

# Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

**Sergio Aguayo Quezada**  
**Raúl Benítez Manaut**  
Editores

**Malgorzata Polanska**  
**Armando Rodríguez Luna**  
Anexo estadístico



# **Atlas** **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2012**

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis  
de la Seguridad con Democracia, A. C.  
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,  
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:  
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:  
*Atril, excelencia editorial,*  
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio  
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en  
[www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México  
*Printed in Mexico*

# Índice

<b>Introducción: las violencias. Balance, efectos y perspectiva</b>	<b>11</b>
<i>Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut</i>	
<b>Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica</b>	<b>15</b>
<i>Antonio L. Mazzitelli</i>	
<b>El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos</b>	<b>25</b>
<i>José Luis León Manríquez</i>	
<b>El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina</b>	<b>31</b>
<i>Juan Carlos Garzón</i>	
<b>El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida</b>	<b>39</b>
<i>Eric L. Olson</i>	
<b>El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica</b>	<b>47</b>
<i>Simone Lucatello</i>	
<b>El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México</b>	<b>55</b>
<i>Georgina Olson Jiménez</i>	
<b>Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México</b>	<b>63</b>
<i>Celina Realuyo</i>	
<b>Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios</b>	<b>73</b>
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
<b>Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas</b>	<b>83</b>
<i>Günther Maihold</i>	
<b>La impunidad crónica y la violación de derechos humanos</b>	<b>93</b>
<i>Mariclaire Acosta</i>	
<b>Avances y retos de la reforma de justicia penal en México</b>	<b>101</b>
<i>David A. Shirk</i>	
<b>Las fuerzas armadas mexicanas en 2012</b>	<b>111</b>
<i>Íñigo Guevara y Moyano</i>	
<b>El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México</b>	<b>119</b>
<i>Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres</i>	
<b>La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal</b>	<b>127</b>
<i>Arturo Alvarado</i>	

## Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México

Celina Realuyo<sup>1</sup>

### LA AMENAZA QUE REPRESENTA EL LAVADO DE DINERO

Al examinar a las organizaciones criminales transnacionales (OCT) que operan en Estados Unidos y México nos concentraremos en sus actividades ilícitas más evidentes, como el tráfico de drogas, armas y personas, así como el secuestro, la extorsión y el lavado de dinero. Estas empresas criminales se benefician de cadenas globales de suministro, así como de vacíos de gobernabilidad, con el objetivo de mover sus productos y servicios para satisfacer la demanda del mercado. Si bien la globalización del crimen organizado no es un fenómeno reciente, la magnitud, ritmo y violencia que acompañan a sus actividades ilegales en los últimos años es alarmante.

De acuerdo con el Centro Nacional de Información sobre Drogas del Gobierno de Estados Unidos (NDIC, por sus siglas en inglés), las principales OCT con sede en México y sus socios están consolidando su dominio en el tráfico de drogas hacia Estados Unidos y mantendrán una posición dominante en el futuro. Su poder se deriva de una ventaja competitiva basada en varios factores, incluyendo el acceso a y el control de las rutas de trasiego, así como la capacidad de producir (o adquirir), transportar y distribuir casi todas las principales drogas ilícitas que se consumen en ese país. Las OCT mexicanas están muy bien financiadas y armadas, lo que representa una amenaza a la seguridad, prosperidad y psique de las sociedades de los dos países.

Para las organizaciones criminales transnacionales “todo es cuestión de dinero”. Estas empresas buscan maximizar sus ganancias en cada oportunidad y minimizar el riesgo de ser detectadas y de que sus miembros sean detenidos. El dinero es la *sangre* para cualquier organización, incluyendo los gobiernos, las compañías privadas y el crimen organizado. Desde la compra de bienes y servicios hasta el pago de nómina a sus empleados, el dinero es el oxígeno para cualquier actividad, sea lícita o ilícita. Las OCT lavan dinero para disfrutar las ganancias de sus delitos. Contrariamente a lo que algunos piensan, el lavado de dinero no es un crimen sin víctimas. Las ganancias así obtenidas enriquecen y empoderan a las asociaciones delincuenciales, debilitando a las instituciones del Estado.

En 2011 Estados Unidos publicó la *Estrategia para combatir la delincuencia organizada transnacional*, la cual describe cómo las OCT y sus actividades ilícitas, incluyendo el lavado de dinero, representan una amenaza para la seguridad nacional. Derivado de esta estrategia, el combate al lavado de dinero se vuelve un aspecto central de la lucha contra el crimen organizado.

En lo que va del 2012, dos casos de lavado de dinero cometidos por las OCT que operan en México y Estados Unidos han destacado en las primeras planas de los medios de comunicación. Su revelación ha aumentado el control sobre las vías a través de las cuales estos grupos delictivos mueven y ocultan su dinero. El 12 de junio agentes federales de Estados Unidos arrestaron a José Treviño Morales, hermano del líder de Los Zetas, Miguel Ángel Treviño Morales, por el lavado de millones de dólares mediante la compra y venta de caballos de carrera cuarto de milla. Por otro lado, en julio, el Subcomité de Investigaciones Especiales del Senado estadounidense acusó al banco HSBC de lavar siete mil millones de dólares

<sup>1</sup> Profesora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad de Defensa Nacional, Estados Unidos.

de activos criminales entre 2007 y 2008 en México y Estados Unidos. En respuesta a estas acusaciones, las autoridades regulatorias mexicanas en materia bancaria impusieron una multa a HSBC de 27.5 millones de dólares por incumplimiento de los sistemas contra el lavado de dinero y control financiero.<sup>2</sup> En diciembre, el Departamento de Justicia e impuso la multa más grande en la historia de Estados Unidos, de 1,900 millones de dólares, por presunto lavado de dinero y violaciones de las leyes antiterroristas.<sup>3</sup>

#### PRINCIPALES MODALIDADES DE LAVADO DE DINERO EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

El lavado de dinero es el proceso de colocación, estratificación e integración mediante el cual las utilidades financieras producto de actividades ilícitas son transformadas de manera que parezca que tienen un origen legal. El dinero se lava en tres etapas:

1. En la primera, *colocación*, el lavador introduce las ganancias sucias (ilegales) en el sistema financiero legal. Esto puede hacerse mediante la fragmentación de grandes cantidades de dinero en efectivo en pequeñas cantidades que son depositadas directamente en cuentas bancarias o utilizadas para comprar instrumentos monetarios –cheques, giros postales, etcétera– que son posteriormente depositados en cuentas con otra ubicación.
2. Una vez que los fondos han entrado en el sistema financiero inicia la segunda etapa o *estratificación*. En esta fase el lavador realiza una serie de conversiones o movimientos de los fondos para distanciarse de la fuente original. Los fondos pueden ser canalizados a través de la compra y venta de instrumentos financieros o mediante la transferencia de dichos fondos a cuentas en distintos bancos del mundo. En algunos casos, el lavador puede disfrazar las transferencias como pagos de bienes y servicios, dando una apariencia legítima a estos fondos.
3. Después de que se han procesado con éxito los ingresos ilícitos en las dos primeras fases, en la tercera etapa, o *integración*, los fondos *limpios* regresan a la economía formal. El lavador puede decidir invertir los fondos en bienes raíces, artículos de lujo o empresas.<sup>4</sup>

Las autoridades estadounidenses estiman que las organizaciones del narcotráfico envían a México entre 19 y 29 mil millones de dólares al año.<sup>5</sup> Actualmente este es el primer destino de colocación de narcodólares.<sup>6</sup> Para mover y blanquear el producto de su delito, las organizaciones criminales transnacionales se apoyan en el contrabando de dinero en efectivo, en transferencias bancarias y giros tradicionales, así como en esquemas de lavado de dinero a través de transacciones comerciales.

<sup>2</sup> “HSBC Chief Says Fine Concludes Money-laundering Probe”, *Reuters*, consultado el 2 de septiembre de 2012, en [www.reuters.com/article/2012/07/26/us-hsbc-mexico-idUSBRE86POXM20120726](http://www.reuters.com/article/2012/07/26/us-hsbc-mexico-idUSBRE86POXM20120726)

<sup>3</sup> “HSBC Said to Pay at Least \$1.9 billion in Laundering Pact”, *Washington Post*, consultado el 11 de diciembre de 2012, en [www.washingtonpost.com/business/hsbc-said-to-pay-at-least-19-billion-in-laundering-pact/2012/12/10/c7d8b24a-4313-11e2-8c8f-fbebf7ccab4e\\_story.html?hpid=z5](http://www.washingtonpost.com/business/hsbc-said-to-pay-at-least-19-billion-in-laundering-pact/2012/12/10/c7d8b24a-4313-11e2-8c8f-fbebf7ccab4e_story.html?hpid=z5)

<sup>4</sup> *Financial Action Task Force*, consultado el 2 de septiembre de 2012, en [www.fatf-gafi.org/](http://www.fatf-gafi.org/)

<sup>5</sup> National Drug Intelligence Center (NDIC), *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington D.C., 2008, consultado el 3 de septiembre de 2012, en [www.justice.gov/archive/ndic/pubs31/31379p.pdf](http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs31/31379p.pdf).

<sup>6</sup> *Idem*.

*Contrabando de dinero en efectivo*

El *cash* sigue siendo el método de pago preferido por las empresas criminales. El contrabando de dinero, que implica transportar físicamente grandes cantidades de efectivo, tiene como objetivo evitar los controles de información en materia de transparencia financiera.<sup>7</sup> Generalmente, el contrabando se realiza en dólares, los cuales son ampliamente aceptados como moneda internacional y fáciles de cambiar. Este tipo de movimiento no genera comprobantes físicos ni requiere de la participación de terceros, como por ejemplo, de un funcionario bancario. De acuerdo con el National Drug Intelligence Center (NDIC), entre enero de 2008 y agosto de 2010 se decomisaron en Estados Unidos 798 millones de dólares en efectivo. Estos aseguramientos estuvieron en su mayoría relacionados con el narcotráfico. Desde 2002, México ha incautado alrededor de 457.5 millones de dólares en envíos de dinero en efectivo. En 2010, los decomisos en este renglón ascendieron a 32.4 millones de dólares y 87.3 millones de pesos (alrededor de siete millones de dólares), lo que suma un total de 39.4 millones de dólares, cantidad que representa una mínima parte de los miles de millones que anualmente generan las OCT mexicanas.<sup>8</sup>

*Banca tradicional, giros y empresas de servicios monetarios*

Las organizaciones criminales de México también utilizan el sistema bancario a través de la banca tradicional, de empresas de servicios monetarios y de casas de cambio. La colocación y estratificación de los ingresos criminales comienza con el transporte de efectivo a través de la frontera para posteriormente ser depositado en instituciones financieras mexicanas o estadounidenses, mediante las cuales se pueden realizar transferencias a otras cuentas. También las organizaciones criminales transnacionales utilizan los servicios de compañías de envío de remesas para mover sus ganancias.<sup>9</sup>

Entre las transacciones financieras relacionadas con las OCT que han levantado señales de alarma por posibles casos de lavado de dinero están:

- Diversos expedientes relacionados con la Ley del Secreto Bancario (BSA, por sus siglas en inglés) presentados por varias entidades financieras.
- Grandes depósitos en efectivo incompatibles con la naturaleza del negocio.
- Grandes pagos a empresas extranjeras que no corresponden con la cantidad de artículos o productos provistos por éstas.
- Retiros, depósitos o transferencias inusuales que son inconsistentes con las prácticas normales comerciales o cambios inexplicables en el estado de cuenta bancario de algún negocio.
- Cambios repentinos en las prácticas usuales de un negocio, como por ejemplo, el aumento dramático en los depósitos o retiros imprevistos.
- Realizar el mismo día múltiples operaciones financieras por debajo del límite de los tres mil dólares para así evitar generar reportes por transacciones sospechosas de lavado de dinero.
- Numerosas transferencias bancarias o cheques personales depositados en cuentas comerciales con ningún propósito legítimo aparente.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Los informes de transparencia financiera se sustentan en los reportes de moneda e instrumentos monetarios, los cuales obligan a las personas a declarar si están transportando más de diez mil dólares en moneda o instrumentos financieros.

<sup>8</sup> US State Department, *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, Washington, 2011, p. 149, consultado el 7 de marzo de 2012, en [www.state.gov/documents/organization/156575](http://www.state.gov/documents/organization/156575)

<sup>9</sup> NDIC, *op.cit.*

<sup>10</sup> US Department of Homeland Security, *Project STAMP: Smuggler and Trafficker Assets, Monies and Proceeds*, consultado el 3 de septiembre de 2012, en [www.dhs.gov/files/programs/gc\\_1297182316667.shtm](http://www.dhs.gov/files/programs/gc_1297182316667.shtm)

A pesar de que la supervisión de los sistemas financieros se ha intensificado en los últimos años, el volumen de intercambios comerciales en la frontera dificulta enormemente la tarea de detectar, investigar y procesar todos los presuntos casos de lavado de dinero.

#### *Lavado de dinero a través de transacciones comerciales*

Dado el incremento de los mecanismos de supervisión de transferencias bancarias y de depósitos en efectivo, el lavado de dinero a través de transacciones comerciales se ha convertido en un método cada vez más frecuente entre las OCT que operan en ambos lados de la frontera. Así, se puede lavar dinero mediante el exceso o la falta de notificación en la cantidad de bienes y servicios facturados: por ejemplo, el envío de más artículos de los oficialmente notificados para que el destinatario pueda beneficiarse de la reventa; la doble facturación: por ejemplo, recibir doble pago por los mismos artículos enviados; la falsificación de recibos, como cotizar artículos por debajo de su precio real; y la venta de productos a precios por encima o por debajo del precio de mercado.<sup>11</sup>

#### *Tarjetas de prepago*

Las tarjetas de prepago representan una modalidad emergente de lavado de dinero. Para muchos consumidores éstas han remplazado el uso de efectivo: desde las tarjetas de regalo que recibimos durante las vacaciones hasta las recargables para gastos como el café o el transporte público. El mercado total de este tipo de tarjetas se estimó en 550 mil millones de dólares en 2012.<sup>12</sup> Los consumidores las consideran un medio conveniente para transferir fondos y realizar transacciones sin las molestias de la documentación y la verificación de antecedentes que requieren las tarjetas de débito y crédito. Los emisores y comerciantes las utilizan para atraer a más clientes, especialmente al segmento que no tiene acceso a servicios bancarios por falta de documentación para identificarse legalmente.<sup>13</sup> Para los delincuentes estas tarjetas son muy convenientes porque pueden ser adquiridas y recargadas con la mínima supervisión y el máximo anonimato. Se pueden transportar legalmente a través de la frontera sin ser declaradas o incautadas.<sup>14</sup>

#### *Pagos electrónicos y vía celular*

En muchos países los consumidores utilizan sus teléfonos celulares para realizar transacciones monetarias básicas, como recargar minutos-aire o descargar tonos de llamadas. La proliferación de los llamados “teléfonos inteligentes” (*smartphones*), así como la facilidad para realizar pagos a través de los celulares ha sido paralela al aumento en el acceso a internet. Si se utiliza un teléfono celular como una “cartera móvil” precargada con dinero, como una herramienta para acceder a cuentas bancarias, como un medio para realizar transacciones financieras vía mensajes de texto/sms, como navegadores de internet o para descargar aplicaciones (*apps*), el teléfono puede convertirse en el medio financiero predilecto del usuario. En el caso de las remesas de Estados Unidos a México, en 2011 ascendieron a

<sup>11</sup> US Immigration and Customs Enforcement, *Trade-Based Money Laundering*, consultado el 3 de septiembre de 2012, en [www.ice.gov/cornerstone/money-laundering.htm](http://www.ice.gov/cornerstone/money-laundering.htm).

<sup>12</sup> Mercator Advisory Group, *Seventh Annual Prepaid Card Forecast*, consultado el 4 de septiembre de 2012, en [www.mercatoradvisorygroup.com/index.php?doc=news&action=view\\_item&type=2&id=571](http://www.mercatoradvisorygroup.com/index.php?doc=news&action=view_item&type=2&id=571)

<sup>13</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, *FDIC Survey of Unbanked and Underbanked Households, 2009*, consultado el 29 de octubre de 2011, en [www.fdic.gov/householdsurvey/executive\\_summary.pdf](http://www.fdic.gov/householdsurvey/executive_summary.pdf)

<sup>14</sup> Las tarjetas de prepago y de depósitos de valor no están definidos como instrumentos monetarios de conformidad con el marco normativo estadounidense y, por lo tanto, no pueden ser decomisados por incumplimiento de los requerimientos de declarar efectivo al cruzar hacia Estados Unidos.

2,280 millones de dólares, registrando un crecimiento de 6.9% anual, el mayor desde 2007.<sup>15</sup> Los servicios de envío de remesas cada vez más están incorporando aplicaciones móviles.

El Banco Mundial estima que durante 2010 se enviaron 58,100 millones de dólares de remesas a América Latina y el Caribe. Durante ese año, México fue el país que más recibió tales envíos, con 22,600 millones de dólares, seguido de Brasil y Guatemala, ambos con 4,300 millones. La magnitud del uso con fines delictivos de los pagos móviles y el sistema de remesas se desconoce hasta el momento. Sin embargo, lo que es cierto es que donde hay dinero hay criminales. Si bien las transacciones telefónicas o por internet pueden ser más seguras que otro tipo de servicios financieros –por ejemplo, las tarjetas de crédito, que frecuentemente son clonadas por los delincuentes– también pueden emplearse para realizar delitos cibernéticos. Aun cuando actualmente la banca en línea y las transacciones por internet no son métodos ampliamente utilizados por las OCT que operan en México y Estados Unidos, deben considerarse y monitorearse como posibles nuevas vías para la comisión de delitos relacionados con el lavado de dinero.

#### LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE UN RÉGIMEN EFECTIVO ANTILAVADO DE DINERO

Durante décadas los gobiernos de Estados Unidos y México han realizado diversos esfuerzos para combatir el lavado de dinero asociado con las OCT que operan en ambos países. Éstos pueden evaluarse a la luz de cinco elementos básicos de un régimen efectivo contra el lavado de dinero:

1. El marco normativo que criminaliza el lavado de dinero.
2. La regulación y supervisión del sector financiero.
3. Las unidades de inteligencia financiera que analizan las transacciones sospechosas.
4. Las investigaciones policiales.
5. El ejercicio de la acción penal en contra y el sometimiento ante la autoridad judicial de quienes realicen actividades de lavado de dinero.<sup>16</sup>

#### MEDIDAS CONTRA EL LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

El gobierno de México ha hecho del combate al lavado de dinero y al tráfico de drogas una de sus prioridades, y durante la administración del presidente Calderón se ha avanzado en la lucha contra estos delitos. Se ha adoptado una estrategia nacional contra el lavado de dinero, capacitado a policías, ministerios públicos y supervisores, y establecido una unidad de policía investigadora. Asimismo, el gobierno de México trabaja en estrecha colaboración con las autoridades policiales estadounidenses que investigan asuntos internacionales, incluidos los casos de lavado de dinero.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Fundación Bancomer, “In 2011, Remittances to Mexico Recorded its Highest Annual Growth from the Last 5 Years”, en *BBVA Research Migration Flash, Mexico*, 1º de febrero de 2012, en [www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120201\\_FlashMigraciónMexico\\_07\\_eng\\_tcm348-285523.pdf?ts=542012](http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120201_FlashMigraciónMexico_07_eng_tcm348-285523.pdf?ts=542012), consultado el 3 de septiembre de 2012.

<sup>16</sup> Celina Realuyo, “Building a Counterterrorist Finance Regime”, en *U.S. Department of State E-Journal Economic Perspectives on the Global War on Terrorist Finance*, 2004.

<sup>17</sup> US State Department, *INCSR 2011, op. cit.*, pp. 142-143.

*Marco legal*

La legislación en materia de lavado de dinero aplica a las ganancias de todos aquellos delitos cometidos en México de conformidad con lo establecido en el artículo 400-bis del Código Penal Federal y las disposiciones contenidas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El Código Penal Federal establece penas más severas cuando el lavado de dinero es cometido por miembros del crimen organizado. La responsabilidad penal por lavado de dinero no se extiende a las personas jurídicas o morales; sin embargo, una reciente propuesta de reforma legislativa podría permitirlo. No obstante, la ley prescribe sanciones civiles y administrativas contra las organizaciones legales si algún miembro o representante legal de la misma participa en conductas criminales a nombre de y en representación de o en beneficio de dicha entidad.<sup>18</sup>

Como medida para combatir el lavado de dinero, el gobierno de México anunció el 15 de junio de 2010 una nueva normativa que limita el cambio de dólares americanos. Los topes máximos son aplicables tanto a individuos como a empresas para transacciones en efectivo de dólares a pesos, incluyendo depósitos, pagos de crédito y cargos por servicio. México amplió la *Estrategia de prevención y combate al lavado de dinero* el 26 de agosto de 2010; ahora incluye nuevas medidas para lograr una mayor coordinación entre las dependencias involucradas; identificar e investigar transacciones dudosas o sospechosas; establecer penas más severas para quienes realicen actividades con recursos de procedencia ilícita; y restringir el uso de grandes cantidades de dinero en efectivo. La propuesta también prohíbe la compra de bienes raíces con dinero en efectivo, así como pagos en efectivo mayores a cien mil pesos (alrededor de siete mil 700 dólares) por artículos de lujo.<sup>19</sup>

La nueva legislación mexicana, en vigor desde 2010, limita el número de depósitos bancarios en efectivo hasta por cuatro mil dólares mensuales, mientras que los residentes nacionales no-cuentahabientes podrán hacer operaciones hasta por un monto de trescientos dólares diarios y mil quinientos dólares acumulados por mes. El límite para operaciones diarias no es aplicable a los extranjeros, aunque sí el mensual. Además, para el caso de personas morales se establece que los bancos podrán recibir en sucursales que operen en la franja fronteriza, así como en zonas turísticas intensivas, un máximo de catorce mil dólares mensuales.<sup>20</sup>

El 28 de abril de 2011, el Senado de México sancionó el proyecto de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la cual fue aprobada con modificaciones en la Cámara de Diputados el pasado mes de mayo. Esta iniciativa tiene como objetivo combatir las estructuras financieras de la delincuencia organizada y evitar el uso de los recursos para su financiamiento a través del lavado de dinero. Esta Ley claramente aumentará la carga regulatoria y los costos asociados a hacer negocios en México en una gama amplia de industrias.<sup>21</sup>

*Regulación financiera*

En México las instituciones financieras se clasifican en cuatro categorías: i) banca; ii) intermediarios financieros no bancarios; iii) valores, fondos de inversión y derivados; y iv) compañías de seguros y fianzas. La mayoría de estas instituciones son privadas y pueden realizar múltiples actividades.<sup>22</sup> Las instituciones que deben cumplir con las regulaciones

<sup>18</sup> International Monetary Fund (IMF), "Mexico: Detailed Assessment Report on Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism", en *Country Report*, IMF, Washington, 2009, p. 27.

<sup>19</sup> U.S. State Department, *INCSR 2011*, *op. cit.*, p. 384.

<sup>20</sup> NDIC, *op. cit.*, p. 41.

<sup>21</sup> W. Buckley, "Mexico's Proposed Anti-money Laundering Law", *Haynes and Boone's Newsroom*, consultado el 5 de julio de 2011, en [www.haynesboone.com/mexican\\_anti-money\\_laundering\\_law/](http://www.haynesboone.com/mexican_anti-money_laundering_law/)

<sup>22</sup> International Monetary Fund, *op. cit.*, p. 27.

“Conozca a su cliente”<sup>23</sup> (KYC, por sus siglas en inglés) incluyen a los bancos y otras instituciones financieras, como cajas de ahorro; compañías de seguros; corredores financieros, de fondos de inversión y de retiro; arrendamientos y factoraje F; y casas de cambio y centros cambiarios. Todas deben presentar informes de transacciones sospechosas sobre posibles casos de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo. Las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) incluyen a agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, contadores públicos y otros profesionales independientes. Parece que la regulación KYC no es escrupulosamente aplicada ya que, para el periodo octubre 2010-septiembre 2011, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) únicamente recibió 48,471 reportes de transacciones sospechosas.<sup>24</sup> Para mejorar estos números, el sector privado en México requiere de una capacitación más rigurosa sobre las regulaciones contra el lavado de dinero.

#### *Unidad de Inteligencia Financiera*

El gobierno federal creó la UIF dentro de la SHCP con la función principal, en línea con los estándares internacionales, de ser la entidad gubernamental responsable de recibir, analizar y difundir la información relativa a las operaciones financieras sospechosas, probablemente vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo. De octubre de 2010 a septiembre de 2011 la UIF recibió 48,471 reportes de actividades inusuales, lo que representó un incremento de 7% en comparación con el año anterior, así como 110 reportes de operaciones internas preocupantes por parte de los sujetos obligados. Durante este mismo periodo, la UIF recibió 5.5 millones de reportes de transacciones en efectivo, lo que representa 28% más de lo notificado durante el periodo anterior. Todo ello responde a un mayor número de reportes por parte de las instituciones de banca múltiple, que generaron el 97% de las operaciones en efectivo reportadas a la UIF para el periodo en cuestión.<sup>25</sup>

#### *Capacidad institucional de investigación*

De acuerdo con el artículo 30-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene la facultad de desarrollar las políticas en la materia y proponer la política criminal en el ámbito federal, incluyendo la reglamentación, instrumentos y acciones para prevenir eficazmente la comisión de delitos. La Procuraduría General de la República (PGR) tiene la responsabilidad de investigar y perseguir los delitos del fuero federal, incluyendo el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO) realiza las investigaciones en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; está compuesta por seis unidades especializadas: Investigación de Delitos contra la Salud; Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda; Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas; Investigación de Secuestros; Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos; e Investigación de Asalto y Robo de Vehículos.

<sup>23</sup> “Conozca a su cliente” (*Know Your Customer*, KYC) son directrices que tienen como objetivo proteger a los bancos y la integridad del sistema bancario evitando que sean utilizados de forma deliberada o sin intención para lavar dinero. Los lineamientos KYC permiten a los bancos entender y conocer mejor a sus clientes y sus transacciones financieras a la vez que les ayudan a mejorar su gestión de riesgos. Estas políticas cuentan con los siguientes cuatro elementos clave: política de aceptación de clientes; procedimientos de identificación de clientes; monitoreo de transacciones; y gestión de riesgos.

<sup>24</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Financial Intelligence Unit Annual Activity Report, October 2010-September 2011*, consultado el 31 de marzo de 2012, en [www.shcp.gob.mx/inteligencia\\_internacional/grupo%20egnmont/AR\\_102010\\_092011\\_FIUUFMX\\_ENG.pdf](http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_internacional/grupo%20egnmont/AR_102010_092011_FIUUFMX_ENG.pdf)

<sup>25</sup> Véase *idem*.

PROMOVER LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO  
PARA COMBATIR A LAS OCT

Ambos países deben demostrar voluntad política y determinación para hacer frente a las OCT, especialmente en sus finanzas. Si se quiere vencer a estos grupos tenemos que golpear el corazón de sus operaciones: el dinero. Mientras que las investigaciones antilavado de dinero son complejas y no pueden ser grabadas en video como un cateo en casa de un presunto narcotraficante, “seguir el rastro del dinero” generalmente conduce hacia los propios líderes de las OCT o a sus operadores financieros. Actualmente existen varias iniciativas bilaterales antilavado de dinero, pero a menudo son esfuerzos dispersos entre distintas agencias gubernamentales, lo cual hace más difícil lograr una verdadera coordinación. En este sentido, México y Estados Unidos deben establecer un mecanismo de coordinación binacional, como el Grupo de Trabajo Anti OCT-Finanzas, que permita a ambos gobiernos consolidar toda la información en materia de lavado de dinero, así como las investigaciones en curso en ambos lados de la frontera. Esta medida podría mejorar la cooperación inter-agencias y evaluar los éxitos y deficiencias de los esfuerzos contra el lavado de dinero en el contexto del combate a la delincuencia organizada transnacional.

Algunas opciones que ambos países podrían considerar para avanzar en sus esfuerzos antilavado de dinero y fortalecer el régimen en la materia incluyen:

*Marco legal*

- Aprobar y publicar la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Esta legislación reforzaría las medidas antilavado de dinero para una franja más amplia de actividades empresariales que pueden ser objeto de utilización y abuso por parte de las OCT, tales como bienes raíces, préstamos hipotecarios y negocios de compra-venta de divisas.<sup>26</sup>
- Monitorear y regular nuevos instrumentos financieros como las tarjetas de prepago o banca móvil que pueden utilizarse para el blanqueo de dinero.
- Aumentar la coordinación para casos de designación de *capos de la droga*. México debería considerar la adopción de medidas financieras similares a las estadounidenses que bloquean los activos de las personas identificadas bajo la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeras del Narcotráfico (conocida como la Ley Kingpin).

*Regulación financiera*

- Extender la aplicación de medidas antilavado de dinero en México a profesionales independientes y consultores en materia de contabilidad, impuestos, finanzas y despachos de abogados que actúan como representantes *de facto* de clientes al momento de comprar o vender bienes inmuebles; al administrar y gestionar cuentas bancarias, valores u otros activos; al reunir capital para la constitución, funcionamiento o administración de una empresa.<sup>27</sup>
- Mejorar la regulación y supervisión de transmisores de dinero, casas de cambio sin licencia para operar y los centros de juego y apuestas.
- Involucrar y educar al sector privado y a la sociedad civil sobre las amenazas que representa el lavado de dinero.

<sup>26</sup> Véase W. Buckley, *op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

*Unidad de Inteligencia Financiera*

- Mejorar la cooperación binacional a través de un mayor intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera de ambos países para la evaluación oportuna de presuntos casos de lavado de dinero.
- Profundizar la colaboración táctica y estratégica basada en el intercambio recíproco de datos financieros a disposición del Financial Crimes Enforcement Network (Fincen) y la UIF para realizar el examen conjunto de los flujos transfronterizos de divisas.
- Incorporar tecnología de punta con el fin de recopilar, analizar y difundir inteligencia financiera, incluyendo las transacciones bancarias transfronterizas.

*Aplicación de la ley y persecución del delito*

- Incorporar información financiera en operaciones de interdicción y “seguir la pista del dinero” con el objetivo de entender mejor cómo operan las empresas criminales y sus especialistas financieros.
- Aumentar el intercambio de información financiera entre las autoridades policiales.
- Intensificar la inspección de vehículos en la frontera para detectar contrabando de dinero.
- Complementar los programas de capacitación institucional a policías y ministerios públicos con módulos de antilavado de dinero y análisis forense en materia financiera.

*Extinción de dominio*

- Aumentar el número y eficiencia en investigaciones y condenas por lavado de dinero en México y Estados Unidos.
- Ampliar los programas de capacitación en técnicas forenses y de investigación para combatir el lavado de dinero orientados a fiscales y jueces, algo que actualmente es un área limitada por la falta de recursos y capacitadores.
- Aprobar legislación en México que permita el decomiso de activos sin condena base. Esto aumentaría la capacidad del país para cooperar en asuntos de decomiso de activos con otras naciones.

Todas estas medidas pueden mejorar los esfuerzos para debilitar el financiamiento de las organizaciones criminales transnacionales que operan en Estados Unidos y México. El fenómeno del lavado de dinero por empresas delictivas nunca será erradicado totalmente. Medidas como las anteriormente descritas pueden contribuir significativamente a las investigaciones judiciales y a la aplicación de la ley, creando un entorno hostil que dificulte la habilidad de las OTC de lavar los ingresos de sus actividades ilícitas, las cuales atentan contra el Estado, la economía y la sociedad en su conjunto.

