversiones en el país, sino también apoyando los acuerdos que la Argentina mantiene con el FMI y otros organismos internacionales de crédito. Como no puede ser de otra manera, es un vínculo condicionado

lación (material o inmaterial, de corto o largo alcance). “Aliados incondicionales” es un oxímoron geopolítico que solo puede pronunciar un idealista, un desorientado o un traidor. El apoyo argentino a Israel en la guerra contra los terroristas palestinos en la Franja de Gaza es un buen ejemplo de cómo debemos proceder en esta materia. Israel no solo es enemigo de la República Islámica de Irán, que nos atacó impunemente en Buenos Aires, mientras Hamas es un instrumento estratégico del régimen de los ayatolás para sembrar terror en el mundo, como lo es también Hezbollah, sino que además de lo que se debe estar seguro es que estar del lado de los palestinos en este grave conflicto no genera nada positivo para los argentinos.⁶³

El realismo es una perspectiva que se organiza con base en el análisis de las leyes que rigen la vida humana en el marco de la sociabilidad que permite la configuración de unidades políticas. Procura alcanzar la mayor objetividad posible, apartándose de las aspiraciones, sentimientos, ideologías y valoraciones que describen los hechos no como ellos son, sino como eventualmente se pretende que sean. Por ello, en su núcleo conceptual, al estudiar los comportamientos de los Estados, se encuentra la noción de interés nacional que, como advertía Morgenthau, es el signo que ayuda a comprender el camino que toman las naciones en un mundo caótico, en un sentido estrictamente político. Los intereses determinantes, sean materiales e ideales, y las “imágenes del mundo” que explican su dinamismo, como decía Weber, de las acciones de las comunidades políticas se refieren esencialmente a aquello que garantiza su seguridad: primero, su supervivencia en tanto unidad política, y, complementariamente, el reconocimiento de su identidad nacional por parte de otras naciones. Esto implica siempre un posicionamiento y una competencia por la dominación.

La tristeza que produce el desarraigo cobra una dimensión política cuando se trata de combatir economías y finanzas del crimen organizado, y el terrorismo a lo largo y ancho del mundo: ese sentimiento agónico persuade a los funcionarios de los organismos internacionales de continuar imaginando una plataforma global como lugar adecuado para justificar un encuentro universal de ideas y medidas mancomunadas, capaz de dar cuentas de enemigos de la humanidad toda. Sin embargo, la compleja realidad de los órdenes concretos nacionales enseña que

por los intereses estructurales y coyunturales de esta potencia en su lucha por mantener su liderazgo en la escena regional y global.

63 Ya antes del ataque de Hamas a territorio israelí, el 7 de octubre de 2023, se advertía sobre el humanismo desubstancializado que hacía perder de vista el proyecto de odio extremo que gobernaba la voluntad de los dirigentes de esta agrupación al mando de la Franja de Gaza (Marteau, 2021).

los políticos locales no compren gratuitamente enemigos externos, a no ser por exigencias mucho más inevitables como aquellas que provienen del mandato de los grandes poderes fácticos. Dejando ello de lado, el único combate genuino que lleva a cabo un Estado se efectiviza frente a la evidencia de que existen hostilidades que realmente pueden impactar negativamente en los poderes constituidos. Es por ello que el realismo reivindica como legítima la lucha contra los circuitos y estructuras económico-financieras que alimentan a criminales organizados y a terroristas, aunque advirtiendo sobre la necesidad de reconstruir el modelo, el método y los objetivos a partir de los propios intereses nacionales en juego.

La reinención del combate a las economías y las finanzas ilícitas debe realizarse sobre bases más modestas, pero más sólidas: que reconozcan la realidad del contexto y de las propias capacidades del Estado Nacional. Resulta imprescindible romper los estrechos moldes del estándar que, luego de proponer una sofisticada ingeniería institucional, termina por confiar en que la solución vendrá de la mano de una vetusta y encorsetada respuesta punitiva como la que sigue proponiendo la política criminal contemporánea. Se puede trabajar con sus fragmentos, reinventar un programa realista de disrupción financiera y patrimonial que tenga verdadera capacidad para impactar *de facto* en los negocios, transacciones e inversiones de agrupamientos ilícitos que atentan contra las instituciones y el orden públicos de nuestro país.⁶⁴

La crisis de la globalización liberal y su correlato inevitable —el resurgimiento vigoroso del nacionalismo en diversas regiones del planeta— configuran un escenario tan desafiante como prometedor para países como Argentina. Una nación que aún lucha por proyectar, en el presente, la memoria de un pasado de logros que hoy se torna lejano, mientras alterna comedias y tragedias en el mismo capítulo de su historia contemporánea. Bien comprendida, la cosmovisión del nuevo nacionalismo no es un repliegue reaccionario, sino la reivindicación de un orden internacional compuesto por múltiples naciones soberanas, cada una afirmando su identidad política y cultural. Este marco ofrece a los ciudadanos una comunidad de pertenencia desde la cual comprender que el bienestar solo es posible como empresa colectiva. En este nuevo escenario en gestación, Argentina está llamada a dejar atrás la nostalgia estéril por una grandeza que las generaciones más jóvenes apenas pueden reconocer, y a consolidar una conciencia de nación compleja, diversa y excepcional. Una nación que todavía puede proyectarse hacia el futuro si recupera el valor estratégico de lo común como eje de su destino.

64 Será objeto de otro trabajo explicar los fundamentos, métodos y objetivos de un programa de disrupción financiera y patrimonial orientada por intereses nacionales.

En definitiva, el combate estatal contra agresores críticos —como pueden ser lavadores de dinero o financistas de agrupamientos ilícitos que atentan contra el orden concreto— solo puede tener sentido y eficacia si se lleva a cabo como resultado de una decisión soberana, bajo el amparo del imperativo superior del interés nacional. A fin de cuentas, la determinación de los enemigos para combatir no es técnica ni ideológica, sino profundamente política: jamás puede derivarse de una recomendación global, sino que está esencialmente vinculada a la forma en que una comunidad se autoafirma como unidad política soberana y se proyecta como Nación.

Como ya señalaba Hegel (1821), la libertad no es una propiedad individual abstracta, sino una realización concreta que solo puede alcanzarse dentro del Estado ético, donde los individuos se reconocen como miembros de una totalidad racional. En este marco, el orden institucional que lucha contra amenazas reales solo será legítimo si emerge de esa unidad comunitaria donde el pueblo se reconoce a sí mismo como sujeto de su destino. La República Argentina, entonces, no necesita fórmulas ajenas ni mandatos externos para cumplir con sus obligaciones fundamentales. Necesita, más bien, reconstruir la legitimidad de su soberanía desde una voluntad política colectiva, capaz de identificar lo común, defender lo propio y organizar con eficacia la protección de su propio orden.

REFERENCIAS

- Allison, G. (2020). The New Spheres of Influence. Sharing the Globe With Other Great Powers. *Foreign Affairs*, 2, 30-40.
- Bertalanffy, L. von. (1968). *General system theory. Foundations, development, applications*. George Braziller.
- Cháves, F. (17 de enero de 2025). Juan Félix Marteau: “La UIF tiene que dejar de querellar, eso es un invento argentino para que cada gobierno persiga a sus enemigos”. [Entrevista a Juan Félix Marteau]. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2025/01/17/juan-felix-marteau-la-uif-tiene-que-dejar-de-querellar-eso-es-un-invento-argentino-para-que-cada-gobierno-persiga-a-sus-enemigos/>
- Chaya, G. (2020) Juan Félix Marteau: “La UIF debería formar parte del sistema de inteligencia nacional”. [Entrevista a Juan Félix Marteau]. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/02/09/juan-felix-marteau-la-uif-deberia-formar-parte-del-sistema-de-inteligencia-nacional/>
- Ferrer, F. (15 de agosto de 2022). Un experto pidió derogar la facultad de la UIF de ser querellante en causas judiciales. [Entrevista a Juan Félix Marteau]. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2022/08/15/un-experto-pidio-derogar-la-facultad-de-la-uif-de-ser-querellante-en-causas-judiciales/>
- Ferrer, F. (1 de enero de 2023). Comienza el juicio por el atentado en Nueva York en el que fueron asesinados 5 argentinos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/judiciales/2023/01/01/comienza-el-juicio-por-el-atentado-en-nueva-york-en-el-que-fueron-asesinados-5-argentinos/>
- Ferrer, F. (21 de enero de 2023). El viaje de la amistad: emotivo recuerdo de los cinco argentinos que murieron en el atentado de Nueva York tras el comienzo del juicio. *Infobae*. <https://www.infobae.com/documentales/2023/01/21/el-viaje-de-la-amistad-emotivo-recuerdo-de-los-cinco-argentinos-que-murieron-en-el-atentado-de-nueva-york-tras-el-comienzo-del-juicio/>
- Financial Action Task Force. (1990a). *The Forty Recommendations*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/The40recommendationspublishedoctober2004.html>
- Financial Action Task Force. (1990b). *Annual Report*. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1990%201991%20ENG.pdf>
- Financial Action Task Force. (2004). *Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Argentina, junio de 2004. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mutualevaluationofargentina.html>

- Financial Action Task Force. (2010). *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Argentina. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER%20Argentina.pdf.coredownload.pdf>
- Financial Action Task Force. (2012). *International Standard to Combat Money Laundering and Terrorist Financing and Proliferation*. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Financial Action Task Force. (2013). *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT systems*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>
- Financial Action Task Force. (2022a). *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>
- Financial Action Task Force. (2022b). *Procedures for the FATF AML/CFT/CPF mutual evaluations, follow up and ICRG*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/5th-Round-Procedures.html>
- Financial Action Task Force. (2024). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Argentina. Mutual Evaluation Report*. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Argentina-Mutual-Evaluation-Report-2024.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Financial Action Task Force. (21 de febrero de 2025). *Jurisdictions under Increased Monitoring*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-february-2025.html>
- Fundación de Investigaciones en Inteligencia Financiera (FININT). (2024). *Bandas criminales, drogas ilícitas y violencia homicida. Insumos técnico-políticos para un programa de seguridad multidimensional en la provincia de Santa Fe*. <https://www.finint.org/wp-content/uploads/2025/03/FININT-Bandas-criminales-Resumen-Ejecutivo-240308.pdf>
- Hegel, G.W.F. (1821) *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundriss*, Suhrkamp, 2020.
- Kelsen, H. (1960). *Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit*. 2. Auflage. Mohr Siebeck, 2008.
- Krauthammer, C. (1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs: America and the World*, 70(1), 23-33.
- Krauthammer, C. (2003). *The Unipolar Moment Revisited*. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/legacy/the-unipolar-moment-revisited-391>
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. De Gruyter.

- Marteau, J. F. (27 de marzo de 2014). El vaciamiento del castigo al terrorismo. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/vaciamiento-castigo-terrorismo_0_HJYVLKAqvQe.html
- Marteau, J. F. (26 de noviembre de 2014). Lavado: la impotencia de la legislación. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/lavado_de_dinero-legislacion_anti-lavado-seguridad_juridica_0_rylIQ6vcDXl.html
- Marteau, J. F. (2016). *Criminalización del lavado de activos. Consideraciones político-criminales sobre la efectividad*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Marteau, J. F. (2 de diciembre de 2016). Una doctrina contra el terrorismo. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/doctrina-terrorismo_0_SyZBhdRMx.html
- Marteau, J. F. (27 de febrero de 2017). Contraterrorismo: la ley en el vacío. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/contraterrorismo-ley-vacio_0_ryDRm2-cg.html
- Marteau, J. F. (6 de junio de 2017). Instituciones y leyes frente al terrorismo. *Clarín*. <https://www.marteau.law/instituciones-y-leyes-frente-al-terrorismo/>
- Marteau, J. F. (28 de mayo de 2021). Hamas y el humanismo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2021/05/28/hamas-y-el-humanismo/>
- Marteau, J. F. (14 de febrero de 2024). Nuevas regulaciones sobre terrorismo y lavado o la utopía del statu quo. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/nuevas-regulaciones-sobre-terrorismo-y-lavado-o-la-utopia-del-status-quo-nid14022024/>
- Mearsheimer, J. (1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. (2018). *The great delusion. Liberal dreams and international realities*. Yale University Press.
- Mearsheimer, J y Walt, S. (2016). The Case for Offshore Balancing. A Superior U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*, 95, 70-83.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Comité de Coordinación para la Prevención y Lucha contra el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. (2022). *Evaluaciones Nacionales de Riesgos de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/evaluaciones_nacionales_de_riesgos_de_lavado_de_activos_y_de_financiacion_del_terrorismo_y_de_la_proliferacion_de_armas_de_destruccion_masiva_1.pdf
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. Alfred A. Knopf. Revised by Kenneth W. Thompson and W. David Clinton. McGraw Hill Higher Education, 7th ed., 2006.

- Schmitt, C. (1932). *Der Begriff des Politischen*. Duncker & Humblot, 1991.
- Schmitt, C. (1934). *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*. Duncker & Humblot, 2006.
- Schmitt, C. (1950). *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publikum Europaeum*. Duncker & Humblot, 1997.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2025). *World Drug Report*. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2025.html>
- Walt, S. (2018). *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr Siebeck, 1980.

Leyes y decretos

- Congreso de la Nación Argentina. (23 de diciembre de 1994). *Ley 24.448 Implementación del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, abierto a la firma en Londres, Washington y Moscú, el 1 de julio de 1968*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45158/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (9 de agosto de 1995). *Ley 24.534 Implementación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28255>
- Congreso de la Nación Argentina. (13 de abril de 2000). *Ley 25.246 Lavado de Activo de Origen Delictivo. Modificación Código Penal*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62977/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (22 de diciembre de 2011). *Ley 26.734. Código Penal. Modificación*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (18 de junio de 2015). *Ley 27.148 Orgánica del Ministerio Público Fiscal*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248194/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (15 de marzo de 2024). *Ley 27.739 Código Penal. Disposiciones*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=397355>
- Poder Ejecutivo Nacional. (12 de junio de 2012). *Decreto 918/2012. Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198578/texact.htm>

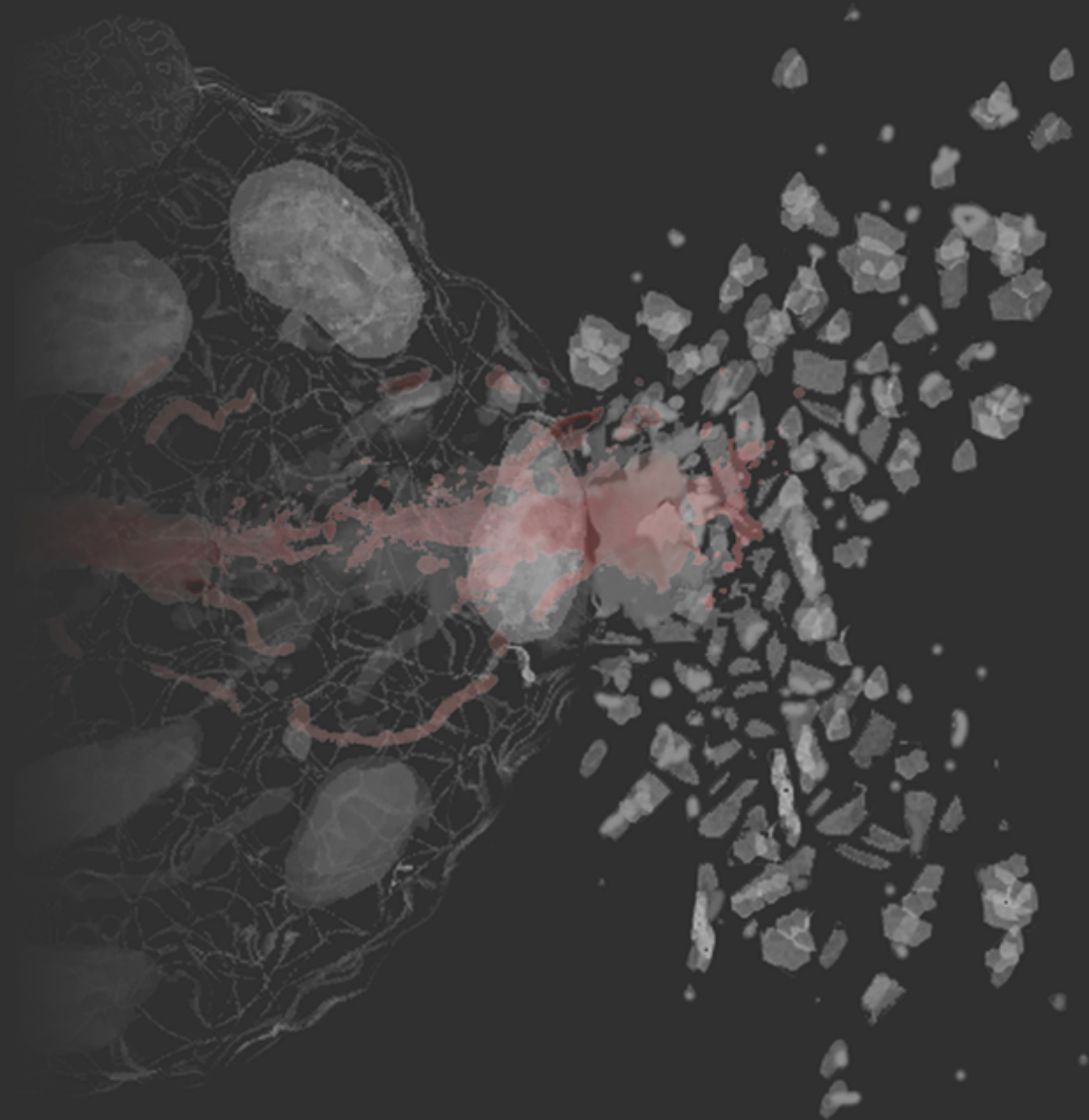
Poder Ejecutivo Nacional. (17 de febrero de 2016). Decreto 360/2016. Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258670>

Poder Ejecutivo Nacional. (21 de enero de 2019). Decreto DNU 62/2019. Régimen Procesal de la Acción Civil de Extinción de Dominio. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-62-2019-319068/texto>

Poder Ejecutivo Nacional. (16 de julio de 2019). Decreto 489/2019 Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo. Modificación del decreto 918/2012. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-489-2019-325214/normas-modificadas>

Poder Ejecutivo Nacional. (25 de marzo de 2024). Decreto 278/2024. Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo. Modificación del decreto 918/2012. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=397622>

CARI /



ISBN 978-987-1558-39-1



9 789871 558391