

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 18, junio de 2016
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Indexación

URVIO hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: FLACSO-Andes, EBSCO, LATINDEX, CLASE, DIALNET y REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makoswki (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

- Dr. Fredy Patricio Rivera Vélez (FLACSO, sede Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (Universidad Católica del Ecuador)
- Dr. Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

- Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

- Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

- Mtr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

- Mtr. Martin Scarpacci
- Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

Fotografías

- Ireri Ceja Cárdenas
- Martín Scarpacci

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

- revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

- Casilla: 17-11-06362
- Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador
- www.flacso.edu.ec
- Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) - Junio 2016 - No. 18

Presentación 7-11

Tema central

Cuatro tesis sobre las economías ilícitas 13-27
Luis Umbría Acosta

Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas
de seguridad pública centradas en la vida comunitaria 28-40
Alejandro Romero Miranda

Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la
Comisión Anticorrupción 1998-2008 41-60
Cielito Berenice Olivo Espín

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en
el combate al lavado de dinero 61-74
Keyla H. Vargas Rojas

Misceláneo

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería
en Argentina. 76-89
Jorge Battaglino

La tecnología de información y comunicación en prevención del delito 90-103
Jorge Francisco Aguirre Sala

Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas
de la vigilancia cotidiana. 104-123
Luis Berneth Peña

Entrevista

Crimen organizado y economía ilegal
Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual. 125-136
Por Liosday Landaburo Sánchez

Reseñas

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*
compilado por José Gabriel Paz 138-140
Daniel García Sanz

Geopolítica del narcotráfico en América Latina,
de Norberto Emmerich 141-143
Luis Fernando Amaya Martínez

Política editorial. 145-150

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) · Junio 2016 · No. 18

Presentation. 7-11

Central topic

Four theses about illicit economies. 13-27
Luis Umbría Acosta

Drogocriticidad claypit in Chile: coordinates for the design of policies
of centered public security in the communitarian life. 28-40
Alejandro Romero Miranda

Impunity and criminal deterrence of control against corruption in Ecuador:
The case of the Anticorruption Commission 1998 – 2008. 41-60
Cielito Berenice Olivo Espín

The impact of Mexico-United States cooperation in the fight
against money laundering. 61-74
Keyla H. Vargas Rojas

Miscellaneous

Intermediate forces and the fight against drug trafficking:
the case of Gendarmerie in Argentina. 76-89
Jorge Battaglino

Information Communication Technologies in crime prevention. 90-103
Jorge Francisco Aguirre Sala

Securonormativity. The urban sociability viewed from the everyday
practices of surveillance 104-123
Luis Berneth Peña

Interview

Organized crime and illegal economy
Interview to Daniel Sansó-Rubert Pascual 125-136
by Liosday Landaburo Sánchez

Books reviews

*Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para
la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio,*
compilado por José Gabriel Paz 138-140
Daniel García Sanz

Geopolítica del narcotráfico en América Latina,
de Norberto Emmerich 141-143
Luis Fernando Amaya Martínez

Política editorial. 145-146



Tema central

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero

The impact of Mexico-United States cooperation in the fight against money laundering

Keyla H. Vargas Rojas¹

Fecha de recepción: febrero del 2016.

Fecha de aceptación: marzo de 2016.

Resumen

En este artículo se examina la relación entre las Unidades de Inteligencia Financiera de México y los Estados Unidos para investigar flujos inusuales de dólares en México, así como para detectar una red transnacional de blanqueadores de dinero entre 2012 y 2014. Se mide el impacto tomando en consideración la evolución de la cooperación entre las Unidades a través de sus reportes anuales y documentos oficiales, aunado al Informe Anual del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. Se analizan los procesos de intercambio de información entre ambas instituciones y evalúa su vinculación en la construcción de la inteligencia requerida para articular órdenes judiciales por lavado de dinero (LD). Se concluye que esta relación ha sido benéfica para ambos países, ya que existen casos exitosos de detención de criminales por blanqueo de capitales gracias al trabajo en conjunto de las Unidades.

Palabras clave: lavado de dinero, cooperación internacional, Unidad de Inteligencia Financiera y delincuencia organizada.

Abstract

This article describes the effect of the relationship between Financial Intelligence Units of Mexico and the United States to investigate unusual dollar inflows in Mexico and to detect a transnational network of money launderers in 2012, 2013 and 2014. This impact was measured taking into account the evolution of cooperation between the Units through their annual reports and official documents together with the annual report of the Egmont Group of Financial Intelligence Units. The process of exchange of information between the two institutions is analyzed and its relationship evaluated regarding the construction of the requires intelligence to articulate arrest warrants and money laundering. It is concluded that the impact has been beneficial for both countries, as there are successful cases of detention of criminals for money laundering through the joint work of the Units.

Keywords: money laundering, international cooperation, Financial Intelligence Unit and organized crime.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales, egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, adscrita a la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es miembro del equipo de investigación del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE A.C. Correo: kharummi@aol.com

Introducción

La criminalidad transnacional organizada, entendida dentro de su lógica económica, tiene por común denominador la generación de utilidades provenientes de actos ilícitos destinadas a mantener a la empresa criminal en funcionamiento. Sin embargo, el manejo de dichos recursos requiere de especial atención para evitar que las autoridades detecten su procedencia y, por consiguiente, dismantelen a la organización criminal. Los montos deben introducirse cuidadosamente dentro de la economía formal haciendo uso de métodos legales para guardar y disponer de dinero en efectivo o electrónico. Este fenómeno, conocido como lavado de dinero es el proceso que “procura justificar legalmente e incorporar al flujo económico capitales de origen ilegal, creando una simulación transaccional-operativa” que permita ver los flujos de dinero ilegales como legales (Pérez 2006, 13).

Este proceso consta de tres etapas, ordenadas de tal manera para que se cumpla el objetivo último del lavador, hacer uso del dinero sin despertar sospechas de su origen ilícito:

- a) Colocación, introducción o prelavado. Consiste en ingresar los fondos del delito al sistema financiero para ocultar su verdadero origen.
- b) Lavado, la estratificación o dispersión. En esta etapa los criminales llevan a cabo transacciones financieras complejas en las que participan individuos u organizaciones simulando operaciones legítimas. Además, una de las metas es facilitar que el dinero se transporte o transfiera a otros puntos bajo el control de la organización,

con el fin de interferir el seguimiento del flujo de activos por parte de autoridades locales.

- c) Integración o reconversión. Los delinquentes introducen el dinero a la actividad económica formal para su libre uso por medio de instrumentos bancarios previamente creados o la conversión a efectivo. Existen múltiples técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para lavar dinero y su elección depende de diferentes factores (vulnerabilidades del sistema contra el blanqueo de capitales, las necesidades de la organización criminal y los recursos humanos o tecnológicos de los que dispone, entre otros).

A continuación se mencionan algunos ejemplos de las técnicas de lavado de dinero más recurrentes:

- Al interior del país
Uso de sistemas bancarios nacionales mediante operaciones de cuentas, casas de cambio, títulos de operaciones de crédito, empresas ficticias, contratos reales o ficticios, sociedades mercantiles.
- Fuera del país
Paraísos fiscales, sociedades interpuestas y oficinas offshore, contrabando de dinero, sociedades de transferencia de fondos

Nocividad del lavado de dinero

La nocividad del lavado de dinero comprende tres esferas principales: la económica, la política y la social. En primer lugar, la económica responde a la contaminación de las estructuras de mercado de los países pues quien integra los bienes de origen ilícito a las vías

formales del comercio de bienes y servicios no obedece a una lógica de libre competencia que regula a los agentes económicos dentro de la legalidad (Fabián 2011, 58). Respecto a la segunda esfera, cuando existe un tejido social descompuesto, la impunidad y la corrupción son dinámicas presentes en la correlación entre criminales y autoridades. La gravedad deriva en que los últimos pueden optar por ser laxos en los controles y vigilancia. Si son condescendientes, podrán obtener beneficios a corto plazo, pero para efectos del orden verán gradualmente como aumenta la dependencia de la economía a las actividades que desarrollan sujetos vinculados al ámbito criminal. En tercer lugar, la nocividad del lavado de dinero es social porque su origen está determinado por una serie de situaciones ilícitas, desencadenadas a partir de condiciones tanto de desorden como de descomposición de las reglas para la convivencia armoniosa de las sociedades.

Como el dinero es una mercancía que fluye por todo el mundo a través de sistemas operativos, que transgreden leyes y cruzan fronteras nacionales, su proyección es internacional y no puede ser analizado como un problema exclusivo de un país determinado (Nando 2009, 9). Para su erradicación y combate, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas 2000) se exhortó a los Estados para que sus “autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero fueran capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional”. Este razonamiento es justificado si se revisan algunas cifras globales. Por ejemplo, para 2013, el jefe en Colombia de la Oficina de las Naciones

Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Bo Mathiasen, declaró que el lavado de dinero vinculado con el narcotráfico y otras formas del crimen organizado maneja cantidades cercanas a los 740.000 millones de dólares.

Bajo esta lógica, el órgano intergubernamental, denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), instó a los países a crear una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la cual es descrita como un organismo o dependencia nacional y central que cumpla las funciones de recibir, analizar y canalizar información sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Hasta 2014 se tiene registro de la existencia de 211 UIF alrededor del mundo, de las cuales 147 pertenecen al Grupo Egmont². Estas unidades se encuentran divididas por regiones con fines de geolocalización, sin embargo, el intercambio de información no se limita a esta división.

² El Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo Egmont) es una asociación internacional informal creada el 9 de junio de 1955 cuyo objetivo es favorecer la cooperación mutua entre naciones y la creación de una red de inteligencia financiera. Esta organización goza de amplio reconocimiento en el ámbito internacional pues las UIF que la integran están obligadas a ser operativamente independientes. Esta independencia les permite examinar con eficacia los potenciales procedimientos delictivos, independientemente del delito subyacente y la organización que toma la iniciativa de investigación. Ver Egmont Group (2014a).

Tabla 1. División de UIF del Grupo Egmont por regiones

Región	Grupos Regionales	No. de UIF
América	<ul style="list-style-type: none"> • Caribbean Financial Action Task Force • Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica 	36
Asia-Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> • Asia Pacific Group on Money Laundering 	25
Europa Región I	<ul style="list-style-type: none"> • European Union • European Economic Area 	30
Europa Región II	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas Contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa 	22
África del Sur y Oriental	<ul style="list-style-type: none"> • Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group 	7
Región Euroasiática	<ul style="list-style-type: none"> • Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism 	6
Medio Oriente y el Norte de África	<ul style="list-style-type: none"> • Middle East and North Africa Financial Action Task Force 	11
África Central y Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Intergovernmental Action Group against Money Laundering in Central Africa. • Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment de l'Argent en Afrique de l'Ouest 	10
Total		147

Fuente: elaboración propia con datos de Egmont Group (2014a, 7). Nota: Los grupos mencionados en la tabla aglutinan a las UIF de los países que conforman las diferentes regiones, sin embargo, no existen Unidades de tipo regional.

Tipos de UIF

La incorporación de las UIF en los esquemas de erradicación del lavado de dinero permite que los países decidan cuáles serán sus funciones, responsabilidades o competencias dentro de la administración pública y en las estrategias locales de protección del sistema financiero o combate al crimen organizado. Para la implementación de una UIF se toman en

cuenta aspectos como las prioridades políticas, presupuestales y tácticas de cada nación, lo que hace que las agencias especializadas no sean iguales en todo el mundo. Existen 4 tipos principales de Unidades de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los cuales se explican a continuación:

Tabla 2. Clasificación de las Unidades de Inteligencia Financiera

Tipo de UIF	Estructura	Características
Administrativo	Integrada como dependencia de un Ministerio o Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> • Enlace entre el sector financiero y policial • Actúa como interlocutor de las instituciones financieras • Puede ser parte de las investigaciones, pero está a disposición de otras instancias judiciales o policiales. • Está sujeta a la supervisión directa de las autoridades políticas.
Policial	Organismo público no departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovecha la infraestructura existente, lo cual evita la necesidad de crear un organismo totalmente nuevo. • Respuesta más rápida de las fuerzas del orden ante indicios de lavado de dinero y otros delitos graves. • Posibilidad de intercambiar información con otros organismos policiales nacionales o regionales. • Es de carácter más reactivo que preventivo. • El acceso a los datos de las organizaciones financieras (distintos de la notificación de operaciones) por lo general exige que se inicie una investigación formal. • Es posible que las instituciones notificadoras se resistan a divulgar información a un órgano policial sobre operaciones sospechosas que no rebasen cierto monto.
Judicial	Dentro del poder judicial del Estado o fiscalía	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden abrir investigaciones de tipo financiero y ejercitar potestades judiciales. • Sirven como vínculo entre el sistema financiero y el poder judicial. • La información divulgada pasa directamente al organismo autorizado para investigar o enjuiciar.
Mixto	Cualquiera de las anteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Suelen ser resultado de la unión de dos o más organismos que ya se ocupaban del lavado de dinero, por lo que conjuntan varias características de cada modelo.

Fuente: elaboración propia con datos de Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2004, 12-19).

Contexto bilateral

México y Estados Unidos tienen economías estrechamente ligadas por el flujo constante de personas, mercancías y dinero que atraviesa sus

fronteras. En primer lugar, debido a que desde 1994 ambos países junto con Canadá forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los coloca como socios comerciales estratégicos (Notimex 2015). Y en

segundo lugar, debido a la cantidad de mexicanos que trabajan en el país vecino y envían sus remesas a familiares por montos alrededor de los 21 mil 597 millones de dólares (Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2015). Tanto mexicanos como estadounidenses hacen uso de los sistemas financieros de ambas naciones para facilitar el movimiento de dinero de un país a otro, también para aprovechar los servicios bancarios que tanto instituciones privadas como públicas ofrecen a aquellos empresarios o comerciantes que se dedican a la exportación e importación de bienes y servicios.

Bajo estas condiciones, las UIF se suman a otros órganos de supervisión de los sistemas financieros nacionales y hacen de intermediarios entre autoridades de cada país para hacer circular información que atienda las siguientes tipologías de lavado: la vinculación del lavado con estructuras de negocios como grupos empresariales nacionales o transnacionales, el uso ilícito de empresas legítimas y finalmente, el empleo de identidades o documentación falsa en la presentación de reportes como en la identificación de clientes (FIUs in Action 2015). Estudiar la concatenación entre las UIF es identificar de qué tipo son y cuáles son sus funciones dentro de las estrategias locales de combate al lavado de dinero a nivel local.

Vale la pena señalar que el primer antecedente con el que México y los Estados Unidos establecieron un lazo de coordinación en materia de lavado de dinero se remonta a 1994, bajo el nombre de Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas. Dicho acuerdo dispone fundamentalmente la circu-

lación de información entre ambas naciones concerniente a operaciones y transacciones que pudiesen derivar en blanqueo de activos. Es importante señalar que en 2003 el Acuerdo tuvo que ser modificado ya que no se había clarificado cuáles serían las autoridades competentes para solicitar y recibir la información de cada lado de la frontera, recordando que en México la UIF fue creada un año después.

El Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)

Del lado estadounidense se encuentra el FinCEN. La unidad fue creada el 25 de abril de 1990 durante la administración del expresidente George H. W. Bush. La misión de la agencia es proporcionar una red interinstitucional, con inteligencia y análisis de múltiples fuentes en apoyo de la detección, investigación y persecución del LD doméstico e internacional y otros crímenes financieros por medio de agencias Federales, Estatales, locales y extranjeras de aplicación de la ley (Department of the Treasury 1990b). Después de los ataques terroristas de 2001, dentro del Departamento de Seguridad Nacional se generó la idea de que los servicios de inteligencia financiera eran necesarios para hacer frente a los nuevos riesgos que podían poner en riesgo a los Estados Unidos, como organizaciones criminales de carácter transnacional. Fue así que en 2004 se creó la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera y el FinCEN adquirió el rol de unidad de inteligencia financiera. Debido a su ubicación dentro del Departamento del Tesoro, como Buró oficial adscrito a la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera, el FinCEN se considera una UIF de tipo administrativa (Department of the Treasury 1990a).

La Unidad de Inteligencia Financiera de México

Del lado mexicano se encuentra la UIF perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Fue creada en el año 2004 durante el sexenio de Vicente Fox Quesada y como competencias se le asigna recibir reportes de operaciones financieras, analizar las operaciones financieras y económicas y otras informaciones relacionadas, así como diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones vinculadas con lavado de dinero o financiamiento al terrorismo. Su misión está dirigida a impedir la realización de dichas operaciones, coadyuvar a “castigar a aquellos que las realicen así como sustraer la mayor cantidad de los recursos involucrados a favor del Estado” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2013).

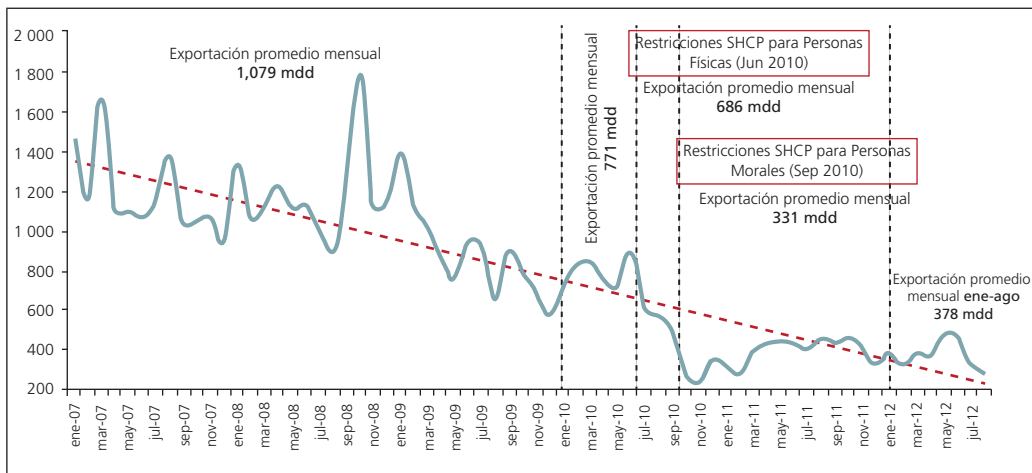
En concordancia con el Departamento del Tesoro, la SHCP también está vinculada con el eje estratégico de la administración mexicana en materia de seguridad. Para articular el eje “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se creó un gabinete especializado en el cual se incluye a la SHCP. Además, dentro del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación 2014), se menciona que la SHCP junto con la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República, lleva la batuta en la estrategia el Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico, lo que mantiene a la UIF como una herramienta en el combate a esta actividad criminal vinculada al lavado de dinero.

Primer caso de investigación conjunta: flujos de dólares en México

El fortalecimiento de la relación entre las UIF inició en 2008, cuando fueron convocadas por diferentes instituciones financieras mexicanas como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la SHCP en vista de la afluencia inusual de dólares en efectivo hacia México. El Estudio Conjunto de operaciones de dólares en efectivo entre FinCEN y la UIF se centró en explicar cuál era el origen de los dólares en efectivo, además de identificar las zonas en las que se utilizan y las actividades económicas donde existe mayor afluencia de esta divisa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2012). Se concluyó que el origen del dinero se ubicaba en el sector de remesas, turismo y comercio transfronterizo, mismo donde se generaban dólares en mayores cantidades.

Los resultados de la investigación fueron utilizados en los diferentes proyectos que emprendió el Gobierno mexicano para articular la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo, publicada el 26 de agosto del 2010. Las medidas que fueron diseñadas a partir de la investigación restringen el ingreso de la moneda en el sistema financiero cuyo origen lícito no puede ser comprobado. El alcance de las disposiciones fue que en 2011 hubo una disminución del 38% en la captación de dólares en efectivo de Estados Unidos a México y un descenso del 35% en los flujos de dólares enviados desde instituciones financieras mexicanas. En el siguiente gráfico se observa el descenso progresivo del promedio mensual de millones de dólares exportados antes y después de que las Restricciones de la SHCP fueran implementadas.

Gráfico 1. Resultados de juzgamiento de casos por la CCCC. Período 1998-2008



Fuente: UIF (2012, 32).

Se observa que entre julio y septiembre del 2010 existe una caída sin precedentes del volumen de dólares exportados de México y Estados Unidos. Cabe destacar que en el mismo momento son las restricciones a “personas físicas”³ las primeras en implementarse. El segundo descenso precipitado ocurre entre septiembre y noviembre del mismo año, con las restricciones a “personas morales”. A pesar de que los 14 meses siguientes existe un repunte paulatino en la cifra de dólares, nunca alcanza el tamaño de las exportaciones de moneda antes de las restricciones para “personas físicas”.

3 De acuerdo a la legislación mexicana, para fines fiscales es necesario definir si una persona lleva a cabo sus actividades económicas como persona física o como persona moral, ya que las leyes establecen un trato diferente para cada una, y de esto depende la forma y requisitos para darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y las obligaciones que adquieran. Una persona física es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos, mientras que la persona moral es una agrupación de personas que se unen con un fin determinado, por ejemplo, una sociedad mercantil, una asociación civil.

Otra medida adoptada fue la creación de la figura “comisionista cambiario”⁴, misma que atiende a las realidades comerciales de las actividades en el norte del país donde el peso mexicano y el dólar son utilizados indistintamente, por ejemplo hoteles y tiendas de servicios.

La Iniciativa Mérida

Merece especial atención la integración de las UIF en el desarrollo de programas bilaterales de seguridad y de combate al crimen transnacional organizado como fue la Iniciativa Mérida⁵, en el cual las agencias se enfocan

4 Se denomina comisionista cambiario a los comercios que a nombre y cuenta de las instituciones puedan efectuar operaciones de compra y venta de divisas.

5 La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación establecido el 30 de junio de 2009 entre EEUU, México y Centroamérica. Participan, por el lado de EEUU el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la CIA, el FBI y la DEA; por parte de México, el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la

en actualizarse tecnológicamente, por medio de donaciones de *software*, servicios y aplicaciones especializadas así como apoyo en infraestructura de hardware y comunicaciones. Para efectos de las operaciones de la UIF, la Iniciativa Mérida significó eliminar las dificultades técnicas que retrasaban y entorpecían la coordinación con su homóloga en Estados Unidos.

Segundo caso de investigación conjunta: red criminal de lavado de dinero

A comienzos de 2013, la UIF mexicana recibió de diferentes instituciones financieras mexicanas numerosos Reportes de Actividades Sospechosas (SARs, por sus siglas en inglés) señalando a 43 compañías en México y en el extranjero cuyo irregular manejo de clientes y servicios financieros sugería irregularidades de procedimiento compatibles con actos, omisiones u operaciones que podrían favorecer la comisión del delito de lavado de dinero. En respuesta, la UIF dio seguimiento a dichos reportes haciendo uso del Programa Computarizado de Análisis de Alto Riesgo (CRACP, por sus siglas en inglés), *software* que da prioridad a los informes con las calificaciones de riesgo más altas, que son revisadas de manera detallada y oportuna. Los resultados arrojados fueron que 5 de las entidades sospechosas tenían niveles de riesgo alarmantes.

En consecuencia, autoridades de ambos países formaron un grupo de investigación pocos meses después de la identificación de los primeros SARs. Conforme la UIF

recopiló mayor información, salieron a la luz datos que reafirmaban sus sospechas de enfrentarse a un posible caso de lavado de dinero de alcance transnacional y elevadas proporciones, ya que desde el año 2010 las entidades realizaron transferencias por un monto estimado de \$263.1 millones de dólares, equivalentes a poco más de \$3,946.5 millones de pesos (Egmont Group 2014a). Una vez la UIF hubo recolectado suficiente inteligencia para suponer un vínculo con los Estados Unidos, contactó al FinCEN para presentar el caso.

A partir de este momento, las UIF se involucran en un proyecto de investigación criminal y llegaron a la conclusión de que las compañías investigadas conformaban una organización de lavado de dinero que operaba como una red internacional. De forma conjunta, analizaron fuentes tanto privadas como gubernamentales y lograron obtener datos precisos para poder presentar el caso como un “asunto prioritario” a las dependencias competentes en la materia tanto en México como en Estados Unidos. Entre esta información, destaca 1) la estimación del monto lavado, que rondaba los 600 millones de dólares y 2) las formas en que se había generado el ocultamiento del dinero: uso de recibos falsos y robo de identidad. Por último, se detectó que dichas entidades pertenecían a distintos ramos de la industria, como el textil y electrónica, así como a la rama de los servicios de contabilidad y auditoría.

Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el CISEN.

Gráfico 2. Investigación conjunta FinCEN y la UIF mexicana



Fuente: UIFNota: Programa Computarizado de Análisis de Alto Riesgo (CRACP), Egmont Secure Web (EGW) Plataforma de internet desarrollada para el intercambio seguro de información entre las UIF, Procuraduría General de la República (PGR), Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), lavado de dinero (LD).

Vinculación con instituciones de aplicación de justicia

Los resultados que arrojó la investigación permitieron que esta trascendiera a otro nivel, pues el caso desarrollado ya no era de naturaleza preventiva, sino reactiva. En otras palabras, las UIF ya habían completado la etapa de estudio y detección de la actividad criminal llegando incluso a conocer a los actores que permitían la proyección del delito en más de un país. Por ello, es que las UIF suman en la investigación al Departamento de Justicia de los Estados Unidos y a su contraparte mexicana, la Procuraduría General de la República, para apoyarlas en la detención de los criminales.

Este objetivo se cumplió cuando en octubre 2013, las autoridades mexicanas lograron recabar la información necesaria para justificar la detención de 38 individuos involucrados y algunos meses después, en enero del 2014, detener al líder de la organización así como a uno de sus colaboradores. Gracias a la misma investigación, posteriormente se liberaron órdenes de aprehensión contra 4 fugitivos asociados a la red, entre los que se concentraba una suma ascendente a los 13.4 millones de dólares, distribuidos en 39 cuentas de 7 bancos así como 2 propiedades (Egmont Group 2014a, 32). El resumen de la investigación arrojó que las entidades proveían de servicios de lavado de dinero a más de 1500 beneficiarios de 42 países. Inclusive, el FinCEN pudo rastrear dentro de los beneficiarios a grupos vinculados al narcotráfico (Department of the Treasury 2014), motivo por el que el caso permanece abierto y bajo investigación en los Estados Unidos. A modo de esquema, la Ilustración expone el proceso de crecimiento de

la investigación, destacando los puntos clave para la coordinación entre las UIF, autoridades judiciales así como los resultados en un orden cronológico.

En la esfera internacional, fue dentro del Grupo Egmont donde se reconoció la labor de ambas Unidades como modelo para que otras UIF cooperen en investigaciones bilaterales. El premio *Best Egmont Case Award* 2014, una iniciativa del Grupo de Trabajo Continuo del Grupo Egmont, fue otorgado bajo criterios específicos.

- a) Demostrar que la función de la UIF era relevante para el desarrollo del caso.
- b) Proporcionar evidencia de la colaboración internacional o interno efectivo que contribuyó a un resultado más exitoso.
- c) Ilustrar que la retroalimentación efectiva mejora el desarrollo del caso y ha contribuido a un resultado positivo.
- d) Presentar un alto nivel de complejidad, que incluye: una variedad de técnicas y métodos de lavado de dinero, el tamaño y la fuente de los fondos involucrados, y el número de agencias y jurisdicciones involucradas.

Dicho lo anterior, queda esclarecer cuáles fueron las acciones concretas de las UIF respecto a la prevención, detección y combate a la organización criminal, resumidas en la tabla siguiente:

Tabla 3. Acciones desarrolladas por la UIF mexicana y el FinCEN

Agencia responsable	Acción
UIF	Presentación de un caso de investigación que compete a dos países de forma directa y a 40 de forma indirecta.
UIF-FinCEN	Intercambio de información a través de la Egmont Secure Web.
UIF-FinCEN	Detección de una organización de lavado de dinero transnacional.
UIF-FinCEN	Identificación del modus operandi de la organización criminal (red).
UIF-FinCEN	Obtención de estimaciones de los montos lavados.
UIF-FinCEN	Detección de sectores industriales involucrados en el proceso de lavado.
UIF-FinCEN	Inclusión de autoridades judiciales en la investigación (Departamento de Justicia y Procuraduría General de la República).
UIF-FinCEN	Aportación de pruebas que permitieran la detención y búsqueda de criminales.
FinCEN	Vinculación de la red con otros grupos criminales.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

En materia de prevención, tanto la unidad mexicana como la estadounidense participaron activamente tanto en el fortalecimiento del marco normativo como en el desarrollo de estudios estratégicos para descifrar patrones de comportamiento de grupos criminales. A partir de la inteligencia generada no solo se implementaron restricciones en el ingreso y egreso de dólares entre México y Estados Unidos, también se identificaron los sectores de las economías con mayor riesgo de ser aprovechados por los lavadores.

En cuanto a detección del lavado y combate a grupos criminales, el impacto de la investigación entre las UIF fue significativo en razón de que coadyuvaron a la construcción una averiguación suficientemente sólida como para justificar la detención de los responsables, competencia que recae fuera de las facultades de las UIF. El hecho de que el caso siga siendo investigado en los Estados Unidos por su relación con operaciones de grupos dedicados al narcotráfico también respalda la afirmación de que la inteligencia generada por

las UIF tiene enorme valor para que otras dependencias dentro de la red interinstitucional de seguridad de cada nación puedan agilizar sus propias investigaciones.

El caso permite observar vínculos criminales internacionales que inadvertidos hasta que el FinCEN y la UIF de forma conjunta dieron seguimiento a las acciones evasivas que las empresas sospechosas. Gracias a esta labor se abandonó el supuesto de que las operaciones detectadas eran eventos aislados y se determinó que el *modus operandi* de los criminales seguía la lógica de una red transnacional. Cuando el FinCEN se unió a la investigación de la UIF se agilizó el proceso que conllevó a detener las actividades de la red. Es decir, que de manera aislada, la UIF tardó 3 años en detectar la actividad criminal y el FinCEN ignoraba su existencia. Sin embargo, de manera conjunta las UIF tardaron 9 meses en llevar a cabo la articulación de una investigación sólida que devino en la posterior detención de los criminales. A pesar de los avances observados para los dos países con la articulación de las UIF en sus sistemas de prevención y erradicación de

lavado de dinero, aún quedan áreas de cooperación que requieren atenderse.

Los efectos para la relación de cooperación de las UIF de los casos de estudio expuestos en los niveles de confianza dan cuenta de que existen las condiciones para que las unidades puedan desarrollar agendas comunes de cooperación estratégica y con ello profundizar en el combate bilateral al crimen organizado. De acuerdo al *National Antimoney Laundering Risk Assessment*, 28 de las 67 organizaciones dentro de la lista objetivo de la lista de Miembros Clave de Organizaciones Delictivas⁶ (CPOT por sus siglas en inglés) tienen su base de operación en México. Si a lo anterior se suma la información que se tiene sobre los volúmenes de dinero lavado de las organizaciones dedicadas al narcotráfico que operan tanto en Estados Unidos como en México, se verá la necesidad de una atención focalizada en esta coyuntura por parte de ambos gobiernos.

El impacto de los casos recuperados de cooperación entre las UIF de México y los Estados Unidos puede medirse de dos formas diferentes, pero que al final, confluyen en el fortalecimiento de los esquemas bilaterales de seguridad y combate al crimen transnacional organizado:

1. Impacto sobre la disminución del uso de instituciones financieras o bancarias mexicanas y de Estados Unidos para lavar dinero, mediante la observación del fenómeno y la creación de herramientas jurídicas especializadas.
2. La profundización en los niveles de cooperación entre ambos países ya sea a través

de protocolos conjuntos, intercambio de información financiera y judicial. La consecuencia a nivel local fue elevar el nivel de la UIF mexicana dentro del esquema de seguridad.

Tan solo hace falta ver las delcaraciones realizadas en 2015 por el subprocurador general de Estados Unidos, Kenneth Blanco, quien señaló que la suma de dinero lavado por organizaciones criminales entre su país y México, asciende los 29 mil millones de dólares (Cardoso 2015). Formalmente, no existe aún una estrategia clara en la cual se entrelacen ambas unidades en el seguimiento de dichas organizaciones. He aquí un espacio de oportunidad para ambos gobiernos de fortalecer sus esquemas de seguridad y acotar a las organizaciones criminales que operan en ambas partes de la frontera.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2000. "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1292>.
- Cardoso, Víctor. 2015. "EU calcula en 29 mil mdd dinero lavado desde México". *La Jornada*, 9 de marzo. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/09/lavado-de-dinero-alcanza-los-29-mil-mdd-al-ano-entre-mexico-y-eu-subprocurador-7864.html>.
- Fabián Caparrós, Eduardo. "La prevención y represión del lavado de activos desde una óptica internacional comparada", en Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero, Fernando Pérez Noriega, Lucero Ramírez León (coord.),

⁶ La Consolidated Priority Organization Target es una lista seleccionada por diferentes agencias de los Estados Unidos donde se señalan las organizaciones internacionales de tráfico de drogas y lavado de dinero objetivos más prolíficas en el mundo.

- Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República, 9 de febrero del 2011.
- Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. 2004. *Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General*. EEUU: International Monetary Fund Publication Services.
- Department of the Treasury. 1990a. "Establishment of the Financial Crimes Enforcement Network", <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>.
- _____. 1990b. "Treasury Order 180-01", <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>.
- _____. 2014. "Mexican Bankers Association AML/CFT Seminar", http://www.fincen.gov/news_room/speech/pdf/20141003.pdf.
- Diario Oficial de la Federación. 2014. "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI", http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014.
- Egmont Group. 2014a. *Annual Report 2013-2014*. Toronto: Egmont.
- _____. 2014b. "Informe de los Co-Chairs de la 22 Reunión Plenaria del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera", www.egmontgroup.org/library/download/351.
- _____. 2015. "FIUS in Action", <http://www.egmontgroup.org/library/download/21?phpMyAdmin=1b8c4dca9046t6509c6bc>.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. 2015. "Mexicanos en el Mundo", <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>.
- Nando Lefort, Víctor Manuel. *El Lavado de Dinero: nuevo problema para el campo jurídico*. México: Trillas.
- Notimex. 2015. "EU se consolida como primer socio comercial de México". *La Jornada*, 6 de enero. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/01/06/eu-se-consolida-como-primer-socio-comercial-de-mexico-7571.html>.
- Pérez Lamela, Héctor D. 2006. *Lavado de Dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e Investigación de Operaciones Sospechosas*. Argentina: LexisNexis.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1997. "Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos", Protocolo que modifica el Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas", http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_5.html.
- _____. 2012. "Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012", http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf.
- _____. 2013. "Atribuciones de la Unidad de Inteligencia Financiera, reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 30 de diciembre de 2013", <http://dof.gob.mx/>.
- UIF (Unidad de Inteligencia Financiera). 2012. "Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012", http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_UIF_oct_2011Sep_2012.pdf.