

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El papel de las Unidades de Inteligencia
Financiera en el proceso de autocorrección del
sistema de cooperación internacional contra el
lavado de dinero**

TESIS

Que para obtener el grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta:

KEYLA HARUMMI VARGAS ROJAS

Asesor: Alejandro Carlos Uscanga Prieto

México, Ciudad de México

Febrero 2016





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Índice.....	1
Índice de acrónimos y abreviaciones.....	3
Índice de gráficos, ilustraciones y tablas.....	5
Índice de anexos.....	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. Los sistemas de cooperación.....	13
1.1 Aproximaciones sistémicas de la realidad internacional.....	13
1.2. Los sistemas de cooperación internacional autocorregibles.....	19
1.3. La seguridad internacional. Cambio o continuidad en la cooperación.....	25
Capítulo 2. El sistema de cooperación internacional contra el lavado de dinero y sus mecanismos de autocorrección.....	32
2.1. El lavado de dinero. Concepto y operatividad.....	32
2.2. El sistema en gestación.....	37
2.3. Las Unidades de Inteligencia Financiera. Forma y fondo.....	44
3. Las UIFs en acción.....	55
3.1. Caso de estudio FinCEN y UIF México.....	55
3.2. Los nodos del sistema.....	69
3.3. La articulación de los mecanismos motores.....	75
Conclusiones y recomendaciones.....	87

Anexos.....	92
Fuentes.....	99

Índice de acrónimos y abreviaciones

Banco Mundial	BM
Best Egmont Case Award	BECA
Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas Contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa	Moneyval
Conferencia Mundial de Ministros sobre Crimen Transnacional Organizado	Conferencia de Nápoles
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas	Convención de Viena
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Convención de Palermo
Egmont Secure Web	ESW
Financial Crimes Enforcement Network	FinCEN
Financiamiento al Terrorismo	FT
Fondo Monetario Internacional	FMI
Grupo Asia Pacífico Contra el Lavado de Dinero	APGML
Grupo Contra el Lavado de Dinero del Este y Sur de África	ESAAMLG
Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales	GAFI
Grupo de Acción Financiera de América del Sur	GAFISUD
Grupo de Acción Financiera del Caribe	CFATF
Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera	Grupo Egmont
la Secretaría de Hacienda y crédito Público	SHCP
Lavado de dinero	LD
Orden de Selección Geográfica	GTO
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organizaciones Intergubernamentales	OIG's

Organizaciones no gubernamentales	ONG's
Producto Interno Bruto	PIB
Reporte de Actividades Sospechosas	SAR
Reporte de Evaluación Mutua	REM
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
Unidad de Inteligencia Financiera	UIF

Índice de ilustraciones, tablas y gráficos

Capítulo 1

Ilustración 1. Estructura de los sistemas de cooperación internacional.....	23
Ilustración 2. Formas de interacción en los sistemas de cooperación internacional.....	24

Capítulo 2

Ilustraciones

Ilustración 3. Fases del proceso de Lavado de Dinero.....	36
Ilustración 4. Distribución de actores en el sistema de cooperación.....	44
Ilustración 5. Relaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera.....	46
Ilustración 6. Relaciones intersistémicas de las Unidades de Inteligencia Financiera.....	52

Tablas

Tabla 1. Tratados internacionales sobre Lavado de Dinero.....	38
Tabla 2. Actores dentro del sistema de cooperación internacional contra el Lavado de Dinero y su función en el proceso de autocorrección.....	42
Tabla 3. Clasificación de las Unidades de Inteligencia Financiera.....	47
Tabla 4. Membresía de Unidades de Inteligencia Financiera según su tipo.....	49

Gráficos

Gráfica 1. Membresía del Grupo Egmont.....	48
--	----

Capítulo 3

Ilustraciones

Ilustración 7. El Rol de las UIFs en el proceso de autocorrección (2004-2012).....	74
Ilustración 8. Caso de Investigación conjunta FinCEN y la UIF mexicana.....	79
Ilustración 9. Red de cooperación de las UIFs en el Caso BECA.....	83

Tablas

Tabla 5. Participación del FinCEN en la esfera internacional.....	60
Tabla 6. Sujetos Obligados.....	63
Tabla 7. Disposiciones de Carácter General en materia de prevención, detección y reporte de operaciones posiblemente vinculadas con los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Terrorismo y su financiamiento.....	65
Tabla 8. Participación de la UIF en la esfera internacional.....	68
Tabla 9. Marco normativo sobre presentación de reportes en dólares en efectivo de los EEUU (2011).....	73
Tabla 10. Acciones correctivas.....	80

Índice de Anexos

Anexo 1.Organigrama del Departamento del Tesoro.....	92
Anexo 2. Organigrama de la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera.....	92
Anexo 3.Estructura Financial Crimes Enfocement Network.....	93
Anexo 4. Estructura organizacional de la SHCP.....	94
Anexo 5. Estructura organizacional UIF México.....	94
Anexo 6. Procedimiento de atención a requerimientos y órdenes de autoridades.....	96
Anexo 7. Actividad de las UIFS de EEUU y México desde 1990 al 2015 en las esferas local, bilateral e internacional.....	97

Introducción

La presente tesis interpreta a partir de un enfoque sistémico el desarrollo de las relaciones cooperantes en el ámbito internacional contra el lavado de dinero (LD). En lo particular, propone abordar el tema desde el estudio del *mecanismo de autocorrección*, tanto para limitar la acción de los grupos criminales como fortalecer o mejorar la cooperación entre los miembros del sistema. Para ejemplificar lo expuesto, se seleccionaron a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs) de Estados Unidos y México puesto que son instituciones que pertenecen a la misma esfera de análisis y que además, han sido miembros activos en el combate al blanqueo de activos en el plano internacional, nacional y local.

A principios de los años ochenta, gran número de países alrededor del mundo ingresaron en un tenso periodo de estancamiento relativo a una crisis económica, conocida como “la década perdida”. Durante estos años, los niveles de endeudamiento público, la caída de la inversión y de los salarios, la retracción del Producto Interno Bruto (PIB) y la tasa de inflación alcanzaron tal escala que provocaron la distribución regresiva de los ingresos, un marcado deterioro de las condiciones de vida de la población y centralización del capital sin precedentes.

Estas circunstancias fueron aprovechadas por los organismos internacionales de crédito quienes elaboraron a partir del pensamiento económico neoliberal una propuesta de solución a la crisis. Ésta implicó el establecimiento de reformas estructurales que apuntaran a redefinir el rol del Estado como actor no central de la economía internacional para transformar el modelo económico vigente a uno donde la intervención estatal fuera menor a la actividad privada¹.

Coyunturalmente, bancos, empresas, organizaciones nacionales e internacionales adquirieron un papel activo en el comercio y finanzas a nivel mundial bajo la lógica

¹ Véase Castellani, Ana Gabriela. “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina Contemporánea”, [en línea], Libros UNESCO, Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco1/castellani.pdf>, consultado 20 de mayo de 2014.

de la oferta y de la demanda en la persecución de beneficios particulares. En este sentido y al igual que los grupos de empresarios o banqueros, las organizaciones criminales vieron en la apertura económica la posibilidad de incrementar sus ganancias y ampliar sus mercados fuera de los límites territoriales de sus países de procedencia.

En específico, desarrollaron mecanismos para manipular y esquivar los controles en el manejo estatal de operaciones financieras a nivel internacional, ocultando el origen del dinero obtenido de sus actividades ilícitas. Por ello, hacia finales de la década, el combate al crimen internacional organizado se volvió parte fundamental de la agenda de cooperación internacional, y en particular, la adopción de estrategias regionales y globales tanto para estudiar como para combatir el fenómeno de LD.

Desde entonces, se crearon diversos tratados y organismos internacionales, grupos especializados e instituciones en la materia. A medida que los países elaboraron estrategias bilaterales o multilaterales para hacer frente al LD, se detectó que las fuerzas del orden domésticas requieren intercambiar información financiera con otros países cuando sus investigaciones por posible blanqueo de capitales involucran otras jurisdicciones y territorios. Lo anterior implicó el reto de integrar averiguaciones entre dos o más países sin violentar los preceptos legales de competencia que restringen a las autoridades dentro de los límites de sus fronteras nacionales.

Se llegó a la conclusión de que si el sistema exige a las instituciones financieras compartir información sobre transacciones sospechosas, era necesaria la existencia una oficina o un organismo central encargado de evaluar y procesar los datos divulgados². De esta forma surgen las UIFs para integrarse al sistema de cooperación.

² Véase Gleason Paul; Gottselig Glenn. "Unidades de Inteligencia Financiera, panorama general", Departamento Jurídico, Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros: Banco Mundial, Unidad de Integridad de Mercados Financieros, 2004, pág. 1

Es así que este trabajo está orientado a contestar la pregunta de investigación: Cuál espacio de intervención y el campo de acción de las UIFs en el sistema de cooperación internacional contra el LD? Derivada del cuestionamiento anterior, la hipótesis general es:

Si las UIFs fueron diseñadas para interactuar con actores de los diferentes niveles del sistema en tareas de intercambio de información y generación de inteligencia, entonces su campo de acción abarca labores de apoyo técnico, logístico y de comunicación entre y con autoridades locales, nacionales e internacionales; en tanto que su espacio de influencia comprende la adecuación de las esferas locales y regionales donde éstas se insertan a las estructuras de cooperación que demanda el propio sistema de cooperación internacional contra el blanqueo de capitales.

Dicho lo anterior, el contexto de la presente investigación se ubica entre los años 1988 y 2014, es decir, desde que se celebró la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena) hasta 2014, año donde las UIFs involucradas en el caso de estudio culminaron con su investigación sobre redes transnacionales de lavado de dinero que obtuvo el Premio BECA.

En el primer capítulo la reflexión se centra en discernir qué características la cooperación internacional en los términos de un sistema ordenado. Para ello, se explican cuáles son los conceptos tomados de diferentes corrientes de la Teoría de Sistemas para estudiar la realidad internacional. Enseguida, se analizan los elementos que integran a los sistemas de cooperación internacional y sus formas de generación de mecanismos auto correctivos.

Adicionalmente, son abordadas las funciones que dichas herramientas adoptan con relación al tema de seguridad para proponer una definición de sistema de cooperación internacional así como una forma de esquematizarlo. Finalmente, el marco conceptual es aplicado en el ámbito de la cooperación internacional generada a partir de las conferencias y reuniones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para atender el tema de la criminalidad transnacional organizada.

Una vez presentado el marco analítico, en el segundo capítulo la investigación aborda la construcción de un sistema de cooperación internacional enfocado en la lucha internacional contra el lavado de dinero pero con énfasis en la labor de las UIF. Con este propósito, se presentan distintas definiciones del fenómeno así como su operatividad dentro de las esferas local e internacional. Posteriormente, se señalan a partir del proceso de autocorrección cuál es la asignación de funciones a la que obedecen diferentes actores de la escena internacional y por último, es analizada la labor de las UIF en el esquema del sistema de cooperación internacional contra el LD.

En el tercer capítulo, el eje del análisis está centrado en la evolución de relación cooperante entre el Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) y la UIF mexicana como un ejemplo del funcionamiento del sistema de autocorrección. Con este propósito, es integrada una revisión histórica referente a la participación de las UIFs de los EEUU y México en las tareas de supervisión y defensa de los sistemas financieros locales, la creación de redes interinstitucionales de intercambio de inteligencia financiera, y de proyectos comunes en materia de cooperación bilateral.

Al término del capítulo, se presenta la investigación realizada de manera conjunta entre las UIFs para desarticular una red transnacional de LD que operaba en México y en los EE.UU., labor que recibió el premio Best Egmont Case Award 2014 (BECA). Lo anterior, con el propósito de evaluar el impacto real de las UIFs para incidir en la actividad criminal y al mismo tiempo, valorar su desempeño dentro del proceso de autocorrección del sistema de cooperación contra el LD.

Existe un número reducido de investigaciones en la materia que hayan sido generadas por internacionalistas. El fenómeno ha sido estudiado en mayor medida por abogados, economistas, criminalistas y licenciados en finanzas. Sin embargo, no identifiqué que existiera ningún material donde el tema de la cooperación internacional fuera el foco de atención. En realidad, el tema se restringe a la creación de tratados en la materia donde los Estados se asumen como una totalidad y donde la intervención de otro tipo de actores como organizaciones internacionales no recibe la misma atención.

Además, el LD adquiere gran importancia en el contexto actual de incertidumbre económica y de violencia perpetuada por organizaciones criminales como grupos terroristas o cárteles de la droga. En el caso de México, son alarmantes tanto las cantidades de dinero que circulan entre estas organizaciones en contraste con el gran número de personas de bajos recursos que viven en diferentes zonas del país como la inseguridad que perjudica los niveles de vida de millones de mexicanos.

De ahí la relevancia de la presente tesis, la cual tiene como objetivo introducir al lector en el conocimiento del marco jurídico internacional y nacional en materia de lavado de dinero, así como establecer la relación con los proyectos de cooperación en los que nuestro país tiene participación para combatir a los grupos criminales que operan dentro de nuestras fronteras.

Es preciso mencionar que por la naturaleza del tema, el acceso a las fuentes documentales originales no me fue permitida ya que, al proceder de una investigación en temas de seguridad, tiene el status de *clasificada*. Sin embargo, pude generar información complementaria que rescaté para la elaboración de mi tesis gracias a personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como analistas especializados en lavado de dinero que laboran en los bancos. Por motivos de confidencialidad, el nombre de dichas personas no puede ser mencionado en el trabajo escrito.

1. Los sistemas de cooperación

1.1 Aproximaciones sistémicas de la realidad internacional

Desde mediados del siglo XX y principios del XXI las ciencias sociales enfrentan el reto de replantear las aproximaciones teórico conceptuales de sus particulares campos de estudio ante la necesidad de explicar formas de interacción y relaciones dentro y fuera de las sociedades y naciones en el mundo a partir de la aceleración de la generalizada de fenómenos propios de la Globalización³.

Según esta lógica, el estudio de los individuos, comunidades y sociedades dentro de los límites Estado como unidad de análisis económica, política, social y cultural no explica los nexos que existen entre ésta y otras construcciones sociales que operan en distintos niveles de poder, e influencia local, regional y mundial⁴. Es así que *Globalización* surge como un concepto mediante el cual se reconoce que el individuo, la nación y el Estado siguen siendo figuras permanentes en la comprensión de los fenómenos a nivel internacional, pero han dejado de ser hegemónicos⁵. La complejidad que existe tras la condición global sugiere que existan diferentes lentes que permitan al científico social entender la transformación y dinámica que envuelve las relaciones humanas de cooperación o confrontación, en sus manifestaciones individuales y grupales volcadas a intereses particulares o compartidos.

Sin embargo, para las Relaciones Internacionales, debido a su natural campo de estudio, es frecuente correr el riesgo de caer en la postura determinista de asumir el papel preponderante de los procesos de interconexión e interdependencia a gran escala como el principio *sin equanon* que rige a la sociedad internacional o al mismo

³ Cfr. Ianni, Octavio. "Teorías de la Globalización, Siglo XXI, México, 1996, pág. 3

⁴ Aunque las revisiones neo-realistas de Keohane y Nye se ocupan en otro lugar, Véase el ilustrativo capítulo de Jack Donnerly sobre las aportaciones estructurales y sistémicas al realismo de Keneth Waltz y Glenn Snyder en Scott B., Andrew L., et al. "Theories of International Relations", Palgrave Macmillan, 4 ed., 2009, China, págs. 36-49.

⁵ *Ídem*,. Ianni, Octavio.

tiempo reconocer sólo al Estado como eje central de la economía, la política y la cooperación bajo preceptos como la soberanía, territorialidad, jurisdicción nacional, etcétera.

En un esfuerzo por analizar esta realidad internacional y esquematizar los actores y mecanismos que definen sus interacciones, se han retomado y apropiado desde las ciencias sociales herramientas metodológicas y teorías de disciplinas pertenecientes a las llamadas *ciencias duras* como la Física o las Matemáticas en aras de hacer de la interdisciplinariedad una corriente de investigación que motive una mayor comprensión de los fenómenos globales observados en diferentes campos del conocimiento y no fijar sus límites en universos “fragmentados”. Como destaca Buckley, la suposición de un grado superior de orden y estructura que responda a una aproximación justa de las complejidades y propiedades dinámicas de los fenómenos socio-políticos y culturales fue la premisa que dio entrada al estudio de las ciencias sociales a la teoría de sistemas⁶.

El término *sistemas* ha sido extensamente modificado y reinterpretado en todas las ramas de la ciencia, y es ahí donde se deriva el problema de su definibilidad. Dicha evolución ha transitado inicialmente del razonamiento matemático, como el comportamiento totalizador introducido por determinadas familias de ecuaciones diferenciales hasta la relación entre los componentes del cuerpo humano y las reacciones químicas que generan para que el organismo funcione.

En vista de lo anterior, autores como Oscar Johansen Bertoglio y W, Churchman han sugerido guías metodológicas a partir de las que el investigador social puede aproximarse a la definición de sistema que exprese cuidadosamente las características del objeto de estudio que pretende analizar partiendo de dos comportamientos implícitos en cualquier sistema.

⁶ Ludwig von Bertalanffy, “Teoría General de los Sistemas. Fundamento, desarrollo y aplicaciones”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 6.

“[...] el término “sistema” que [...], aunque puede ser definido de muchas maneras, existe un acuerdo general en definirlo como el conjunto de partes coordinadas para alcanzar ciertos objetivos.”⁷

Aunque aparentemente reduccionista, la definición anterior resulta un marco general de análisis que permite al investigador separar los elementos necesarios para conformar el sistema que se busca analizar. El primer aspecto que se destaca es definir cuáles son los objetivos del sistema y a partir de ello, manifestar la medición de su actuación, los cuales se traducen en los principios fundacionales o la razón por la que se creó el sistema, establecida desde las partes que lo conforman hasta su vinculación con la totalidad en la que se engloba dicho sistema.

El segundo elemento es el medio o aquello que se encuentra fuera del sistema o que escapa de su control, variables independientes. Bertalanffy precisa que para facilidad de aprehensión del fragmento de realidad que se pretende estudiar, cabe hacer una diferenciación del sistema respecto a la totalidad donde se inscribe. En consecuencia, lo siguiente sería especificar aquello sobre lo que el sistema sí puede incidir, controlar o utilizar para su propia ventaja o supervivencia: los recursos del sistema. Johansen Bertoglio enfatiza que en el caso de los sistemas sociales, existen recursos que en apariencia exclusivos al medio, pueden significar un potencial recurso “real”.

“Para la contabilización de los recursos propios del sistema, no solo es necesario incluir los recursos reales, sino considerar también los recursos potenciales y las posibilidades que existen para transformarlos en reales, pues los mecanismos o componentes que sirven para aumentar o amplificar los recursos del sistema pueden ser los más importantes.”⁸

En este sentido, la concepción de *coordinación* ofrecida por Bertoglio y Churchman implica la voluntad de las partes de hacer uso de los recursos exclusivamente “conocidos”. Bertalanffy, precursor de las teorías globales a partir de la *teoría general de los sistemas*, ofrece una concepción más amplia al definir al *sistema* como “conjunto de elementos en interacción”, donde la *interacción* reconoce el

⁷ Johansen Bertoglio, Oscar. “Introducción a la teoría general e los sistemas”, Limusa Noriega editores, México, 2000, pág. 147.

⁸ *Ibidem*, pág. 158

surgimiento de potenciales/probables recursos que pueden escapar de la vista de las partes, condición que no les resta influencia para la consecución de los objetivos reales u operativos. Finalmente, se examina a los componentes del sistema como las unidades o elementos que lo constituyen y a partir de los cuales se desarrolla su conducta.

Los 5 aspectos descritos son los mínimos necesarios para hacer un primer acercamiento a los fenómenos desde un enfoque sistematizado. El último elemento consiste en determinar la dirección del sistema o la parte en donde se generan los planes y directrices para el sistema del mismo, donde recae *la fijación de los objetivos y componentes, distribución de recursos y control de la actuación del comportamiento del sistema*⁹. He aquí la principal limitante que posee la teoría de sistemas para el estudio de la realidad internacional, ya que no es posible determinar qué actor haría las veces de director del sistema internacional cuya naturaleza bajo el paradigma clásico de las Relaciones Internacionales es la de un sistema anárquico.

Morton Kaplan en uno de los primeros intentos por representar a la sociedad internacional como un sistema de acción donde la estructura del sistema se encuentra directamente vinculado con su funcionalidad u operatividad, definido como un "conjunto de variables relacionadas de tal modo frente a su medio que las regularidades de comportamiento descriptibles caracterizan las relaciones internas de las variables entre sí y las relaciones del conjunto de variables individuales con combinaciones de variables externas al sistema."¹⁰

A pesar de las críticas recibidas respecto a la incorporación del lenguaje y procedimientos de la ciencia al ámbito del análisis social así como el carácter atemporal de los mismos, concuerdo con el planteamiento de Silviu Brucan y David J. Sarquís¹¹ en que el valor que tiene la propuesta de los seis modelos del *sistema*

⁹ *Ibidem*, Johannsen Bertoglio, pág. 163

¹⁰ Dallanegra Pedrasa, Luis. "Distintos tipos de sistema", [en línea], La problemática del orden, Dirección URL: <http://luisdallanegra.bravehost.com/proborde/probord3.htm#>, (Consultado 10 de septiembre del 2014).

¹¹ Véase Sarquís, David J. "Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica", Porrúa, México, 2005, pág. 192.

*internacional*¹², es ubicar dicha realidad como un objeto de estudio cualitativamente distinto de otras relaciones sociales debido a que está conformado por esferas de acción de diferentes tamaños y que no existe una autoridad o voluntad superior que le dé dirección, lo que deviene en que su referente histórico no está dado, sino debe ser propuesto por el investigador. Adicionalmente, el contexto en que surge dicha afirmación corresponde al periodo de la Guerra Fría, en la que el Estado nación juega un papel determinante para definir el rumbo que guía la praxis de todos los sistemas. Octavio Miramontes amplió el enfoque tradicional realista de Kaplan en función de esclarecer la estructura de los sistemas como un ente que opera a partir múltiples esferas de influencia.

“Los sistemas pueden definirse como una trama o estructura básica sobre la cual se construyen teorías en donde los procesos resultan de la interacción de elementos integrados en diferentes niveles.”¹³

De esta manera, con apoyo de la discusión sobre sistemas complejos de Rolando García, podemos denominar al sistema internacional como una totalidad estratificada, conformada por actores sociales que integran niveles de organización de diferente amplitud, pero cuya interacción es funcionalmente no lineal, es decir, que la dinámica desarrollada en los distintos niveles puede trascender sus esferas de acción y con ello, impactar en la mecánica y articulación del sistema en su conjunto.

Bajo esta lógica Philippe Braillard añade a las características del sistema internacional el concepto de complejidad, el cual no está solamente determinado por la heterogeneidad de los elementos o subsistemas que lo componen, sino también el grado de dependencia entre el actuar de todos los actores que impacta tanto a los subsistemas como al sistema en conjunto. Rafael Calduch enfatiza al respecto al destacar no absolutizar el valor de este criterio distintivo, que cabe perfectamente abordar el estudio de los fenómenos internacionales siguiendo un

¹² Equilibrio de poder, bipolar rígido, bipolar flexible, sistema universal y sistema del veto unitario.

¹³ Miramontes Octavio, “Los sistemas complejos como instrumentos de conocimiento y transformación del mundo”, en *Perspectivas en las teorías de sistemas*, Santiago Ramírez Coord., Siglo XXI, México, 1999, pág. 94.

análisis sistémico, en el que junto a los diversos actores o elementos internacionales (Estados, organizaciones internacionales, actores transnacionales, e incluso, el individuo) deba también estudiarse en la estructura propia de cada sistema internacional además del comportamiento de cada uno de los diversos actores.

“Los fenómenos que involucran procesos de evolución y cambio, cualquiera que sea su naturaleza (física, química, biológica y social), tienen lugar en conjuntos organizados cuyo análisis no es fragmentable en elementos aislados [...] Si llamamos sistema a todo conjunto organizado... que tiene propiedades, como totalidad, que no son propiedades de sus elementos tomados aisladamente, la organización del sistema que determina su estructura no es otra cosa que el conjunto de las relaciones entre sus elementos...incluyendo las relaciones entre esas relaciones.”¹⁴

Como puede observarse, las reflexiones epistemológicas y ontológicas de los sistemas tienen similitudes con enfoques teóricos emanados de la propia disciplina. En este sentido, el enfoque institucionalismo neoliberal, por ejemplo, propone una visión holística de los procesos de intercambio y retroalimentación entre las unidades estatales y las organizaciones internacionales. Como rescata Barrie Axford¹⁵, dicha perspectiva ubica como actores de las relaciones internacionales no solo a los ya mencionados Estados o las organizaciones conformadas por los gobiernos de dichos Estados (OIG´s), sino también a otros actores *atípicos* como son organizaciones de naturaleza económica, social o política que emanan de la sociedad (Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), bancos, organizaciones criminales).

A partir de un análisis sistemático del comercio y la economía, las premisas de Keohane y Nye rescatan que la relación entre los Estados y las instituciones u organizaciones internacionales tiende a la interdependencia, es decir, que las acciones de un agente impactan directamente en el quehacer del otro de forma recíproca. De tal manera que el Estado deja de ser la forma dominante de organización política, económica social e inclusive cultural en las relaciones

¹⁴ García, Rolando. “Sistemas complejos”, Gedisa, España, 2008, pág. 117.

¹⁵ Véase Axford, Barrie. “Global System. Economics, Politics and Culture”, St. Martin’s Press, Estados Unidos, págs. 38-43.

internacionales, cediendo espacio a las OIG's u ONG's en áreas que antes eran de su exclusivo dominio.

De lo anteriormente mencionado, se desprende lo que autores como Octavio Miramonte y David Sarquís enfatizan como una condición indispensable de los sistemas que es el principio de organización, que más allá de un enfoque mecanicista de las interacciones surgidas en el ámbito internacional, sugiere la explicación de las relaciones causales que envuelven dicha dinámica.

En conjunto, para fines del presente se estudiarán las dinámicas insertas en la lógica de un sistema internacional determinado como:

1. Una totalidad espacial, temporal e históricamente determinada,
2. Que se encuentra integrada por grupos sociales jerarquizados en niveles de organización de distinta magnitud
3. Los cuales interaccionan guiados por una serie de principios rectores reconocidos y validados por las partes que lo integran
4. Cuya influencia en el sistema total está determinada por relaciones de mayor o menor autonomía con respecto al quehacer de otros subsistemas
5. "En cuyo centro, independientemente de su íntima vinculación con el sistema, representa la materialización de una potencialidad"¹⁶.

1.2 Los sistemas de cooperación internacional autocorregibles

El orden de los sistemas constituye una respuesta de las partes hacia las condiciones nacidas de la interacción surgida del sistema en conjunto, donde el actuar dentro de cada parte del sistema impacta en la estructura del sistema integrado y viceversa¹⁷. Es importante señalar que la noción del orden en el sistema

¹⁶ *Ídem*, Sarquís, David J, págs. 202-203.

¹⁷ El orden... es una de las propiedades sistemáticas básicas, todo sistema posee un orden subyacente, el cual define de alguna manera el modo de ser del sistema, sobre esta base, entiendo por orden internacional un modo específico de interacción entre actores del escenario internacional, es decir, una especie de arreglo normativo que de alguna manera define los términos para la interacción, una especie de guía para la praxis o principios guía, bajo los cuales se vinculan entre si los grupos humanos que conforman una sociedad

internacional también implica una herramienta didáctica para explicar el tejido en el que los diferentes actores de la escena internacional conducen sus relaciones entre sí en una temporalidad específica. Bajo la lógica de Krasner, un orden internacional determinado permite el surgimiento de conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos para los procesos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas¹⁸ de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales.

Lo anterior sugiere lo que el Dr. Hernández Vela apunta como una de las características naturales del orden internacional, como un comportamiento evolutivo dentro del sistema que puede expresarse en la creación de regímenes internacionales. No obstante, es preciso diferenciar con mayor puntualidad lo que destacan David Sarquís y Wilhemy respecto al carácter contrastante de un orden internacional y el régimen según Krasner. El régimen conlleva la institucionalización de dichas conductas o formas de actuar, en tanto que los actores afirman con el paso de tiempo vínculos cooperativos para mantener un *statu quo* acordado constituido por dichas directrices y reafirmado por décadas de constante adaptación a los cambios que ocurren en el mundo.

La noción de orden aquí presentada incluye, efectivamente, la negociación y conocimiento de las partes del sistema para acordar formas de interacción en dominios o áreas de las relaciones internacionales que, sin embargo, pueden o no haber derivado en la creación de regímenes establecidos, fijados en instrumentos jurídicos o convenciones internacionales.

¿Cómo referirse entonces a aquellas relaciones de común acuerdo entre actores que aún se encuentran en vías de adaptación y maduración? Es decir, que existen principios rectores a partir de los cuales las partes del sistema internacional se relacionan, pero al modificarse las condiciones del medio, el orden se vuelve flexible

internacional determinada tanto en términos históricos como geográficos, Véase en Sarquís, David J. , pág., 109.

¹⁸ Cfr. Krasner, Stephen. "Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

y cambia sin pretensión de regresar a un estado fijo o predeterminado, inclusive puede que este *statu quo* no exista o ni si quiera se haya planteado la necesidad de su existencia con anterioridad.

Pudiera suponerse entonces, que el orden internacional flexible y los regímenes internacionales son procesos de interacción contrarios. Sin embargo, para fines de la supervivencia del sistema internacional, constituyen, en todo caso, etapas distintas dentro de la construcción de mecanismos cooperativos del sistema. Este proyecto se ve motivado por la introducción de variables que generan modificaciones dentro del medio internacional, las cuales orillan a los actores a crear formas coordinadas de acción. En la medida que las partes logren mantener la variable en parámetros de observación y manipulación deseados, entonces podremos estar frente a un régimen en gestación.

A partir de los elementos señalados, dichos mecanismos de cooperación pueden constituir un sistema en sí mismo, cuya funcionalidad es capacitar al sistema internacional en su conjunto. Estos mecanismos observan las dinámicas procedentes de su medio y estudiarlas a fin de coordinar la conducta de sus partes y del sistema en conjunto en relación a ellas. El propósito central de la capacitación es desarrollar proyecciones de mediano plazo, sobre las consecuencias y resultados para la existencia del propio sistema.

Dentro de la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales, la capacitación corre a cuenta de la cooperación acordada entre actores en lo que se denomina *sistemas de cooperación*, en tanto que al mecanismo que se lleva a cabo para generar la capacitación se define como *proceso de autocorrección*. Para la presente tesis se utiliza el término “proceso de autocorrección” en vez de “sistema o subsistema de autocontrol”.¹⁹ Esto por dos motivos 1) Porque el término *sistema o subsistema* da más la idea de una configuración de actores, en tanto que *proceso* sugiere la consecución de acciones para llegar a un objetivo que los miembros del sistema desean o persiguen. 2) Porque el concepto *autocorrección* clarifica cuál es

¹⁹ Johansen Bertoglio recalca que los sistemas gestionan su autocontrol a través de mecanismos que persiguen superar la tendencia a la desorganización. *Ibidem*, Johanssen Bertoglio.

el objetivo específico del proceso cooperante entre los miembros del sistema, a diferencia de *autocontrol*, que se orienta a determinar los parámetros que define el propio sistema de cooperación.

Los engranes que constituyen al proceso de autocorrección son: *mecanismos sensores*, creados para medir los cambios de la variable y los *medios motores* a través de los cuales se pueden desarrollar las acciones correctivas. Finalmente, como resultado de la acción conjunta entre mecanismos sensores y motores se generará la *retroalimentación* mediante la cual, a través de la comunicación del estado de la variable por los sensores, se logran llevar a cabo las acciones correctivas²⁰.

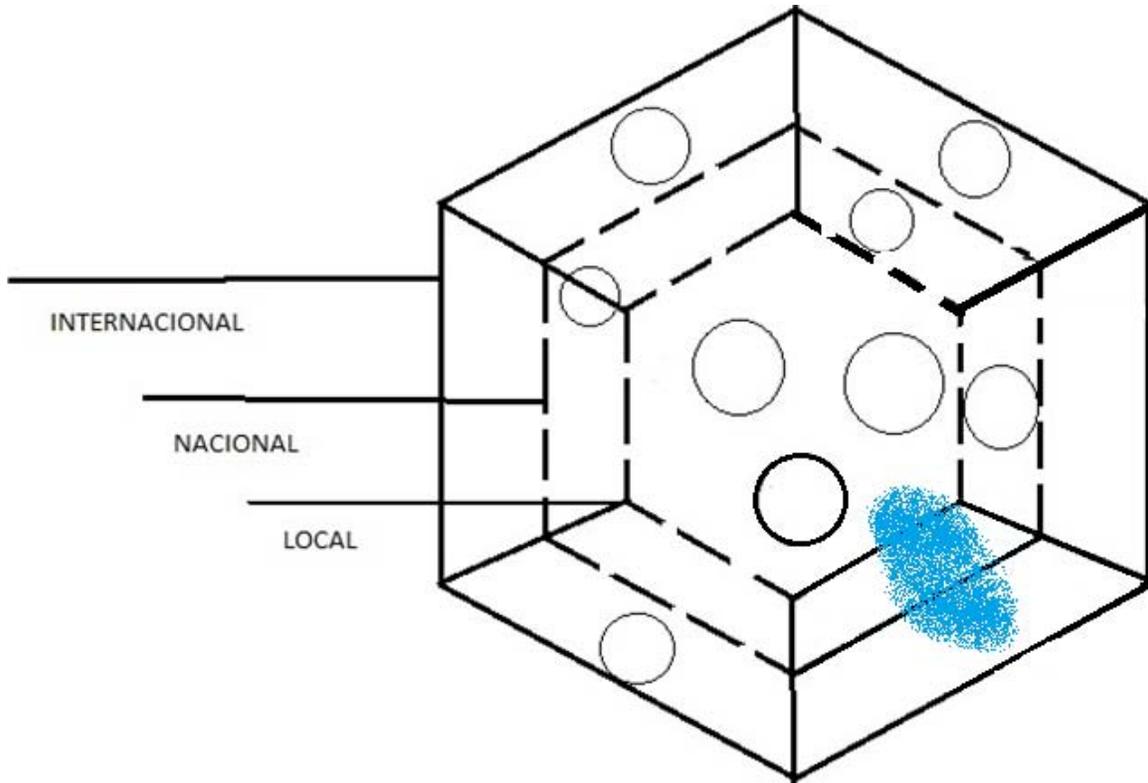
Existe entonces una condición cooperante de las partes del sistema internacional, donde tanto las Organizaciones Internacionales, los Estados y otras organizaciones sociales de menor amplitud se conectan de acuerdo a sus diferentes grados de influencia en el sistema, a guías de comportamiento dentro de su margen de acción local, nacional o Estatal. Sin embargo, al presentarse variables en el medio no controladas, dichos actores acordarán el *modo de ser* dentro de sus límites de influencia o bien, hacia niveles más amplios donde se requiera su pertinencia. De esta forma, los sistemas de cooperación internacional son espacios donde se conjuntan los diferentes actores de la escena global para acordar o mantener un orden determinado en áreas como la política, la economía o el derecho internacional, con estrategias es de acción multinivel.

A continuación, la Ilustración 1 esquematiza los sistemas de cooperación internacional. Cada actor se encuentra representado como una esfera ubicada en diferentes niveles de influencia con amplitud, local, nacional o internacional. Existen canales de cooperación que llevan un sentido hacia dentro como hacia afuera de la estructura manifestando la articulación entre niveles. La mancha azul refleja a los fenómenos (variables) que afectan a todos los niveles del sistema de cooperación,

²⁰ Véase, Bertoglio, pág. 132-133

por lo que las líneas que los dividen se encuentran segmentadas, queriendo traducir la permeabilidad de los niveles frente al crecimiento de los fenómenos.

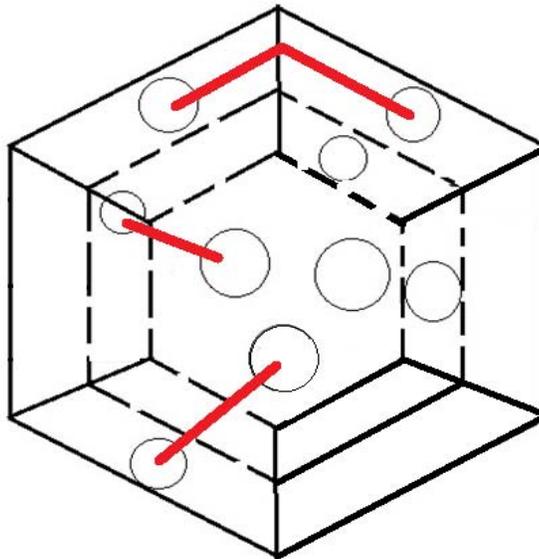
Ilustración 1. Estructura de los sistemas de cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Sarquís, David. "Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica", Porrúa, México, 2005, 506 pp.

En la imagen se observa que pueden existir cualquier cantidad de esferas en todos los niveles ordenadas jerárquicamente, lo cual no limita que su interacción sea ejercida de manera unidireccional o bidireccional y dentro de su nivel o saltando niveles. La forma más común será la interacción entre actores del mismo nivel, en segundo lugar, con unidades de otros niveles inmediatos en grado mayor o menor de amplitud y finalmente, saltando niveles, como se muestra a continuación a través de las líneas rojas (Véase Ilustración 2).

Ilustración 2. Formas de interacción en los sistemas de cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Sarquís, David. "Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica", Porrúa, México, 2005, 506 pp.

Como se grafica en la Ilustración 2, el esquema del sistema cooperación ofrece una visión de los fenómenos desde un enfoque estático (donde se especifican sus miembros y el orden que ocupan) como dinámico, en cuanto a las diferentes formas de interacción. Lo anterior, posibilita desdibujar cualquier número de combinaciones a partir de la interrelación de los miembros de las esferas. Por ejemplo, las relaciones pueden llevarse a cabo aisladamente o en conjunto, miembros de un solo nivel interactuando o de diferentes niveles, dependiendo del tipo de fenómeno (variable) y del grado de madurez del sistema de cooperación.

En este punto, es preciso enfatizar que las variables surgen como dinámicas propias de la relación entre actores, quienes para su mejor aprehensión y observación, las ubican dentro de determinados dominios de las relaciones internacionales, como son el derecho internacional, la política, la economía, las finanzas o la seguridad.

En las últimas décadas, la combinación de la ola de globalización, junto con las políticas neoliberales y las tecnologías de la información han alterado la capacidad

de los actores del sistema internacional para satisfacer sus expectativas sobre dichos dominios. Los sistemas de cooperación no han escapado de dicha lógica y en conjunto con sus partes se han integrado para tratar de reducir eficazmente la progresiva complejidad de las variables a las que la sociedad internacional debe enfrentarse y así, poder estructurar los mecanismos para controlarlas.

1.3 La seguridad internacional. Cambio o continuidad en la cooperación

Hasta ahora, se ha visto que el análisis de la dinámica dentro sistema internacional y sus sistemas de cooperación conlleva necesariamente una delimitación histórica del orden internacional y del dominio que el investigador quiere estudiar.

Actualmente, estudiosos en diferentes áreas de las Relaciones Internacionales identifican como la principal tendencia del orden internacional en la era de la globalización, al “repliegue” del Estado junto con la disminución de sus instrumentos políticos en esferas donde con anterioridad, su participación era casi exclusiva. Peter Andreas atribuye el fenómeno a la serie de cambios introducidos por el extendido desmantelamiento de políticas económicas estatistas y aceptación de reformas liberales del mercado que han devenido en la modificación de la economía global²¹.

Lo anterior se manifiesta en la realidad a través de transformaciones en la participación de los Estados en contraste con la de otros actores no solo en el dominio económico; pues en la medida que se ha dado este declive, desde los Estados se ha producido una crónica y en muchos casos no esperada transferencia del poder y autoridad hacia los actores domésticos o locales y transnacionales, lo que ha cambiado de forma sustancial la dinámica entre ambos y la política nacional, regional e internacional. A nivel sistémico, la inclusión de nuevos actores o su mayor participación en áreas donde anteriormente no eran requeridos representa una

²¹ Andreas, Peter. “Crimen transnacional y globalización económica”, en “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional”, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 62.

reasignación de funciones o responsabilidades para determinar quiénes harán las veces de mecanismos sensores sensibles y medios motores.

La seguridad internacional no ha escapado de esta dinámica. En el ámbito académico, la globalización ha propiciado un intenso debate en cuanto a la redefinición del concepto, tradicionalmente asociado al uso de la fuerza en términos militares exclusivamente por los Estados. Por una parte, autores como Arturo Sotomayor defienden que el concepto “atiende, esencialmente, a lo referente a la amenaza, uso y control de la fuerza militar [...] las condiciones que posibilitan el uso de fuerza, los efectos que ésta tiene sobre los individuos, la sociedad y el Estado, así como las políticas disponibles para preparar, prevenir o abrazar la guerra”²².

Otra vertiente responde a una perspectiva amplificada del concepto, donde se deben incorporar los actores no estatales y los temas sociales, económicos y ambientales, con el objetivo de atender los asuntos no militares en la medida en que, como plantea Emma Rotschild, el concepto se traslada a la identificación del riesgo en unidades de niveles de análisis diferentes.

Primero, del nivel sistémico y estatal (es decir, la visión realista o clásica), desciende a la esfera grupal e individual, de las naciones hasta los individuos. En su segundo significado, el término se extrapola partiendo desde los estados hasta el sistema internacional, donde pueden englobarse temas referentes a la biosfera y el medio ambiente. La última conceptualización se encripta en la seguridad humana, enfocada en garantizar al individuo la subsistencia de garantías políticas, económicas, sociales y culturales. Bajo esta lógica, la pertinencia y responsabilidad de proveer seguridad compete tanto a los gobiernos locales y federales, organizaciones públicas y privadas, actores estatales, internacionales y no gubernamentales²³.

²² Sotomayor, Arturo. “La seguridad internacional: vino nuevo, botellas viejas”, CIDE, Revista de Ciencia Política / volumen 27 / N° 2 / 2007 / 67-88.

²³ Véase Rotschild, Emma. 1995. "What is Security?", [en línea], JSTOR, Dirección URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20027310?sid=21106256403083&uid=2&uid=4&uid=3738664>, (Consulta 13 de octubre del 2014).

Para efectos de los sistemas de cooperación, existen ventajas y desventajas de adoptar uno u otro enfoque en la medida en que, a partir de sus supuestos, se construyen las líneas de acción que reafirman, rechazan, modifican o crean regímenes internacionales.

Es cierto que el uso indiscriminado del concepto de seguridad humana para efecto de abarcar todo el espectro de áreas que ponen en riesgo al ser humano, en la estructuración de una agenda de seguridad internacional conlleva el riesgo de securitizar cualquier cantidad de temas, por lo que resulta difícil determinar cuáles son las variables y factores excluidos en las estrategias comunes para atacar de forma efectiva a la variable sin control²⁴.

Sin embargo, restringirse a la visión clásica de la seguridad internacional en el ámbito militar y estatocéntrico excluiría la participación de otros actores en la conformación o fortalecimiento de los sistemas de cooperación que atienden a dinámicas como el crimen transnacional organizado, donde anteriormente los actores que desarrollaban actividades ilícitas restringían su ámbito de acción en el nivel local, han aprovechado la desterritorialización de los flujos económicos y financieros para ampliar sus alcances del nacional al internacional.

Por lo tanto, para efectos del presente, se aboga por una visión intermedia para explicar la interacción de actores en el dominio de la seguridad internacional, donde a pesar de que el nivel de cooperación entre Estados permanece como una de las principales fuentes de creación normas sobre la de otros niveles, se reconoce la necesidad cada vez mayor de integrar a otros actores para hacer las veces de

²⁴ A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la generalización del discurso de la seguridad está normalizando formas de hacer política internacional para las que tradicionalmente se había reservado un carácter extraordinario, de excepción, severamente restringido. La manifestación de un estado permanente de riesgo es tendenciosa en el discurso político ya que puede servir como herramienta para justificar el uso de controles “preventivos” frente a cualquier estimación de peligro por parte de los gobiernos de los Estados. *Cfr.* Tello, Sunana, “Revisando la securitización de la agenda internacional: la normalización de las políticas del cambio”, [en línea], academia.edu, Dirección URL: http://www.academia.edu/1058223/Revisando_la_securitizacion_de_la_agenda_internacional_la_normalizacion_de_las_politicas_del_cambio, (Consultado 13 de octubre del 2014).

mecanismos sensores o *medios motores* en la retroalimentación del sistema de cooperación.

Bajo la lupa de los procesos de autocorrección de los sistemas, la seguridad internacional es un estado del sistema que refleja condiciones deseables de contención de variables por parte de un gran número de actores cuyo quehacer dentro del sistema es de gran influencia dentro y fuera de su nivel. Lo anterior implica que en el dominio de la seguridad internacional se requiere una cooperación de carácter transnacional, dado que la acción exclusiva del Estado ya no es suficiente para mantener controladas variables que en otro momento no habían llamado su atención o no se consideraban como un riesgo para la estabilidad y supervivencia tanto de los Estados como del sistema internacional.

En este sentido, los actores de otros niveles han adquirido el papel de mecanismos sensores en razón de los recursos que poseen para medir el impacto del quehacer institucional sobre la variable que les ocupa, por ejemplo, las redes de comunicación e intercambio de información.

“... la organización de los actores transnacionales tiende a [establecerse] de tal forma que puedan utilizar, aprovechar o evadir las estructuras, marcos legales e instituciones del Estado y organizaciones internacionales.”²⁵

Con relación a lo que desarrolla James Robinson, por definición la articulación de estrategias internacionales de los sistemas de cooperación demandan la integración de actores transnacionales que colaboren con los Estados para superar las fallas y deficiencias de sus controles institucionales, siendo entonces su objetivo influir en las políticas estatales en dos vertientes: de forma directa, a través de las autoridades; o indirecta, a través de regímenes internacionales o de organizaciones afines en otros Estados²⁶.

²⁵ Robinson James. “Actores transnacionales y el Estado. Afinidades electivas.”, en “Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos”, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pág. 108-109.

²⁶ *Op. Cit.* Robinson James.

Se ha mencionado previamente que la criminalidad transnacional organizada es un fenómeno que ha captado cada vez mayor atención en la agenda de seguridad para los Estados en las últimas décadas ya que, de acuerdo a Peter Andreas, sus actores se han comportado como agentes de economías ilícitas sumamente productivos.

“La meta de la globalización es incrementar la competitividad, la innovación y la sensibilidad a las señales del mercado; sin embargo, algunas de las señales más fuertes provienen de mercados ilegales²⁷.

Los marcos institucionales de liberalización económica y relajamiento de controles comerciales y financieros también han facilitado la creación de espacios de oportunidad donde los mercados penalizados, mercancías prohibidas y el dinero ilícito tengan un movimiento más fácil.

En el ámbito de la cooperación internacional, Dimitri Vlassis destaca la acción conjunta dentro del nivel de las organizaciones internacionales gubernamentales como las precursoras en la contención del crimen transnacional organizado, específicamente la ONU. Desde la década de los noventa se discutía en la Asamblea General modelos de extradición así como la necesidad de que los Estados hicieran del conocimiento de sus contrapartes el tratamiento dentro de su legislación nacional lo relacionado con la contención del crimen organizado y el LD²⁸. A partir del reconocimiento de la acción concertada y compromiso gubernamental como estrategia eficaz en la campaña internacional contra el crimen organizado, derivada del Programa Efectivo de las Naciones Unidas para la prevención del Delito y la Justicia Penal, se realizó la Conferencia Mundial de Ministros sobre Crimen Transnacional Organizado (Conferencia de Nápoles) en noviembre de 1994²⁹.

La Declaración de Principios y Plan de Acción Global nacidos en Nápoles dieron cuenta de los primeros retos para estructurar sistemas de cooperación

²⁷ Véase *Ídem*, Peter Andreas, pág. 66.

²⁸ Vlassis, Dimiri. “Convención de las Naciones Unidas”, en Berdal Mats; Mónica Serrano (coord.), pág. 132.

²⁹ Naciones Unidas, “Convención de Nápoles”, [en línea], Dirección URL: www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/.../TOCebook-s.pdf, (Consultado 15 de octubre 2014.)

estandarizados, en razón de las disparidades conceptuales y legales de diferentes naciones. La Comisión sobre la Prevención del Delito y la Justicia Penal dio continuidad a los trabajos iniciados en Nápoles, y ante las dificultades para crear un pacto multilateral para el ataque al crimen organizado la estrategia volcó sus esfuerzos a la cooperación técnica en talleres regionales, enfocadas en las regiones de Asia y la Cuenca del Pacífico, así como África (Manila 1998; Senegal 1997).

La maduración paulatina de la cooperación en el marco de la ONU dio pie a la identificación de conductas catalogadas como crimen organizado grave y que son: el tráfico ilícito de drogas y armas, el contrabando de otros artículos ilícitos, el tráfico organizado de personas, el terrorismo y el lavado de las ganancias de estas actividades³⁰. En la Resolución 51/60 de 1997 los Estados miembros también se comprometieron a promover la cooperación y la asistencia bilateral, regional, multilateral y global, extradición o persecución de personas envueltas en la comisión de delitos transnacionales graves. Además, se hizo especial énfasis en la aprobación de medidas para combatir el LD involucrando a las instituciones financieras y afines, a quienes se les instó a colaborar en la detección e informe de transacciones sospechosas.

Se observa entonces que las relaciones cooperativas volcadas al control, medición y detección de las diferentes conductas señaladas como crimen transnacional organizado denotan características sistémicas y de autorregulación básica:

En principio, los mecanismos de control fueron concebidos desde el nivel internacional, en respuesta a una demanda estatal para generar esfuerzos coordinados y estratégicos frente a un fenómeno que rebasó las fronteras. En segundo lugar, y como resultado de la interacción entre Estados se concertó la definición de las variables que conforman el fenómeno de la criminalidad transnacional organizada, concebidas bajo el concepto de delitos transnacionales graves. Por último, dentro del nivel Estatal se demandó la integración a los sistemas de cooperación de entidades capaces de actuar en diferentes esferas para

³⁰Naciones Unidas, “Resolución de la Asamblea General 51/60”. [en línea], Dirección URL: http://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/RES-51-60%20S.pdf, (Consultado 15 de octubre 2014).

coadyuvar en la generación del estudio y observación del comportamiento de la variable. En el caso citado, las instituciones financieras y agencias estatales toman el rol de mecanismos sensores e inclusive de medios motores para complementar el seguimiento de los flujos de dinero ilícito en las estrategias globales de contención y combate al crimen transnacional organizado.³¹

Los contenidos desarrollados en el presente capítulo establecen el marco teórico que sustenta el análisis de la cooperación internacional como un sistema autocorregible en constante transformación. En este caso, la criminalidad transnacional organizada representa un ejemplo de la necesidad por parte de la sociedad internacional de generar estructuras de coordinación bajo una lógica sistemática en razón de atender una amenaza cuya magnitud ha rebasado las capacidades individuales de las naciones en ámbitos como la investigación policiaca, la procuración de justicia, la protección de los sistemas financieros, entre otras.

Ahora bien, dada la variedad de delitos graves que integran el espectro de la criminalidad transnacional, la respuesta proporcional de los actores dentro del sistema ha sido profundizar en la especialización de los sistemas de cooperación para generar estrategias de control de la variable particulares y que procuren un conocimiento preciso de la evolución del fenómeno. El tipo de delito grave que en los últimos años ha recibido mayor atención tanto en su estudio como contención ha sido el LD o blanqueo de activos. Por ello, en el siguiente capítulo se ahondará

³¹ El delito será de carácter transnacional si:

- a) Se comete en más de un Estado.
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su participación, preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado.
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Véase. Naciones Unidas, "Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional", [en línea], Palermo, 2001, Dirección URL: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC %20Convention/TOCebook-s.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf), (Consulta 15 de octubre 2014).

en la definición del fenómeno así como en el proceso de construcción del sistema de cooperación diseñado para su específico tratamiento.

2. El sistema de cooperación internacional contra el lavado de dinero y sus mecanismos de autocorrección

2.1. El lavado de dinero. Concepto y operatividad

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.

Existe un amplio abanico de definiciones para referir a este fenómeno, conocido como comúnmente como LD. En el plano multilateral, puede observarse una primera definición, aunque no de forma explícita, en la Convención de Viena de 1988³²:

“La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados³³ [...] o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones. La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados [...] de un acto de participación en tal delito o delitos; La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados [...] o de un acto de participación en tal delito o delitos.”³⁴

³² Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, [en línea], Viena, 1988, Dirección URL: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf, (Consultado 18 de octubre 2014).

³³ Véase *idem*, Artículo 3 “DELITOS Y SANCIONES”, inciso a), apartados i),ii,iii) o iv).

³⁴ *Ídem*.

De esta manera, se estableció el compromiso de los Estados de sancionar la organización o financiamiento de estas conductas, enfatizando la necesidad de tipificación de dichas actividades como delito penal. De especial trascendencia es la manifestación expresa de que el tratamiento integral de la problemática debe tenerse en cuenta la sanción, prevención y detección.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), por otra parte, advierte que “El lavado de dinero es un proceso mediante el cual la fuente ilícita de activos obtenidos o generados a través de actividades delictivas se encubre para disimular el vínculo entre los fondos y la actividad delictiva original.”³⁵

A lo que añade Héctor Pérez Lamela “[...] el proceso de LD procura justificar legalmente e incorporar al flujo económico capitales de origen ilegal, creando una simulación transaccional-operativa que permita ver lo ilegal como legal”³⁶.

De las definiciones presentadas, se observan características comunes que particularizan al fenómeno de LD:

- Es un proceso
- Dota de apariencia de legalidad al producto de los delitos
- Tiene incidencia en el orden económico

Sumado a lo anterior, Víctor Manuel Nando Lefort recalca que, por sus implicaciones, el LD es un fenómeno de carácter socioeconómico internacional. En primer lugar es sociológico, porque su origen está determinado por una serie de situaciones ilícitas, desencadenadas a partir de condiciones tanto de desorden como de descomposición social. En segundo lugar, por su naturaleza es económico, ya que la mayoría de sus acciones se desenvuelven dentro del ámbito financiero,

³⁵ Fondo Monetario Internacional, “El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”, [en línea], Dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm>, (Consultado 23 de octubre 2014).

³⁶ Pérez Lamela, Héctor D. “Lavado de Dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e Investigación de Operaciones Sospechosas”, LexisNexis, Argentina, 2006, pág. 13.

puesto que para la existencia de LD debe existir dinero circulante y, en ocasiones, bienes muebles o inmuebles, lo cual es un medio propicio para su manifestación y desarrollo. En razón de este elemento, su proyección es internacional y no puede ser analizado como el problema exclusivo de un país.

“[...] el dinero es una mercancía que fluye por todo el mundo a través de sistemas operativos, que transgreden leyes y cruzan fronteras nacionales aparentemente sin que sea advertida esta situación y, cuando por una u otra causa lo es, ha sido porque no están bien cimentadas sus condiciones de poder [y control].”³⁷

En materia de seguridad, no solamente los gobiernos han expresado su interés por la comprensión de las implicaciones que conlleva dicho fenómeno. La International Chamber of Commerce, por ejemplo, subraya que la motivación criminal por excelencia así como el fundamento sobre el que se basan sus actividades es la acumulación y reinversión de sus activos, por lo que el combate al LD es complementario a las estrategias de lucha contra el crimen organizado³⁸.

La nocividad del blanqueo por sí mismo (es decir, evaluándolo como un delito autónomo independiente de los delitos que generaron la ganancia) es explicada por Eduardo A. Fabián Caparrós como la contaminación de las estructuras económicas de los países ya que esta riqueza, obtenida fuera del régimen de libre competencia que regula a los agentes económicos dentro de la legalidad, perjudica el prestigio de las instituciones en el marco de la confianza que debe presidir el normal funcionamiento de los mercados. Más aún, el carácter progresivo y acumulativo del delito tiende a que los daños alcancen la esfera de las políticas públicas.

“...el lavado puede generar movimientos inflacionarios, perturbando, en última instancia la fiabilidad de los datos macroeconómicos que debe valorar el Estado a la hora de diseñar sus estrategias. Frente a los capitales ilícitos, los poderes públicos pueden optar entre la permisividad y la lucha. Si son condescendientes, podrán obtener beneficios a corto plazo,

³⁷ Nando Lefort, Víctor Manuel. “El Lavado de Dinero: nuevo problema para el campo jurídico”, Trillas, México, México, 2009, pág. 9.

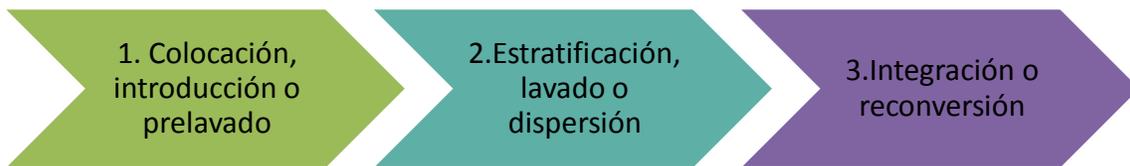
³⁸ Véase ICC, “El Lavado de Dinero y Fraudes”, Pauta, Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C. CAMECIC, No. 48, Mayo 2005, ISSN:1870-2082, pág.8.

pero verán como la economía se ve progresivamente influida —e incluso dominada— por sujetos vinculados al ámbito criminal que tienden a anular los criterios de mercado.”³⁹

Dicho lo anterior, puede confirmarse que el LD como fenómeno criminal, no solo atiende a la esfera social en razón de su carácter lascivo y debilitante institucionalmente hablando. En la esfera económica sus efectos a largo plazo son desestabilizadores y de gran amplitud local regional e internacional.

Ahora bien, el proceso para lavar dinero está dividido por lo general en tres fases principales (Véase Ilustración 3).

Ilustración 3. Fases del proceso de Lavado de Dinero



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la ilustración la primera fase es conocida como *colocación, introducción o prelavado* y consiste en ingresar los fondos del delito al sistema financiero para ocultar su verdadero origen.

El siguiente paso es el *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.

³⁹ 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., Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República, 9 de febrero del 2011, pág.58

Finalmente, durante la *integración* o *reconversión* los delincuentes introducen el dinero a la actividad económica formal para su libre uso por medio de instrumentos bancarios previamente creados o la conversión a efectivo.

2.2. El sistema en gestación

La discusión sobre los alcances transnacionales y perjudiciales del LD en las instituciones estatales como en las economías, sugiere elementos desestabilizadores para el desarrollo normal de las relaciones entre actores diversos del sistema internacional vinculados a estas esferas. Es por ello que alrededor del fenómeno se ha creado un sistema internacional de contención de la variable de carácter preventivo, reactivo y de homologación, inicialmente conformado por sujetos pertenecientes a la esfera internacional y al que se han integrado nuevas figuras en el ámbito nacional y local.

En este punto es preciso diferenciar la evolución en la construcción de instrumentos internacionales de reacción frente a la variable de aquellos grupos enfocados en la cooperación entre actores para implementar dichos instrumentos y o estrategias en el plano multilateral o bilateral.

Fue entre 1988 y 2004 que se construyeron los principales convenios internacionales⁴⁰ en la materia (Véase Tabla 1). Como se aprecia en la imagen a continuación, una de las primeras preocupaciones dentro del sistema de cooperación fue fortalecer al sector bancario para que no fuese utilizado por organizaciones criminales, particularmente, aquellas dedicadas a la producción y venta de drogas. Sin embargo, la discusión para acordar cuáles serían las reglas que regirían al sistema de cooperación comenzó entre 1990 y 1991 a cargo de organismos especializados en el combate al LD como el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI). Por último, el Financiamiento al Terrorismo

⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Inteligencia Financiera, Dirección General Adjunta de Procesos Legales, Criterios judiciales en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, SHCP, México, 2006, p. 56

(FT) adquiere mayor presencia en la escena internacional a finales de los 90's y principios de los 2000, a raíz de la observancia del trato diferenciado que demandaba vincular el LD a las actividades de grupos criminales que buscaban recibir beneficios económicos de sus delitos, mientras que los grupos terroristas lo hacían con otros fines de corte ideológico y político.

Tabla 1. Tratados internacionales sobre Lavado de Dinero

Año	Tratados Internacionales	Organismo	Relación con LD
1988	Declaración de Basilea	Comité de Basilea (Autoridades de control de países miembros del Grupo de los Diez)	Prevención del uso ilícito del Sistema Bancario
1988	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena)	ONU	Aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas
1990	40 Recomendaciones	Grupo de Acción Financiera (GAFI)	Estandarizar medidas de cooperación para combatir el LD
1990	Convención en Lavado, Registro, Embargo y Confiscación de los Productos del Crimen	ONU	Regular medidas de confiscación de bienes de delitos
1990	Declaración y Programa de Acción de Ixtapa	OEA	Tipificación del delito
1991	Tratado de la Comunidad Económica Europea que provee las bases del Consejo Directivo de Prevención del Uso del Sistema Financiero con propósitos de Lavado de Dinero	Consejo de Europa	Política penal común
1995	Plan de Acción de Buenos Aires	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)	La producción y el tráfico ilícito de drogas y su uso indebido, así como el lavado del producto
1997	Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión de los Delitos de LD y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos		Venta de drogas, tráfico de armas, indocumentados, etcétera.
1999	Resolución 1267	ONU	Financiación de los actos de terrorismo
2000	Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo	ONU	Financiación de los actos de terrorismo
2001	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Internacional (Convención de Palermo)	ONU	Establecimiento de instituciones gubernamentales

			encargadas de combatir LD
2001	Principios de Wolfsberg	Bancos internacionales	Prevención del uso ilícito del Sistema Bancario
2001	8 Recomendaciones Especiales contra Financiamiento al Terrorismo	GAFI	Financiación de los actos de terrorismo
2001	Informe sobre debida diligencia del cliente	Comité de Basilea	Prevención del uso ilícito del Sistema Bancario para actividades de Blanqueo de Capitales
2001	Resolución 1373	ONU	Financiación de los actos de terrorismo
2002	Resolución 1452	ONU	Financiación de los actos de terrorismo
2004	9° Recomendación Especial en Financiamiento al Terrorismo	GAFI	Financiación de los actos de terrorismo

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior muestra que, junto con los tratados internacionales, ha existido una progresiva introducción al sistema de grupos especializados cuyo propósito fundamental es establecer mecanismos de cooperación enfocados al combate del LD.

Es decir, que como resultado de la observancia de los resultados en la aplicación de los instrumentos legales internacionales contra el lavado, las instancias existentes durante los primeros años de gestación del régimen en la materia, principios de la década de los ochenta, no tenían la capacidad suficiente de asumir los retos que imponía la propia variable frente a los esfuerzos individuales de los Estados, como el intercambio de información, de especialistas y la asistencia técnica. En particular, la integración de agencias especializadas representó una etapa nueva en la gestación del sistema de cooperación internacional. Sin embargo, la complejidad del propio fenómeno implicó que las funciones de mecanismos motores y sensores abordada anteriormente, fuera repartida entre cada uno ellos.

La siguiente revisión del sistema de cooperación consiste en identificar cuáles son los grupos u organismos que se crearon con el objetivo de hacer las veces de mecanismo motor o sensor bajo la lógica del mecanismo de autocorrección. Los mecanismos sensores serán aquellos que estudien el comportamiento de la variable, es decir, que generen información sobre cómo se comporta el LD a nivel

internacional pero sobre todo, son aquellos que propondrán cuáles son los parámetros que guíen la acción cooperante de todos los actores para contenerlo.

a) *Mecanismos sensores*

Son aquellos organismos de carácter intergubernamental cuyo objetivo es crear estándares internacionales, proponer medidas legales, regulatorias y operacionales en materia de LD. Con estas herramientas, se evalúa el grado de adaptación y correspondencia de las legislaciones de los países con las mejores prácticas acordadas a nivel internacional. Basados en estas evaluaciones, los organismos sensores se vuelven a la vez foros de discusión que permiten estudiar la evolución del LD y las políticas necesarias tanto en el ámbito local como multilateral para su contención. En este bloque, el GAFI es el organismo con mayor trascendencia debido a que sus Recomendaciones, estándares internacionales publicados desde 1990, son la base internacionalmente aceptada sobre la que se mide la capacidad de otras organizaciones o de los gobiernos de integrarse al sistema de cooperación⁴¹.

De igual manera, existen diferentes grupos regionales que trasladan los acuerdos y líneas de trabajo del GAFI hacia esferas de cooperación menos amplias. Dichos grupos son el Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas Contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa (Moneyval); el Grupo Contra el Lavado de Dinero del Este y Sur de África (ESAAMLG, por sus siglas en inglés); el Grupo Asia Pacífico Contra el Lavado de Dinero (APGML, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Acción Financiera de América del Sur (GAFISUD), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Grupo de Acción Financiera del Caribe (CFATF, por sus siglas en inglés).

⁴¹ GAFI, "Qui sommes nous ?", [en línea], Dirección URL : <http://www.fatfgafi.org/fr/pages/aproposdugafi/#>, (Consulta 14 de diciembre del 2014).

Por otra parte, se encuentran los *mecanismos motores*, engranes dentro del sistema de cooperación que traducen en acciones la información que generan los mecanismos sensores para incidir en el comportamiento de la variable.

b) Mecanismos motores

Como encargados de llevar a cabo las acciones correctivas con la información generada por los mecanismos sensores, los mecanismos motores en este caso son los responsables de acatar las Recomendaciones del GAFI y de los demás organismos regionales a nivel nacional e internacional. En la esfera nacional, es competencia soberana de los Estados hacer efectivas o no dichas recomendaciones a través de reformas en sus sistemas de justicia, métodos de investigación de los aparatos judiciales o policiales, o tipificación de la conducta. En la esfera local también se involucran como mecanismos motores aquellos actores que pertenecen al sistema financiero, ya que además de ejecutar las pautas de las autoridades en este ramo, les notifican cuando se detecta algún indicio sobre posible LD en las actividades de sus clientes o usuarios. Sin embargo, para el buen funcionamiento del sistema existe otro tipo de mecanismo motor encargado de una tarea de carácter trasnacional y operativo.

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 herramienta se encuentra al alcance de sus miembros y está diseñada para facilitar el intercambio de información que pudiera ser relevante en el análisis o investigación de transacciones financieras sospechosas en distintas partes del mundo⁴².

⁴²Egmont Group, "About the Egmont Group", [en línea], Dirección URL: <http://www.egmontgroup.org/>, (Consulta 14 de diciembre del 2014).

A modo de resumen, la Tabla 2 expone los tipos de actores mencionados dentro del sistema de cooperación junto con la función que están diseñados para cumplir dentro del proceso de autocorrección.

Tabla 2. Actores dentro del sistema de cooperación internacional contra el Lavado de Dinero y su función en el proceso de autocorrección

Actor	Año	Miembros	Función dentro del Sistema de Cooperación
CICAD	1986	34 Miembros	Mecanismos sensores
GAFI	1989	34 miembros, Comisión Europea Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico	Mecanismos sensores
MoneyVal	1997	47 miembros	Mecanismos sensores
GAFISUD	2000	15 miembros	Mecanismos sensores
APGML	1997	41 miembros	Mecanismos sensores
ESAAMLG	1999	17 miembros	Mecanismos sensores
ONU	1945	193 miembros permanentes	Mecanismos motores
GRUPO EGMONT	1995	147 miembros	Mecanismos motores
Instituciones financieras	-	Bancos, casas de cambio, instituciones de crédito, etc.	Mecanismos motores

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se observa que el Grupo Egmont sigue a la ONU en cuanto a la membresía y supera en buena medida a los que pertenecen al GAFI. Esta condición no es fortuita, puesto que la necesidad de que existan instancias que faciliten la cooperación e intercambio de información entre los diferentes actores del sistema ha sido manifestada precisamente en foros internacionales y grupos ajenos al Grupo Egmont.

La convención de Palermo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, señala en los artículos 7 y 14 respectivamente:

“[Cada Estado parte] garantizará [...] que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero [...] sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.”⁴³

De forma explícita, en el marco del GAFI a través de la Recomendación no. 26., se insta a los países a crear una UIF la cual es descrita como un organismo o dependencia nacional y central que cumpla las funciones de recibir, analizar y canalizar información sobre LD y FT.⁴⁴

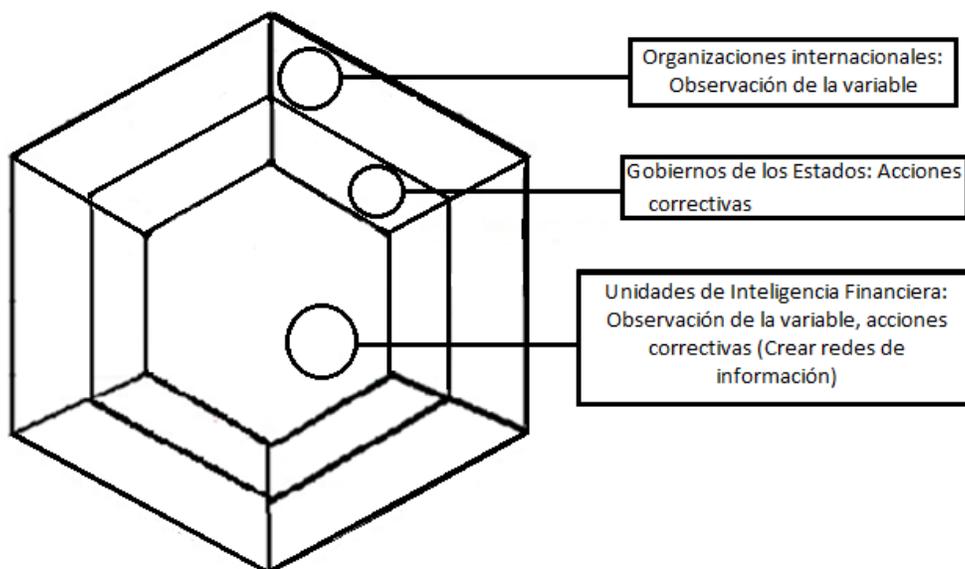
Cabe destacar que las UIFs incluidas en el cuadro superior son aquellas que han firmado la Declaración de Objetivos del Grupo Egmont así como los Principios para el Intercambio de Información entre las Unidades de Inteligencia Financiera para Casos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Sin embargo, existen países que cuentan con UIFs que aún no forman parte del organismo y de las cuales no existe un registro. No obstante, tanto el GAFI como los demás organismos regionales abogan por que cada vez más UIFs soliciten la Membresía del Grupo Egmont.

A modo de esquema, en la siguiente imagen (Ilustración 3) los Gobiernos de los Estados, las organizaciones internacionales y las UIF son retomados para representar el orden jerárquico en que se ubican los actores que pertenecen al sistema de cooperación internacional contra el LD.

⁴³ Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, [en línea], Palermo, 2001, Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, (Consulta 15 de octubre 2014).

⁴⁴ Cfr. GAFI, “40 Recomendaciones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>, (Consulta 17 de diciembre 2014). secretaria de salud

Ilustración 4. Distribución de actores en el sistema de cooperación



Fuente: Elaboración propia a partir de Sarquís, David. "Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica", Porrúa, México, 2005, 506 pp.

En los recuadros a la derecha del esquema se aprecian las funciones que cada actor realiza como mecanismo del proceso de autocorrección. En este caso, las UIFs participan en el control de la variable en la medida que ejecutan las normas establecidas para combatir el LD a nivel local, nacional. Sin embargo, aún queda sin resolver la siguiente cuestión: ¿cuál es el alcance que tiene para efectos de la cooperación internacional el que su función específica sea crear redes de intercambio de información? En este punto, se requiere conocer el cuál es la lógica sobre la cual se concibió el diseño de las UIF internacional para determinar si su acción queda limitada a realizar labores operativas o rebasa fortalecimiento y actualización del sistema de cooperación en la materia, cuestión abordada en el siguiente apartado.

2.3. Las Unidades de Inteligencia Financiera. Forma y fondo

Hasta el momento, a partir de la definición que establece el GAFI se pueden señalar qué características son las que debe cubrir una UIF.

Primero, debe ser un organismo nacional y central; segundo, debe analizar y recibir información sobre transacciones sospechosas y por último, debe canalizar dicha información e inteligencia hacia otras dependencias gubernamentales. El Banco Mundial (BM) como el FMI profundizan que las dependencias a las que hace referencia son aquellas policiales o de procuración de justicia, con lo que se demuestra que las UIFs son mecanismos motores diseñados para articular sus actividades con otros actores que insertos en el ámbito local⁴⁵.

Otra característica fundamental es que las UIFs son a nivel institucional eje del intercambio de información tanto en el nivel local como en el internacional, pues mantienen un flujo constante de información entre los integrantes del sistema financiero del país, organismos judiciales, policiales y administrativos de gobierno así como instancias del orden internacional, incluyendo otras UIFs y organismos internacionales, como se puede apreciar en la Ilustración 5.

⁴⁵ Grupo del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. “Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General”, International Monetary Fund Publication Services, EEUU, 2004, pág. 4.

Ilustración 5. Relaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera



Fuente: Reporte Anual Grupo Egmont 2010-2011.

Nótese que las flechas en el recuadro negro que conectan a la UIF con los demás actores son bidireccionales, con la intención de aclarar al lector que estas agencias no se limitan a ser canales por donde circulan datos e informes. Si bien es cierto que facilitan la comunicación entre los miembros del sistema de cooperación, las UIFs tienen un papel activo al momento de analizar el contenido de la información intercambiada y generar inteligencia.

Es importante señalar que la creación de UIFs ha sido una práctica impulsada por la comunidad internacional desde el 2003 y que es libre decisión de cada gobierno asumir o no dicha consigna. Esta apertura permite que los países decidan cuáles serán sus funciones, responsabilidades o competencias dentro de la administración pública y en las estrategias locales de combate al lavado de activos. En otras palabras, 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. A continuación se

clasifican cuatro tipos de UIFs (Véase Tabla 3) de acuerdo a su ubicación dentro la estructura gubernamental de cada país.

Tabla 3. Clasificación de las Unidades de Inteligencia Financiera

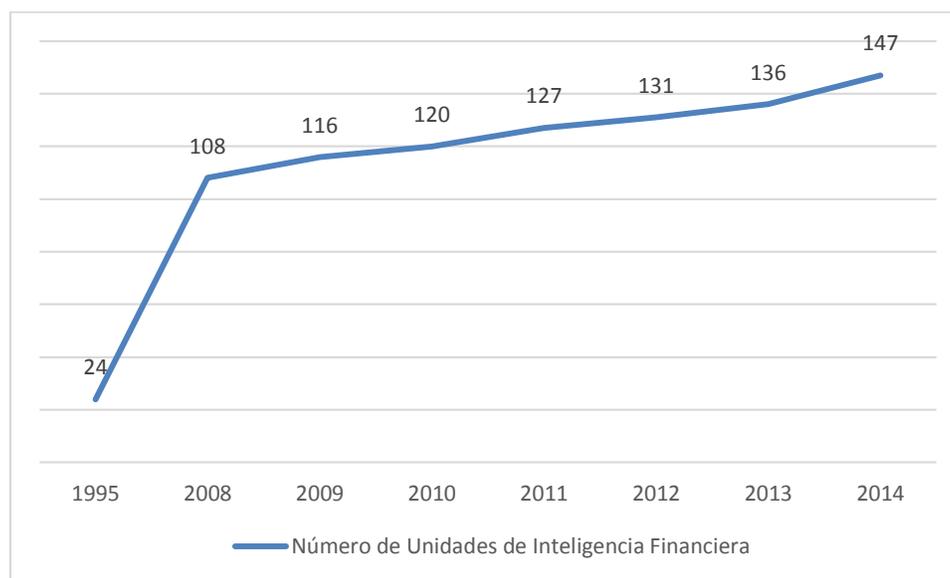
Tipo de UIF	Estructura	Características
Administrativo	Integrada como dependencia de un Ministerio o Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> • Enlace entre el sector financiero y policial • Actúa como interlocutor de las instituciones financieras • Puede ser parte de las investigaciones, pero está a disposición de otras instancias judiciales o policiales • Está sujeta a la supervisión directa de las autoridades políticas.
	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, Fondo Monetario Internacional. "Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General", International Monetary Fund Publication Services, EEUU, 2004, págs. 12-19.

En la tabla anterior se aprecia que, dependiendo del sistema político y de procuración de justicia de cada país, una UIF se diseña con perfil administrativo, policial o mixto. Lo importante es que dentro de los mecanismos sensores del sistema de cooperación y de la red de intercambio de información que proporciona el Grupo Egmont, la definición de UIF así como sus protocolos y principios de acción son los mismos y aplican a todas agencias indistintamente.

La posibilidad de inclusión del Grupo Egmont, dándoles libertad a los gobiernos de crear UIFs que concuerden con sus propias estructuras de combate al LD, logra que la membresía de dicha organización crezca. Destaca que desde 1995 el número de UIFs aumentó, pero además, que las unidades de tipo administrativas son las que han proliferado en mayor medida durante dos décadas (Véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Membresía del Grupo Egmont



Fuente: Elaboración propia con datos de Reportes Anuales del Grupo Egmont 2008-2014 ^{46 47 48 49 50 51 52}

⁴⁶ Egmont Group, “Annual Report 2007-2008”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/10-Egmont_Annual_Report_08.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁴⁷ Egmont Group, “Annual Report 2008-2009”, Dirección URL : file:///C:/Users/k/Downloads/51-Egmont%20Annual%20Report%2008-09.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁴⁸Egmont Group, “Annual Report 2009-2010”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/99-Egmont%20Group%20Annual%20Report%202009-2010%20(2).pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁴⁹Egmont Group, “Annual Report 2010-2011”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/195-2010-2011-Egmont-Group-Annual-Report-FINAL_15122011%20.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁰Egmont Group, “Annual Report 2011-2012”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/233-2011-2012-Egmont-Group-Annual-Report.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵¹Egmont Group, “Annual Report 2012-2013”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/314-2012-2013-ANNUAL-REPORT_17-Dec-2013.pdf , (Consultado 20 de enero 2015).

⁵² Datos obtenidos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde la creación del Grupo Egmont hasta 2008, el número de UIFs creció poco menos que el cuádruple y como el gráfico confirma, la cifra tiende a aumentar de forma constante.

La siguiente tabla indica cómo ha sido la variación en el aumento de UIFs por su tipo dentro del Grupo Egmont (Tabla 4). Se observa que el mayor número corresponde a las administrativas que además han presentado un aumento constante. En segundo lugar y con una proporción mucho menor están las judiciales, las cuales solo han modificado su número en una ocasión, de 27 a 28 UIFs. Las híbridas ocupan el tercer lugar con 10 UIFs para el 2012 y por último, las policiales que desde sus inicios han sido 4.

Tabla 4. Membresía de Unidades de Inteligencia Financiera según su tipo

	1995	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
No. UIF's	24	108	116	120	127	131	136	147
Administrativas	-	69	76	80	85	89	-	-
Policiales	-	4	4	4	4	4	-	-
Judiciales	-	27	27	28	28	28	-	-
Híbridas	-	8	9	8	10	10	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de Reportes Anuales del Grupo Egmont 2008-2014 ^{53 54 55 56 57 58 59}

Para el sistema de cooperación dicho incremento no sólo demuestra que la existencia de UIFs como mecanismos motores ha sido aceptada progresivamente;

⁵³ Egmont Group, "Annual Report 2007-2008", Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/10-Egmont_Annual_Report_08.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁴ Egmont Group, "Annual Report 2008-2009", Dirección URL : file:///C:/Users/k/Downloads/51-Egmont%20Annual%20Report%2008-09.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁵ Egmont Group, "Annual Report 2009-2010", Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/99-Egmont%20Group%20Annual%20Report%202009-2010%20(2).pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁶ Egmont Group, "Annual Report 2010-2011", Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/195-2010-2011-Egmont-Group-Annual-Report-FINAL_15122011%20.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁷ Egmont Group, "Annual Report 2011-2012", Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/233-2011-2012-Egmont-Group-Annual-Report.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁸ Egmont Group, "Annual Report 2012-2013", Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/314-2012-2013-ANNUAL-REPORT_17-Dec-2013.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

⁵⁹ Datos obtenidos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

con el aumento de unidades de tipo administrativo puede apreciarse en qué parte de la administración pública de los países se requiere más una agencia especializada en LD. Antes de 1995, solo pueden constatarse 24 casos sobre países que ya contaban con organismos que hacían las veces de UIF pues analizaban y difundían información sobre operaciones sospechosas.

La particularidad de las unidades de tipo administrativo es que son el puente entre las autoridades policiales y del sector financiero que operan en cada territorio. Por lo tanto, son el eje entre las instituciones financieras (bancos, casas de cambio, instituciones de crédito) y los encargados en la investigación criminal. De tal manera que el sistema mismo demanda que sean las UIFs el engrane para establecer vínculos entre actores de tipo público como privado para recibir, analizar y compartir inteligencia que sea valiosa para la detección y contención del LD, con lo que se confirma que para el control de la variable el ámbito local es igual de necesario que el internacional.

Ahora bien, la inclusión de mayor variedad de actores permite que la red de información que manejan las UIFs cuente con un amplio abanico de datos para crear la inteligencia financiera destinada a servir en investigaciones sobre operaciones sospechosas y también, para medir los efectos de las medidas correctivas en diferentes niveles del sistema. Sin embargo, el contenido de la red en su conjunto requiere de nodos donde circule y procese la información. Es aquí donde el intercambio entre UIFs da a la red su alcance internacional.

Existen diferentes formas a través de las cuales una UIF puede solicitar información a otra. Tanto en las Recomendaciones del GAFI como en el Grupo Egmont se recomienda celebrar Memorándum de Entendimiento entre agencias para acordar los mecanismos por los cuales se hará llegar dicha información. Inclusive dentro de las Notas Interpretativas de la nueva versión publicada en 2012 se manifiesta que la independencia operativa de estas agencias incluye poder entrar en acuerdos o vincularse de manera independiente con otras autoridades competentes nacionales

o del extranjero para el intercambio de información, donde se incluyen UIFs e inclusive organismos internacionales⁶⁰.

Empero, la desventaja de utilizar mecanismos no reconocidos por la comunidad internacional o no avalados dentro de los estándares internacionales es que en el tránsito de un país a otro la información puede extraviarse o manipularse de alguna manera, viciando el ciclo de inteligencia y con ello, afectando el resultado de las investigaciones pertinentes.

En vista de estos riesgos es que dentro del Grupo Egmont se propuso la creación de una red segura en internet donde los miembros pudieran intercambiar información sin correr el peligro de manipulación o pérdida. Dos años después de la creación del organismo internacional y resultado de la cooperación técnica entre las UIFs de 5, se implementó la Egmont Secure Web (ESW) en Estados Unidos⁶¹, Bélgica, Holanda, el Reino Unido y Francia, cuyo propósito sería coordinar los esfuerzos de las UIFs, tanto a nivel nacional e internacional mediante el establecimiento y fortalecimiento de una red global de comunicaciones⁶².

Este mecanismo cuenta con la garantía de seguridad del Grupo Egmont y forma parte de los Principios para el Intercambio de Información entre Unidades de Inteligencia Financiera, documento que todos los candidatos a ser miembros del organismo deben firmar⁶³. En su reporte Anual del 2012, se registra que del 2007 al 2011 los intercambios efectuados a través de este canal entre Miembros aumentaron en un 40%, y entre 2009 y 2011 en un 50% en solicitudes hechas de miembros del grupo Egmont a UIFs no Miembros. Estas cifras demuestran no sólo el interés de las UIFs Miembros por hacer uso de los canales del organismo, sino también la intención de promover la integración de agencias fuera de organismos

⁶⁰ GAFI, “Notas Interpretativas”, [en línea], Dirección URL: www.fatf-gafi.org/media/fatf/.../pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf, (Consulta 17 de diciembre 2014).

⁶¹ El FINCen fue una de las UIF que desarrolló el proyecto de la ESW desde 1995 y actualmente continúa financiando el mantenimiento de la Red a través de la entrega de software y actualizaciones.

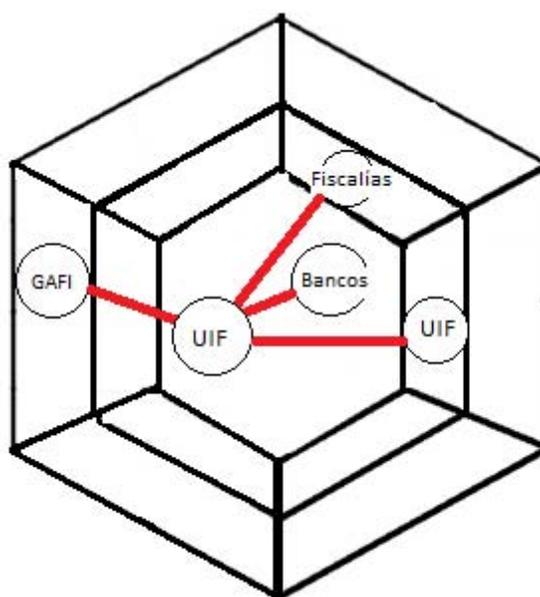
⁶² Véase Egmont Group, “Annual Report 2011-2012”.

⁶³ Egmont Group, “Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units”, [en línea], 28 Octubre 2013, Dirección URL: www.egmontgroup.org/library/download/291, (Consultado 10 de enero del 2015).

internacionales reconocidos al Grupo Egmont y así, facilitar la cooperación internacional.

En la Ilustración 6 se identifica la interrelación las UIFs con el resto de los actores que integran el sistema de cooperación.

Ilustración 6. Relaciones intersistémicas de las Unidades de Inteligencia Financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de Sarquís, David. “Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica”, Porrúa, México, 2005, 506 pp.

En el nivel local las instituciones financieras son actores que deben notificar a la UIF si existen operaciones sospechosas o inusuales que merezcan seguimiento. Con la información obtenida y analizada la unidad pasa al nivel nacional al contactar a las autoridades judiciales o policiacas del Estado, según sea el caso, para comenzar una investigación. Si durante la investigación existen pruebas que indiquen la existencia de giros internacionales con destino en otros países entonces la UIF entra en contacto con su homóloga para intercambiar información. Desde el nivel internacional, el GAFI coopera con las UIFs para realizar evaluaciones entre sus miembros así como para la actualización de estándares y la creación de tipologías.

En resumen, en primer lugar puede observarse que la red de información que pasa a través de las UIFs a nivel global conjunta datos extraídos de diferentes actores en distintos niveles del sistema de cooperación para la contención del lavado de dinero. En segundo lugar, que el contacto constante con el nivel local a través de las UIFs permite que la conjunción con las observaciones generadas por los mecanismos sensores del nivel internacional (GAFI, por ejemplo) mantengan correspondencia en el momento de la retroalimentación de todo el sistema. En tercer lugar, el incremento en el número de UIFs ha conllevado un aumento en el intercambio de información entre sus homólogas por medio de los mecanismos reconocidos por el Grupo Egmont (la ESW), lo que vuelve al organismo internacional un mecanismo motor con amplio alcance en amplitud y profundidad dentro del sistema.

A lo largo del presente capítulo se ha señalado la importancia que tiene para la comunidad internacional atender el problema del LD como un asunto de seguridad prioritario en las agendas de cooperación debido a las implicaciones sociales que conlleva así como los daños a futuro que genera en las economías. Se ha señalado también cuáles son los principales instrumentos internacionales creados para tal efecto así como cuáles son los actores que integran el sistema de cooperación, enfatizando en indicar qué papel ocupan dentro del proceso de autocorrección del sistema de cooperación en materia de LD, es decir, si son mecanismos sensores o motores.

A continuación, se profundizó en la descripción de las funciones que corresponden a las UIF dentro del propio sistema no sólo en razón de la red de información global que dichas agencias nutren y actualizan constantemente dentro del Grupo Egmont, sino también en su papel como mecanismos de vinculación entre actores de la esfera local y actores de la esfera internacional involucrados en el combate al LD.

Hasta el momento, la discusión se ha volcado a explicar el funcionamiento de las UIFs como mecanismos dentro del proceso de autocorrección del sistema de cooperación internacional en LD de forma teórica. Sin embargo, en este nivel resulta aún imposible conocer cuáles son los alcances reales que tiene la acción de estos mecanismos para el combate al LD y para la retroalimentación del sistema en

conjunto. En consecuencia, para el próximo capítulo se aterrizarán los conceptos expuestos al caso práctico de dos UIFs con una historia de cooperación bilateral extensa: el FinCEN de los EE.UU. y la UIF de México. Basados en una revisión cronológica de la participación de las agencias en las esferas local, bilateral e internacional se plantea explicar qué acciones pueden ofrecer las UIFs al sistema de cooperación de forma conjunta o individual y si los papeles de mecanismos motores son fijos o bien, se moldean de acuerdo a las propias exigencias del sistema internacional.

3. Las UIFs en acción

3.1. Caso de estudio FinCEN y UIF México

México y los EE.UU. 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 estratégicos⁶⁴. En segundo lugar, debido a la gran cantidad de mexicanos que trabajan en el país vecino y envían sus remesas a familiares dentro del territorio de la República. Según datos del 2013, publicados por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de los 11, 907, 348 mexicanos que viven fuera de México, el 97.85 por ciento radica en los EE.UU.⁶⁵, mismos que por concepto de remesas enviaron al país 21 mil 597 millones de dólares. El 98% de los envíos se llevaron a cabo mediante transferencias electrónicas, entre las que se encuentran transferencias bancarias, el uso de tarjetas de débito, crédito o prepago e incluso vía internet⁶⁶.

En ambos fenómenos tanto mexicanos como estadounidenses hacen uso de los sistemas financieros de ambas naciones tanto para facilitar el movimiento de dinero de un país a otro como para aprovechar servicios bancarios que instituciones privadas como públicas ofrecen a aquellos empresarios o comerciantes que se dedican a la exportación e importación de bienes y servicios. Las UIFs en este

⁶⁴ Para 2014, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 11.3 por ciento, con lo que se ha consolidado como el primer socio comercial del país. Mientras que México, por su parte, ocupa el tercer lugar en el comercio de Estados Unidos con un total de 12.9 por ciento, es el segundo como destino de sus exportaciones con 14 por ciento y el tercero como proveedor de bienes importados con 12.2 por ciento. Véase Notimex, “EU se consolida como primer socio comercial de México”, [en línea], La Jornada, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/01/06/eu-se-consolida-como-primer-socio-comercial-de-mexico-7571.html>, (Consultado 10 marzo 2015).

⁶⁵ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo”, [en línea], Dirección URL: <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>, (Consultado 10 de febrero 2015).

⁶⁶ Huérfano Lara Edgar Omar, “Opciones para el envío de remesas a México”, [en línea], El Universal, 23 de marzo de 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/tu-cartera-finanzaspersonales/2014/remesas-mexicanos-estados-unidos-economia-mexicana--85210.html#>, (Consultado 10 marzo 2015).

contexto se suman a otros órganos de supervisión de los sistemas financieros nacionales y hacen las veces 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 clientes⁶⁷.

En este escenario, los ejes de cooperación entre unidades de inteligencia tienen tres principales vertientes:

- a) Generar información que permita conocer cuáles son los orígenes y factores que expliquen comportamientos inusuales de tipo financiero entre los dos países.
- b) Fortalecer el marco normativo y operativo para la detección y combate al lavado de dinero en sus fronteras a nivel institucional y de procedimientos.
- c) Detectar redes transnacionales de LD y apoyar a los órganos de administración de justicia locales a detener los criminales que las operan.

Un primer paso para examinar la concatenación entre las UIFs es identificar de qué tipo son, cuáles son sus funciones dentro de las estrategias locales de combate al LD a nivel local, así como determinar cuál ha sido su participación en el robustecimiento del sistema de cooperación internacional en la materia.

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. Ejerce funciones de regulación principalmente la Ley de informes sobre Transacciones Financieras y de Moneda (Currency and Financial Transactions Reporting Act), así

⁶⁷ Las tipologías empleadas son algunas de las que las FIUS del grupo Egmont utilizan para presentar sus reportes anuales y generar información sobre la evolución del fenómeno y los focos de combate al mismo dentro de cada país. Dicha categorización se exponen con mayor profundidad en el material FIUS in Action del 2005.

como la Ley de Secreto Bancario (Bank Secrecy Act o BSA). La BSA autoriza al Secretario del Tesoro para emitir regulaciones que requieren los bancos y otras instituciones financieras a tomar una serie de precauciones contra los delitos financieros, incluido el establecimiento de programas anti lavado de dinero y la presentación de informes.

El Secretario del Tesoro delega en el Director de FinCEN la autoridad para implementar, administrar y hacer cumplir la BSA y reglamentos asociados⁶⁸. 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. Debido a su ubicación dentro del Departamento del Tesoro como Buró oficial adscrito a la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera (Véase Anexos 1 y 2), el FinCEN se considera una UIF de tipo administrativa⁶⁹.

Para entender la ubicación del FinCEN es preciso explicar su vinculación con la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera. El Departamento del Tesoro juega un papel de suma relevancia en la política exterior de los EEUU en razón de que su misión consiste en proteger la integridad del sistema financiero y administrar las finanzas y los recursos del Gobierno de Estados Unidos de manera efectiva contra las amenazas del exterior⁷⁰. 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 EEUU, como organizaciones criminales de carácter

⁶⁸ Department of the Treasury Order, "Establishment of the Financial Crimes Enforcement Network", [en línea], Number 105-08, April 25, 1990, Dirección URL: <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>, (Consultado 11 de febrero 2015).

⁶⁹ Para mayor información, Véase Department of the Treasury, "Treasury Order 180-01", [en línea], [en línea], Number 105-08, 25 abril, 1990, Dirección URL: <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/EstablishingFinCEN.pdf>, (Consultado 11 de febrero 2015).

⁷⁰ U.S. Departmente of the Treasury, "Duties and Functions", [en línea], Dirección URL: <http://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/Pages/default.aspx>, (Consultado 11 de febrero 2015).

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.

La diversidad de campos donde opera esta agencia se ve reflejada en su estructura orgánica, con 6 divisiones de las cuales 3 tienen áreas especiales de asuntos globales e internacionales en materia de análisis, vinculación y tecnología (Anexo 3).

El FinCEN ha tenido una activa participación en cuanto al establecimiento tanto de organismos internacionales para el combate al LD y FT⁷¹ como en la constante revisión y actualización de los mecanismos y protocolos de intercambio de información del Grupo Egmont, es decir, en la conformación de la red de inteligencia producto del intercambio de las UIFs a nivel internacional. Cabe recordar que sólo dos años antes de la creación del FinCEN, durante la Convención de Viena de 1988, cuando por primera vez en una conferencia internacional se hace alusión a la naturaleza delictiva, transnacional y perjudicial del LD, por lo que el sistema de cooperación aún se encontraba en su etapa temprana de gestación.

Bajo esta lógica es que el FinCEN, como una de las primeras unidades especializadas del mundo en el tratamiento de este delito, cumple doble función en sus diferentes esferas de influencia. En la esfera local, funge como mecanismo motor al conformar la red que permitiera unir a diferentes estancias de la administración estadounidense en la detección de operaciones proclives a ser LD; pero además, en virtud de la reforma del 2002 que la volvió responsable de administrar la Ley del Secreto Bancario, se le ubicó como el moderador entre el gobierno federal y las instituciones bancarias que operaban en dicho país. Este hecho hace que la unidad adquiera a nivel local mayor importancia, ya que además de ser oferente de inteligencia financiera pasa a ser el referente obligado para la

⁷¹ El concepto “Financiamiento al Terrorismo” se acuñó en el GAFI, la ONU y otros organismos internacionales después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, con el fin de añadir esta actividad al espectro de crímenes transnacionales cuya perpetuidad está directamente vinculada al LD.

negociación política entre las autoridades financieras de EE.UU. y los actores privados que ofrecen servicios financieros a la población.

Por ejemplo, a inicios de abril del presente año, la Unidad emitió una Orden de Selección Geográfica ⁷² (GTO) a 700 empresas de exportación de Miami presuntamente vinculadas al uso ilícito de comercios lícitos a favor de organizaciones de tráfico de drogas. Con el fin de dar seguimiento a las actividades de dichas empresas, el FinCEN ha conformado un vínculo de intercambio de información con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas del Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. (DHS, por sus siglas en inglés) y la Oficina de la fiscalía del Sur de la Florida⁷³. El contenido de la GTO permite al FinCEN contar con información que le permita conocer el destino de las transacciones sospechosas así como la identidad de los clientes beneficiados dentro del país como en otras latitudes.

En consecuencia, la proyección internacional, del FinCEN es servir como un apoyo de la política exterior de los EE.UU. y en la consecución de sus objetivos de seguridad nacional en cuanto a LD y a FT refiere. En la Tabla 5 se aprecia que su papel dentro del sistema de cooperación después de su creación fue principalmente como mecanismo sensor, y que durante poco más de una década (1990-2002) se involucró en la creación tanto de organismos internacionales especializados en LD como en la elaboración de guías y estándares para su tratamiento desde una perspectiva jurídica como operativa.

Su participación en los procesos de desarrollo de derecho internacional tiene que ver con el establecimiento de definiciones del LD en el marco del GAFI así como del tipo de centros de análisis de corte global necesarios para generar redes de inteligencia financiera, es decir, las UIFs. Su aporte operativo tiene que ver con la

⁷² FinCEN, “Geographic Targeting Order”, [en línea], Dirección URL: http://www.fincen.gov/news_room/nr/pdf/GTO_Miami.pdf, (Consultado 27 abril 2015).

⁷³ CuentasClarasDigital, “FinCEN “pone la lupa” sobre 700 exportadoras de Miami por lavado de dinero”, [en línea], Cuentas Claras contra la Delincuencia Organizada, Dirección URL: <http://www.cuentasclarasdigital.org/2015/04/fincen-pone-la-lupa-sobre-700-exportadores-de-miami-por-lavado-de-dinero/>, (Consultado 27 abril 2015).

creación de herramientas que dieran pie a la conformación de las primeras redes de cooperación internacional a través del internet. Es específico, la ESW del Grupo Egmont.

Tabla 5. Participación del FinCEN en la esfera internacional

Año	Evento
1990	Participación en la discusión de las 40 Recomendaciones del GAFI
1995	Fundación del Grupo Egmont
1997	Establecimiento de la Egmont Secure Web (ESW)
2000	Fundación del Grupo Wolfsberg
2001	Debates en el Grupo Egmont para conformar los Principios de Intercambio de Información
2001	Redacción de las 8 Recomendaciones Especiales del GAFI contra el FT
2001	Cuestiones Comité de Basilea Informe sobre debida diligencia del cliente
2002	El Director Adjunto del FinCEN William F. Baity se convirtió en Presidente del Comité Egmont
2003	Lanzamiento del sitio web del Grupo Egmont
2003	Participación en la entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
2004	Publicación de Mejores prácticas para el intercambio de información en el Grupo Egmont
2009	El FinCEN actualiza la ESW
2010	Emisión del Programa 314, el acuerdo sobre asistencia jurídica mutua entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.fincen.gov/international/timeline.html#>

Resumiendo, en la Tabla se aprecia que en 20 años, el FinCEN participó en la creación de 2 organismos internacionales, participó en 6 reuniones de alto nivel para crear recomendaciones, mejores prácticas y formas de intercambio de información, estableció y actualizó la ESW junto con el sitio del Grupo Egmont, y por último, asumió la presidencia del Comité del organismo.

Del lado mexicano, se encuentra la UIF perteneciente a la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP) en calidad de unidad administrativa⁷⁴. 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

⁷⁴Unidad de Inteligencia Financiera México, “Reporte anual octubre 2011- septiembre 2012”, [en línea], hacienda.gob.mx, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

financieras y económicas y otra información relacionada así como diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con LD o FT. Su misión está dirigida impedir la realización de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Terrorismo y su financiamiento, coadyuvar a castigar a aquellos que las realicen así como sustraer la mayor cantidad de los recursos involucrados a favor del Estado⁷⁵. En el Anexo 4 se expone a detalle la ubicación de la UIF en la estructura de la SHCP, localizada bajo el escaño del Secretario de Hacienda pero a la par de otras oficinas y unidades financieras del orden Federal.

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 SHCP⁷⁶. Además, dentro del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018⁷⁷, 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

⁷⁵ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “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”, [en línea], Dirección URL : <http://dof.gob.mx/> , (Consultado 20 de marzo 2015).

⁷⁶ El Gabinete México en Paz está conformado por:

Gabinete Especializado de México en Paz:

- 1) Secretaría de Gobernación, que lo coordinará;
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional;
- 4) Secretaría de Marina;
- 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 6) Secretaría de la Función Pública;
- 7) Procuraduría General de la República;
- 8) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- 9) Oficina de la Presidencia de la República;
- 10) Comisionado Nacional de Seguridad, y
- 11) Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Diario Oficial de la Federación, “ACUERDO por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes.”, [en línea], 01/04/2013, Dirección URL:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013, (Consultado 02 de enero 2016).

⁷⁷ Para mayor información, *cfr.* Diario Oficial de la Federación, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI”, [en línea], 30/04/2014, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, (Consultado 12 de febrero 2015).

el Narcotráfico, lo que mantiene a la UIF como una herramienta en el combate a esta actividad criminal vinculada al LD.

Ahora bien, la UIF cuenta con 5 Direcciones enfocadas en análisis, normatividad, procesos legales, tecnología, logística y Actividades Vulnerables, similares a las que tiene el FinCEN. No obstante, hay que destacar que a diferencia de su homóloga norteamericana, la UIF mexicana no hace distinción en cuanto a su estructura organizacional en contar con áreas que se dediquen específicamente al tratamiento del LD en la esfera doméstica y en la global (Anexo 5); el único espacio volcado al ámbito trasnacional es una Consejería que sirve como vínculo entre la embajada mexicana en EEUU y la SHCP.

Lo anterior evidencia que, a pesar de que ambas UIFs son de tipo administrativo, existen diferencias sustanciales sobre la proyección que los gobiernos les dan en las estrategias de prevención, detección y combate al LD en el ámbito local e internacional. Sobre esta distinción, la UIF mexicana ocupa un rol más activo en cuanto a la supervisión del sistema financiero del país. Para confirmar el argumento anterior, cabe señalar que en México existe una lista de sujetos que de acuerdo a la Ley Federal para la Prevención e Identificación de operaciones con recursos de Procedencia Ilícita y Beneficios por su Cumplimiento⁷⁸, están obligados en reportar y en su caso, proporcionar información sobre determinadas operaciones financieras a la UIF, como se muestra en la Tabla 6.

⁷⁸ Para mayor información, véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Sujetos Obligados”, [en línea], Entidades Financieras, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/entidades/Paginas/SUJETOSOBIGADOS.aspx, (Consultado 01 de marzo 2015). Especificaciones sobre el combate al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo incluidas en la Ley corresponden a las recomendaciones que se publicaron en los Acuerdos de Basilea III, los cuales consisten en recomendaciones sobre la legislación y regulación bancaria, emitidos por el Comité con el mismo nombre.

Tabla 6. Sujetos Obligados

Unidad de Inteligencia Financiera	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	Instituciones de Banca Múltiple
		Instituciones de Banca de Desarrollo
		Sociedades Financieras de Objeto Limitado
		Casas de Bolsa
		Sociedades Operadores de Sociedades de Inversión
		Sociedades Distribuidoras de Acciones de Sociedades de Inversión
		Arrendadoras Financieras
		Empresas de Factoraje Financiero
		Almacenes Generales de Depósito
		Uniones de Crédito
		Sociedades de Ahorro y Préstamo
		Casas de Cambio
		Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
		Entidades de Ahorro y Crédito Popular
		Centros Cambiarios
	Transmisores de Dinero	
	Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF)	Instituciones de Seguros
		Instituciones de Finanzas
	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)	Administradoras de Fondos para el Retiro

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Los 19 sujetos obligados de la Tabla 6 se enlistan en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Véase que entre los sujetos y la UIF se encuentran 3 Comisiones generales, debido a que ellas son las instancias que analizan y dictaminan los requerimientos de información que hacen las autoridades cuando se está desarrollando una investigación por posible LD (Anexo 6).

En contraste con el FinCEN, ubicar a la UIF mexicana como mecanismo motor en México resulta harto difícil si no se toma en cuenta la etapa del sistema de cooperación internacional contra el LD y FT durante la cual dicha unidad fue creada. Desde 1998 a través de la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, adscrita a la Procuraduría Fiscal de la Federación México es miembro de pleno derecho del Grupo Egmont y cuatro años antes de la creación de la unidad, ya era miembro de pleno derecho en el GAFI a pesar de no tener una UIF. De igual manera, el gobierno mexicano ya había suscrito la Convención de Viena de 1988, la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo de 1999 y la Convención de Palermo en el 2000.

En el ámbito local, para 1990 y como parte del proyecto de reforma a la miscelánea fiscal de 1989, ya se había dado el primer antecedente de México en materia de combate al LD dentro del artículo 115.bis del Código Fiscal de la Federación⁷⁹. Estas fueron las primeras señales de que el gobierno mexicano deseaba integrarse al sistema de cooperación que se encontraba aún en etapa de gestación. La inclinación por la supervisión doméstica sobre la internacional fue impulsada, entre otros factores, por la creciente evidencia que demostraba un crecimiento notable en las ganancias de grupos de narcotraficantes en la región, así como la consciencia de las autoridades mexicanas de que el combate al LD era una medida necesaria dentro de sus estrategias de control del crimen organizado, la defraudación fiscal y la corrupción⁸⁰.

Por lo tanto, cuando la UIF fue creada, tuvo que afrontar retos distintos a los del FinCEN tanto en la esfera local como en la internacional. Primero, en la local la UIF debía a) crear junto con las autoridades fiscales, policiales y financieras del país una red coordinada para combatir el LD en el territorio mexicano; y b) ayudar a cumplir las disposiciones internacionales que el gobierno mexicano había firmado para ser incluido en el sistema de cooperación. Como reflejo de este proceso se presenta la Tabla 7, donde se exhiben algunos de los reglamentos, leyes, acuerdos

⁷⁹ Véase Nando Lefort, *ibídem*, págs.58-65.

⁸⁰ *Cfr.* Nando Lefort, *ibídem*

y convenios de colaboración que la UIF ha firmado con instituciones mexicanas de diferente naturaleza.

Tabla 7. Disposiciones de Carácter General en materia de prevención, detección y reporte de operaciones posiblemente vinculadas con los delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Terrorismo y su financiamiento

Fecha	Dependencia	Acuerdo
01 junio 2009	Procuraduría General de la República (PGR), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)	Convenio de colaboración para el intercambio de información para prevenir la comisión de delitos electorales en los procesos estatales y federales que celebran la PGR con asistencia de la FEPADE y por la SHCP
27 octubre 2009	Instituto Federal Electoral (IFE)	Convenio de colaboración
Octubre 2010	Instituto Nacional de Migración (INM)	Convenio de colaboración
Octubre 2010	Secretaría de Economía (SE)	Convenio de colaboración
23 diciembre 2012	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple	Resolución por la que se reforman, adicionan y derogan las disposiciones de carácter general aplicables a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
10 abril 2012	Centros cambiarios	Nuevas disposiciones de carácter general aplicables a centros cambiarios
10 abril 2012	Transmisores de dinero	Nuevas disposiciones de carácter general aplicables a transmisores de dinero
19 julio 2012	Instituciones de Finanzas	Nuevas disposiciones aplicables a instituciones de finanzas
19 julio 2012	Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	Nuevas disposiciones de carácter general aplicables a instituciones y sociedades mutualistas de seguros
20 octubre 2012	Uniones de Crédito	Resolución por la que se expiden las Disposiciones de carácter general aplicables a Uniones de Crédito

17 julio 2013	-	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI)
23 agosto 2013	Sistema de Administración Tributaria (SAT)	Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
26 marzo 2014	Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIJ)	Convenio de Colaboración
15 agosto 2014	Secretaría de Gobernación	Acuerdo por el que el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera designa a los servidores públicos para efectos de lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Resalta que los 5 Convenios de colaboración celebrados en este periodo (2009-2014) vincularon a la UIF con instituciones que no están vinculadas con los sujetos obligados enlistados anteriormente, lo que se traduce en que existen instancias fuera del sistema financiero cuyas actividades se entrelazan de alguna u otra manera en la prevención detección o combate al LD.

Existen ejemplos sobre las acciones de supervisión y vigilancia donde la UIF ha establecido redes de cooperación intergubernamental incluso antes de que existieran los acuerdos de entendimiento y coordinación. Tal es el caso del SAT, institución que se sumó a las investigaciones que siguieron a la denuncia presentada por la UIF a la PGR contra el diputado del Congreso de Coahuila, Antonio Juan Marcos Villareal el 7 de noviembre del 2012 por el presunto blanqueo de fondos procedentes de devoluciones fiscales fraudulentas cuyos orígenes se remontan al periodo de marzo a diciembre de 2008.

Aunque fue hasta el 23 agosto del 2013 que el SAT y la UIF firmaron el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia

Ilícita, el intercambio de información entre las tres instituciones llevaba al menos 8 meses en curso. El resultado de los trabajos de inteligencia generados permitieron no sólo vincular a otros funcionarios públicos y empresarios cuyos comercios operaban dentro y fuera del estado. También se estimó el monto lavado por mil 650 millones de pesos⁸¹.

En cuanto al objetivo b), para la UIF era de enorme importancia mejorar la calificación que el GAFI le había asignado a México en 2008 con relación al nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones sobre Lavado de Dinero y las 9 Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento al Terrorismo publicadas por el mismo organismo mediante un Reporte de Evaluación Mutua (REM). En el primer informe, se aprobó que México debía ser sometido a un proceso de “Seguimiento Intensificado” debido a que Recomendaciones de GAFI 1, 5, 13 y Especiales II y IV se encontraban Parcialmente Cumplidas.

Cuatro años después, los resultados Tercer Informe de Seguimiento GAFI sobre los cambios en las disposiciones generales que regulaban el LD en el país así como la participación de la UIF como órgano central y nacional para la recepción, análisis y diseminación de información, fueron bien recibidos al recalificar a México con una evaluación más alta. Según datos de la SHCP, México cumple satisfactoriamente con 24 de las 40 Recomendaciones y son notables los avances que se hicieron respecto a la Recomendación 26 centrada en el funcionamiento de la UIF dentro de las estrategias de combate al LD así como sus alcances en el fortalecimiento del cuerpo normativo en la materia.⁸²

En resumen, se observa que la UIF en la esfera local se comportó como un mecanismo motor más que sensor debido a que tuvo que involucrarse en el proceso de integración de México al sistema de cooperación internacional. Es decir, tuvo

⁸¹ Miguel Cantón Zetina Director General, “Van por diputado estafador del SAT”, [en línea], Tabasco Hoy, Dirección URL: <http://tabascohoy.com/2/mobile/nota.php?ID=110128>, (Consultado 27 abril 2015).

⁸² Véase GAFI-GAFISUD, “Reporte de Evaluación Mutua 2008”, [en línea], www.shcp.com.mx, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf, (Consultado 12 de febrero 2015).

que trasladar la normatividad internacional que ya existía hacia su zona de influencia directa, es decir, el sistema financiero, legal y administrativo mexicano. Dicho lo anterior, a diferencia del FinCEN, la UIF tiene una escasa activa participación en la esfera internacional en vista de que se encuentra en su propio proceso de formalización como en adecuación de la esfera local.

Hacia final de esta maduración es que la UIF comienza a tener influencia en niveles superiores del sistema, asumiendo cargos importantes dentro del GAFI como dentro del Grupo Egmont en calidad de instructor de cursos, o bien, para apoyar a la creación de nuevas UIFs en el mundo. En la Tabla 8 se advierte que la UIF mantiene un alto perfil sobre otras de la región Latinoamericana ya que desde 2009, al menos durante 4 años ocupa los cargos de representante de la región.

Tabla 8. Participación de la UIF en la esfera internacional

Año	Evento
2009	Miembro del Grupo de Asesores del Presidente en el marco del GAFI
2010	Miembro del Grupo Revisor de Cooperación Internacional de GAFI para América
2011	La UIF es instructor durante las labores del Grupo de Trabajo de Capacitación del Grupo Egmont
2011	Impartición del Seminario “Jornadas de Puertas Abiertas” a homólogas de Perú, Uruguay, Guatemala y Honduras, y asumió la Presidencia de dicho Grupo por el periodo de julio de 2010 a junio de 2011
2011-2012	Asume el cargo de Coordinador Regional Representante para la Región de las Américas de habla española en el marco de las reuniones conjuntas del GAFI-GAFISUD, siendo el anfitrión de las plenarias de ambos organismos, además de brindar asistencia técnica a través de sesiones de entrenamiento táctico
2012	La UIF es instructor (invitado por FinCEN) del Curso Piloto de Análisis Estratégico para la Inteligencia Financiera

Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_financiera

Con la Tabla 8 también se exhibe la maduración de la agencia mexicana como mecanismo sensor que transita de la esfera local a la internacional, ya que gradualmente asumió cargos y responsabilidades de mayor envergadura.

A partir de las reflexiones anteriores puede decirse que después del proceso de maduración de la UIF mexicana en la esfera local, su participación en la internacional sigue obedeciendo a las características del mecanismo sensor, debido a que se dedica a aplicar los conocimientos adquiridos de su propia evolución en la modernización o innovación de herramientas internacionales que disponía el sistema de cooperación para fortalecerse e incluir a un mayor número de actores.

Hasta este momento, podría pensarse que la función del FinCEN y de la UIF como mecanismos motores en la esfera internacional y en la local es muy reducido o prácticamente nulo. Sin embargo, cabe recordar que debido a los lazos políticos, económicos y de seguridad que involucran a ambos Estados, las acciones correctivas que puedan llevar a cabo ambos actores requieren de la acción coordinada entre ambas, lo que conlleva a la segunda parte del presente análisis.

3.2. Los nodos del sistema

El primer antecedente con el que México y los EEUU establecieron un lazo de coordinación en materia de LD 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 Ilícitas⁸³. Dicho acuerdo dispone fundamentalmente la circulación de información entre ambas naciones concerniente a operaciones y transacciones que pudiesen derivar en LD. Es importante señalar que en 2003 el Acuerdo tuvo que ser modificado ya que no se había clarificado cuáles serían las

⁸³ 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”, [en línea], Dirección URL: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_5.html, (Consultado 08 febrero 2015).

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.

Como punto de arranque en la revisión de los proyectos de cooperación bilateral entre ambas agencias es preciso señalar que el FinCEN adelantaba a la UIF de México con una ventaja de poco más de 10 años respecto a su integración en el sistema de cooperación y de forma muy específica, en la conformación de la red internacional de UIFs. En este sentido, lo que se observará es cómo un mecanismo motor (el FinCEN) rebasa su esfera inmediata de influencia (EEUU) para impulsar a que otro actor (UIF) se adentre en esferas superiores del sistema para ser activo participe en el proceso de autocorrección del mismo. Al final, se verá si dicho actor presenta un cambio al adentrarse en la esfera internacional en cuanto a sus funciones dentro del proceso de autocorrección, en otras palabras, si permanece como mecanismo sensor o adquiere el papel de mecanismo motor.

Los antecedentes en materia de cooperación bilateral entre las homólogas remontan al 2004⁸⁴, casi a la par de la creación de la agencia mexicana, cuando el 21 de abril del mismo año se llevó a cabo la divulgación no autorizada por otros funcionarios gubernamentales mexicanos de cierta información financiera confidencial proporcionada por FinCEN. La divulgación no autorizada había incumplido protocolos definidos bien establecidos y claramente reconocidos dentro del Grupo Egmont, al que pertenecen ambas organizaciones (FinCEN desde 1995; UIF desde 1998). De acuerdo a reportes oficiales publicados por el Departamento del Tesoro, el intercambio de información se reanudó hasta julio del mismo año, una vez que la UIF asumió el cumplimiento de una serie de disposiciones exigidas por el FinCEN para asegurar el buen resguardo de información sensible que pudiese proporcionar en el futuro⁸⁵. No obstante, la unidad estadounidense destaca como el pendiente más urgente el desarrollo y ejecución de un Acuerdo Formal de

⁸⁴ Véase Department of the Treasury, "FinCEN Resumes Information Sharing with Mexico", [en línea], Number (703) 905-3770, Julio 6, 2004, Dirección URL: http://www.fincen.gov/news_room/nr/html/20040706.html, (Consultado 11 de febrero 2015).

Entendimiento o Memorándum donde queden especificados los protocolos que la UIF seguirá tanto para recibir información como para compartirla con otras agencias mexicanas.

“Our counterparts in Mexico have made substantial progress in implementing the measures necessary to resume information sharing,” said William J. Fox, Director of FinCEN. “We are encouraged by Mexico’s commitment to address our concerns as both countries view our financial information sharing relationship as a very valuable and productive component in the international fight against terrorist financing and money laundering.”⁸⁶

El fortalecimiento de la relación entre UIFs inicia en 2008, cuando las agencias 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 en 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 divisa⁸⁷. Los resultados de la investigación fueron utilizados en los diferentes proyectos que emprendió el Gobierno mexicano para dar cumplimiento a las Recomendaciones que el GAFI señaladas con anterioridad mediante el Reporte de Evaluación Mutua así como 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 2010⁸⁸.

A partir del 2011 la UIF se adentró en las labores del Grupo de Trabajo de Capacitación del Grupo Egmont, factor que influyó para que al año siguiente el FinCEN la invitara a participar como instructor del Curso Piloto Análisis Estratégico

⁸⁶ *idem*

⁸⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012”, [en línea], Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf

⁸⁸ *idem*.

para la Inteligencia Financiera, celebrado en la ciudad de Washington D.C.⁸⁹. Con esta invitación, se identifica claramente la intención del FinCEN por acelerar la formalización de la UIF como un aliado en la región con capacidades logísticas, de vinculación interinstitucional y tecnológicas suficientes como para llevar a cabo investigaciones sobre operaciones de procedencia ilícita y transacciones sospechosas.

Evidencia de lo anterior es que durante todo el 2011 el FinCEN y la UIF asumieron el liderazgo en la elaboración y promoción de un documento sobre principios y buenas prácticas para el intercambio de información de inteligencia financiera en el marco de la OEA⁹⁰, mismo que fue aprobado y respaldado por el 18 de septiembre de 2012. Es relevante que ambas UIFs fijarán su atención en el tema de intercambio de información, ya que este fue uno de los primeros obstáculos que tuvieron que enfrentar en los inicios de su cooperación bilateral.

Sumado a lo anterior, después de prácticamente 7 años desde la creación de unidad mexicana, realizar proyectos en conjunto con la UIF se vuelve una tarea constante para el FinCEN dentro de las estrategias bilaterales e internacionales de combate al crimen transnacional organizado debido a la trascendencia de esta actividad en las estrategias de monetización de grupos del crimen transnacional organizado que operaban en ambos territorios⁹¹.

La particularidad de esta “nueva etapa” en la cooperación entre UIFs es que ambas participan activamente en la política exterior de sus países al apoyar a otras

⁸⁹*Ídem.*

⁹⁰CICAD, “Principios Recomendados Sobre el Uso y Protección de la Información Obtenida de las UIF”, [en línea], Organización de Estados Americanos, FECHA, Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/GupoExpertos/doc_14_principios_recomendados_grupo_UIF.pdf, (Consultado 16 de febrero 2015).

⁹¹ Para mayor información, véase Realuyo B., Celina. “It’s All about the Money: Advancing Anti-Money Laundering Efforts in the U.S. and Mexico to Combat Transnational Organized Crime” , [en línea], Woodrow Wilson Center’s Mexico Institute, May, 2012, Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/publication/it%E2%80%99s-all-about-the-money-advancing-anti-money-laundering-efforts-the-us-and-mexico-to> , (Consultado 15 de febrero 2015).

instituciones en la armonización de las fuentes de intercambio de información e inteligencia financiera, como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Marco normativo sobre presentación de reportes en dólares en efectivo de los EEUU (2011)

Institución a quien aplica	Ordenamiento	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
Instituciones de Crédito	Resolución por la que se expide el formato oficial para el reporte de operaciones con dólares en efectivo de los Estados Unidos de América, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como el instructivo para su llenado.	31 marzo 2011
Casas de Cambio	Resolución por la que se expide el formato oficial para el reporte de operaciones con dólares en efectivo de los Estados Unidos de América, en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito aplicables a las casas de cambio, así como el instructivo para su llenado.	30 octubre 2011
Casas de Bolsa	Resolución por la que se expide el formato oficial para el reporte de operaciones con dólares en efectivo de los Estados Unidos de América, en términos de las nuevas disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 212 de la Ley del Mercado de Valores, así como el instructivo para su llenado.	30 octubre 2011

Fuente: Elaboración propia con información de <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Cabe destacar que las instituciones en la Tabla 9 pertenecen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, misma que solicitó la asistencia de la UIF para investigar la afluencia inusual de dólares en efectivo en México.

Merece especial atención la integración de las UIFs en el desarrollo de programas bilaterales de seguridad y de combate al crimen transnacional organizado como fue la Iniciativa Mérida⁹², en el cual las agencias se enfocan 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

⁹² La Iniciativa Mérida es un tratado internacional de seguridad 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 Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el CISEN.

dificultades técnicas que retrasaban y entorpecían la coordinación con su homóloga en EEUU.

Hasta ahora, puede observarse que durante el periodo de 2004 a 2012, el FinCEN y la UIF han llevado a cabo diferentes funciones como mecanismos sensores dependiendo del interés que los gobiernos tenían en fortalecer estrategias bilaterales de combate al LD. En la Ilustración 7 se aprecian tres cortes temporales donde se establecen cuáles han sido los ejes de la cooperación.

Ilustración 7. El Rol de las UIFs en el proceso de autocorrección (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia

En el primer recuadro, se inscribe el periodo de 2004 a 2010, donde las UIFs funcionan como mecanismos sensores debido a que durante el proceso de maduración de la agencia mexicana como en el acercamiento y entendimiento con el FinCEN existía un desarrollo incipiente de las líneas de acción que regularían el comportamiento de cada actor. A pesar de que en el segundo corte (2008 a 2010) la información que ambas unidades generan ya es más especializada, aún no se aplican acciones correctivas que incidan directamente en el control de la variable. Por último, en el recuadro de 2011 a 2012 se percibe el comienzo de un proceso de transición entre

las funciones de mecanismos sensores y motores que marca una diferencia notable en la esfera internacional. Por una parte, en la OEA y en el Grupo Egmont las UIFs proponen y crean nuevos principios de intercambio de información para que sean adoptados sus homólogas, acciones propias de un mecanismo sensor. Pero simultáneamente, en el plano bilateral se desarrolla una cooperación mucho más operativa en la medida en que las UIFs se abocan a ser el vínculo entre las autoridades de seguridad en ambas naciones y resuelven sus diferencias técnicas para agilizar el intercambio de información.

Para la conclusión del presente análisis resta revisar el último proyecto de cooperación entre la UIF y el FinCEN, desarrollado entre los años 2013 y 2014, con el propósito de identificar hacia qué tipo de mecanismo es que ambos actores han volcado su quehacer en la esfera local e internacional y así poder evaluar cuál ha sido el impacto del intercambio de información y cooperación de las UIFs en la prevención, detección y combate al LD en la relación México-EEUU como para el robustecimiento del sistema de cooperación internacional después de 10 años.

3.3 La articulación de los mecanismos motores

A comienzos de 2013, la UIF recibió de diferentes instituciones financieras mexicanas numerosos Reportes de Actividades Sospechosas⁹³ (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

⁹³ Suspicious Activity Report. De acuerdo al última actualización del Reglamento Interno de la SHCP los SAR son reportes sobre los actos, operaciones y servicios que las entidades obligadas a ello realicen con sus clientes y usuarios, así como sobre todo acto, operación o servicio que, en su caso, realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados de dichas personas obligadas, que pudiesen derivar en actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita. En la Recomendación 20 del GAFI, se reafirma que todas las transacciones sospechosas, incluyendo la tentativa de realizar la transacción, deben ser reportadas independientemente del monto de la transacción a la UIF correspondiente. El requisito de reporte debe ser una obligación preceptiva directa, y no son aceptables obligaciones indirectas o implícitas de reportar transacciones sospechosas, ya sea por causa de un posible proceso por un delito de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo u otra cosa (el llamado “reporte indirecto”).

procedimiento compatibles con actos, omisiones u operaciones que podrían favorecer la comisión del delito de LD. En respuesta, la UIF dio seguimiento a dichos reportes haciendo uso del Programa Computarizado de Análisis de Alto Riesgo, 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 LD transnacional de grandes 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 pesos⁹⁴. Una vez la UIF hubo recolectado suficiente inteligencia para suponer un vínculo con los EEUU, contactó al FinCEN para presentar el caso.

A partir de este momento, las UIFs se involucran en un proyecto de investigación criminal especializado, por lo que acuerdan el uso del ESW para compartir información. Con la inteligencia generada, el FinCEN y la UIF llegaron a la conclusión de que las compañías investigadas⁹⁵ conformaban una organización de LD que operaba como una red internacional. De forma conjunta, y haciendo uso de un análisis proveniente de fuentes privadas como gubernamentales, 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 EEUU. Entre esta información, destaca 1) la estimación del monto lavado, que rondaba los 600 millones de dólares⁹⁶ y 2) las formas en que se había generado el ocultamiento del

⁹⁴ Egmont Group,, “Annual Report 2013-2014”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Documents/tesis/DOCUMENTOS/DOCUS%20EGMOND/reporte%20anual%202013%202014.pdf, (Consultado 20 de febrero 2015).

⁹⁵ *Ídem*, Egmont Group,, “Annual Report 2013-2014”

⁹⁶ Egmont Group, “Informe de los Co-Chairs de la 22 Reunión Plenaria del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera”, [en línea], Dirección URL: www.egmontgroup.org/library/download/351, (Consultado 20 de marzo 2015).

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.

Los resultados que arrojó la investigación permitieron que ésta trascendiera a otro nivel, pues el caso desarrollado ya no era de naturaleza preventiva, sino reactiva. En otras palabras, las UIFs 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. Sin embargo, cabe recordar cuáles son las funciones de las UIFs de tipo administrativo:

1. Servir como enlace entre el sector financiero y policial
2. Actuar como interlocutor de las instituciones financieras
3. Puede ser parte de las investigaciones criminales, pero está a disposición de otras instancias judiciales o policiales

Era evidente que la inteligencia generada por las UIFs era tan consistente como para que las autoridades judiciales de ambos países le dieran continuidad y tuvieran posibilidades reales de dismantelar a la red de LD. Por ello, es que las UIFs suman en la investigación al Departamento de Justicia de los EEUU y a su contraparte mexicana, la PGR, para apoyarlas en la etapa reactiva del proyecto, es decir, la detención de los criminales.

Este objetivo se cumplió exitosamente 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 se logra detener al líder de la organización así como de uno de sus colaboradores. Gracias a la misma investigación, posteriormente se liberaron órdenes de aprehensión contra 4 fugitivos asociados a la red de LD, entre los que se concentraba una suma que ascendía a los 13.4 millones de dólares, distribuidos en 39 cuentas de 7 bancos así como 2 propiedades⁹⁷.

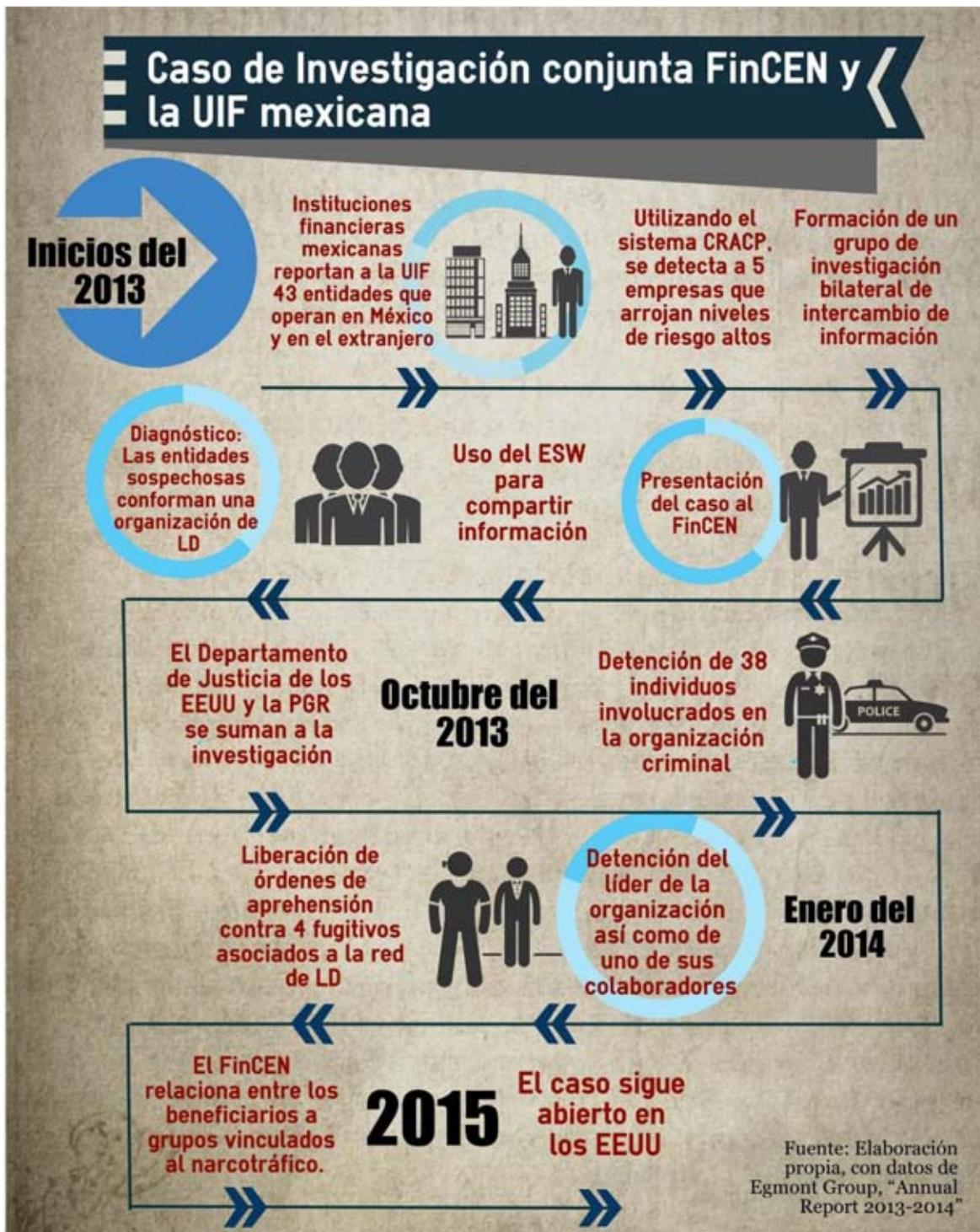
⁹⁷ *ídem*

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 narcotráfico⁹⁸, motivo por el que el caso permanece abierto y bajo investigación en los EEUU⁹⁹. A modo de esquema, la Ilustración 8 expone el proceso de crecimiento de la investigación, destacando los puntos clave en para la coordinación entre UIFs, autoridades judiciales así como los resultados en un orden cronológico.

⁹⁸ United States Department of the Treasury, “Mexican Bankers Association AML/CFT Seminar”, [en línea], FinCEN, October 3, 2014, Dirección URL: http://www.fincen.gov/news_room/speech/pdf/20141003.pdf, (Consultado 18 de febrero 2015).

⁹⁹ Véase Egmont Group, “Annual Report 2013-2014”.

Ilustración 8. Caso de Investigación conjunta FinCEN y la UIF mexicana



Bajo la lente del proceso de autocorrección, las acciones llevadas a cabo por las UIFs durante la detección y detención de la red trasnacional de blanqueo de capitales corresponden a las de mecanismos motores. Ante todo, es importante explicar bajo qué condiciones es que las homólogas tienen la libertad de ejecutar acciones que incidan en el control de la variable. En este caso, para el ágil desarrollo de una investigación sobre posible LD, las unidades requieren haber superado la etapa de mecanismos sensores; es decir, cuentan con canales oficiales de cooperación ya establecidos y acceso a las mismas herramientas tecnológicas y logísticas para la recopilación y análisis de la información que reciben. Adicionalmente, fue fundamental que no existieran impedimentos administrativos o incompatibilidades legales que retrasaran los intercambios entre la UIF y el FinCEN.

Dicho lo anterior, queda esclarecer cuáles fueron los alcances de la participación de las UIFs respecto a la prevención, detección y combate a la organización criminal, resumidas en acciones concretas expuestas en la Tabla 10.

Tabla 10. Acciones correctivas

Agencia responsable	Acción correctiva
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 ESW.
UIF-FinCEN	Detección de una organización de LD trasnacional.
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

Las acciones correctivas se encuentran divididas por colores, dependiendo qué agencia fue la que la llevó a cabo. La combinación que se observa da cuenta de la dualidad de las UIFs para aprovechar los recursos que genera en el ámbito bilateral y usar su influencia para utilizarlos en la esfera local.

En materia de prevención, tanto la unidad mexicana como la estadounidense detectaron a destiempo que las compañías investigadas llevaban a cabo LD, pues la inteligencia generada concluyó que grandes sumas de dinero habían pasado por sus manos desde 2010. Sin embargo, ambas agencias lograron avances significativos en relación a la detección de la organización ya que en cuestión de 9 meses (de enero a octubre de 2013) pudieron identificar cómo operaba la red, dónde y a quiénes beneficiaba.

El impacto de estas acciones fue significativo para los sistemas de combate al LD en México-EEUU en razón de que coadyuvaron a construcción una averiguación suficientemente sólida como para justificar la detención de los responsables, competencia que recae fuera de las facultades de las UIF de tipo administrativo. El hecho de que el caso siga siendo investigado en los EE.UU. por su relación con operaciones de grupos dedicados al narcotráfico también respalda la afirmación de que la inteligencia generada por las UIFs tiene enorme valor para que otras dependencias dentro de la red interinstitucional de seguridad de cada nación puedan agilizar sus propias investigaciones.

En la esfera internacional, fue dentro del Grupo Egmont donde se reconoció la labor de ambas Unidades como modelo para que otras UIFs cooperen en investigaciones bilaterales. El premio BECA 2014¹⁰⁰, una iniciativa del Grupo de Trabajo Continuo del Grupo Egmont de la organización, 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.

¹⁰⁰ *ídem*

- 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.

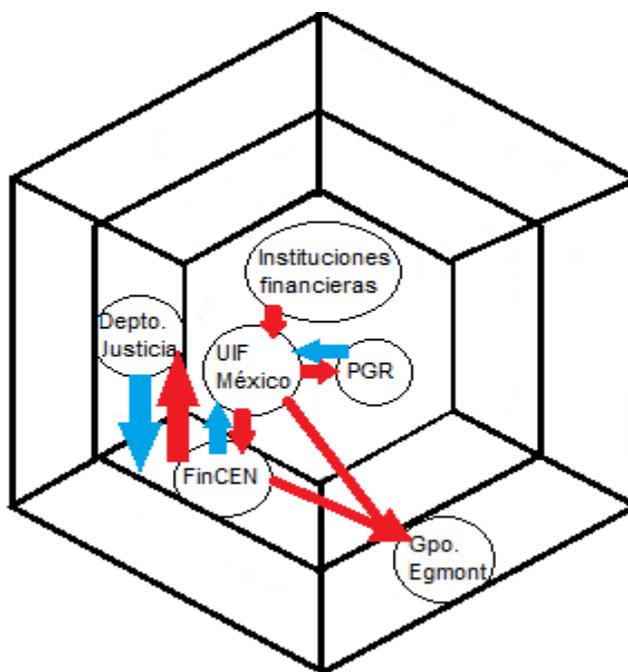
Para efectos del sistema de cooperación, el Premio BECA 2014 recibe reconocimiento como parte de la labor de mecanismos motores de la cual derivan experiencias con las que mecanismos sensores pueden contrastar, relacionar y actualizar estándares internacionales en materia de cooperación. En suma, este caso permite vislumbrar cómo debería operar un mecanismo de autocorrección en un sistema, en el cual tomando como referencia reglas de comportamiento acordadas y emitidas por mecanismos sensores, los mecanismos motores llevan a cabo acciones correctivas para mantener una variable dentro de los parámetros deseados. Y al final del proceso, se realizan evaluaciones para conocer si los métodos empleados fueron eficaces y si las metas planteadas fueron alcanzadas. Con esta información, los actores pueden conocer si la variable ha sufrido algún cambio.

Por otra parte, retomando lo expuesto por James Robinson, se observa que el modelo de red diseñado por las UIFs del caso presentado que se aplicó para corregir la variable y fortalecer al sistema de cooperación corresponde con el modelo de influencia indirecta puesto que la identificación de las conductas inusuales de las empresas en México, el descubrimiento de la red criminal y el intercambio de información para la presentación del caso a autoridades judiciales se llevó a cabo a partir de las relaciones que tuvieron las UIFs con actores no Estatales: entidades financieras y UIFs extranjeras, ubicadas dentro y fuera de su esfera local. En primer lugar, porque solo hasta que el FinCEN y la UIF de forma conjunta dieron seguimiento a las acciones evasivas que las empresas sospechosas realizaron a los controles bancarios y financieros existentes tanto en EEUU como en México es que se determinó que el modus operandi de los criminales era bajo la lógica de una red transnacional, en vez de casos aislados de

lavado de dinero. En consecuencia, la inteligencia generada de este proceso derivó en que las unidades establecieran comunicación con autoridades institucionales de aplicación de justicia (PGR, Departamento de Justicia), mismas cuya jurisdicción e influencia se aplica exclusivamente en el territorio nacional de EEUU y México.

A modo de esquema, en la Ilustración 9 se muestran con flechas cómo las formas de interacción del caso expuesto son bidireccionales y multinivel, pues las UIFs recibieron y enviaron información a otros actores del nivel local, nacional e inclusive internacional pues la ESW fue el canal de comunicación elegido para mantener la comunicación, lo que permite que otros miembros del Grupo Egmont tengan acceso a los datos publicados.

Ilustración 9. Red de cooperación de las UIFs en el Caso BECA



Fuente: Elaboración propia a partir de Sarquís, David. “Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica”, Porrúa, México, 2005, 506 pp.

Gracias a la Ilustración 6 se clarifica la participación de las UIFs como ejes centrales para la articulación del mecanismo de detección de la red de lavado de dinero en los dos países. Se puede apreciar que la parte mexicana al menos tiene contacto con 4 actores de diferentes esferas, número que permite dimensionar su grado de

influencia. Sin embargo, es preciso destacar que el seguimiento del caso también revela que la efectividad de las unidades como mecanismos motores depende en buena medida de la habilidad para trabajar con otra UIF. 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 UIFs tardaron 9 meses en llevar a cabo las acciones correctivas.

Por lo tanto, el caso BECA es la constatación de que las UIFs como actores que integran redes transnacionales aún tienen grandes retos en razón del tiempo que requieren para poder ejercer el papel de mecanismos motores con el que fueron creadas en primer lugar.

Tal es el caso de México, cuya UIF requirió 20 años para poder participar como mecanismo motor en relaciones cooperantes con otras UIF que incidieran directamente en atacar el fenómeno de lavado de dinero, en este caso frenando las actividades de una red criminal. No obstante, si se contrasta la actividad en la esfera internacional, local y bilateral del país antes y después de la creación de la unidad, las diferencias son notables (Véase Anexo 7). De 1990 al 2004 en los tres niveles México tiene un perfil bajo de actividad con relación a las reformas del sistema legal doméstico, participación en foros internacionales especializados y en su comunicación con EEUU o el establecimiento de acuerdos bilaterales.

Sin embargo, después del 2004 en las tres esferas el nivel de actividad aumenta y en algunos momentos las tres áreas son cubiertas al mismo tiempo, por ejemplo, durante los años 2011 y 2012. Lo anterior permite demostrar que a partir de la creación de la UIF México transitó de un estado de pasividad frente al fenómeno a uno de constante evolución dentro y fuera del territorio nacional.

Por otra parte, cabe mencionar que la Unidad ha atravesado por tres periodos presidenciales distintos y que también existe un contraste marcado en cómo ha sido requerida en cada administración como herramienta de la política nacional e

internacional con relación al combate del lavado de dinero. En la parte local, desde 2004 hasta 2014 sólo presenta un período de inactividad de 4 años, mismos que corresponden con los últimos 2 años del expresidente Vicente Fox Quesada y los dos primeros de Felipe Calderón Hinojosa. A partir de 2008 México mantiene su marco normativo en constante actualización y sigue generando acuerdos de entendimiento entre la UIF y otras instituciones de la esfera pública. Este comportamiento es importante puesto que entre 2011 y 2012 no existen brechas de inactividad de la Unidad a pesar del cambio de administración en la presidencia del país, condición a la cual se añade que también fue un cambio de partido político, del Partido Acción Nacional al Partido Revolucionario Institucional. Con esto se demuestra que para el sistema mexicano de combate al lavado de dinero, la Unidad es una institución valiosa no reemplazable y que cuya red interinstitucional de cooperación y comunicación se sigue ampliando.

Sin embargo, en la esfera internacional la Unidad sí ha experimentado cambios de una administración a otra. Sólo durante el gobierno de Felipe Calderón se observa actividad fuera de México a través de foros internacionales y grupos especializados. Para las otras administraciones, esta esfera no ha recibido la misma atención.

En resumen, en ámbito bilateral la coincidencia entre EEUU y México ha sido de igual manera intermitente. A partir del 2005 inicia un periodo de inactividad que se corta en 2011 y hasta 2014 no detuvo su marcha. Lo anterior indica que tanto el FinCEN como la UIF han conformado un vínculo transnacional de igual importancia para ambos países. De hecho, si se observan los proyectos compartidos realizados por las unidades desde 2011, es más sencillo apreciar cómo fue el tránsito de estos actores de ser mecanismos sensores a mecanismos motores.

Finalmente, el valor de la UIF para México ha recaído en la esfera local y bilateral. En la primera, por ser un actor dinámico para el fortalecimiento del aparato legal mexicano de combate al lavado de dinero y eje de una red de intercambio de información intergubernamental en constante crecimiento. Y en la segunda, por ser una institución capaz de fungir como nodo entre autoridades de ambas naciones y que en conjunto con el FinCEN, proporciona un espacio de entendimiento sólido

para la cooperación de ambos países en materia de protección a sus sistemas financieros.

Conclusiones y recomendaciones

Por medio de la presente tesis se ha estudiado el desarrollo de las relaciones cooperantes en el ámbito internacional contra el LD y las UIFs han sido elegidas como unidad de análisis en razón de conocer su campo de acción y espacio de influencia en la esfera local, nacional e internacional.

A fin de esquematizar organización entre los diferentes actores que las relaciones cooperantes en materia de LD se utilizó la teoría general de los sistemas y para explicar su comportamiento correctivo, las aproximaciones de Johansen Bortoglio sobre el proceso de autocorrección.

Después de la revisión cronológica de las reuniones concertadas en el marco ONU de 1990 a 1994 en materia de combate al crimen organizado, en el primer capítulo se comprobó que el comportamiento de los actores de la sociedad internacional frente a esta problemática obedece a una programación sistémica.

Se detectó que en el ámbito de la seguridad, el sistema de cooperación internacional contra el lavado de dinero ha atravesado dos etapas. Primero, se requirió ampliar la asignación de funciones de mecanismos sensores a actores distintos al Estado, fijando su atención en organismos internacionales como el GAFI, el Comité de Basilea y a bancos de talla internacional. Sin embargo, para la segunda etapa confirió las labores de mecanismos motores a agencias estatales especializadas en el intercambio de información e inteligencia como las Unidades de Inteligencia Financiera. Es decir, que para fortalecer al sistema de cooperación fue vital integrar a actores de la esfera local, que cumplan las veces de mecanismo motor o mecanismo sensor.

A través del seguimiento del caso BECA y de la revisión de documentos tanto del Grupo Egmont como del Departamento del Tesoro se comprobó que el intercambio de información que mantuvieron las UIFs de México y EEUU generó evidencia de complementación eficaz entre instituciones de ambos países derivada del esquema

de trabajo en redes. Sin embargo, el tiempo que requirieron ambas unidades para alcanzar el nivel de compenetración necesario para obtener los resultados esperados fue extenso debido a que se requirió más tiempo para generar sistemas interinstitucionales de cooperación en la esfera nacional que en la internacional. Este hallazgo revela que el sistema de autocorrección trabaja a ritmos distintos dependiendo de la esfera en que se manejen los actores y de ello depende cómo les demande el propio sistema que se comporten, si como mecanismos sensores o como mecanismos motores.

Lo anterior deriva en que, a pesar de que fundacionalmente las UIF se hayan diseñado como mecanismos motores, lo cierto es que también han hecho las veces de mecanismos sensores. Inclusive, advierto que las unidades sirven como ejes para guiar la constante actualización de los sistemas de protección del sistema financiero nacionales que se genera desde la esfera internacional. En el caso de México, la esfera local se encontraba con mayor vulnerabilidad a la incidencia del delito ya que antes de la creación de la UIF no se habían desarrollado en el país ningún tipo de medida preventiva o de protección del sistema financiero mexicano.

De la misma manera, se observó que el diseño de la red de intercambio de información que generan las UIFs dentro y fuera de sus esferas representa tanto el fortalecimiento del sistema de cooperación internacional como de la red de protección intergubernamental de los sistemas financieros nacionales.

Por otra parte, nótese que la similitud de ambas Unidades dentro de las estrategias gubernamentales de combate al LD y al crimen organizado es un factor que también influye en la velocidad con que dichas agencias llevan a cabo sus relaciones cooperantes como mecanismos motores. Es decir, que mientras no exista interés por parte de los gobiernos para incluirlas como actores parte de la política exterior o internacional del país, la velocidad con que puedan dar el paso de mecanismos sensores a motores en la esfera internacional será menor que sí ocurriera lo contrario. En otras palabras, como actores dentro de un sistema las UIFs requieren

de apoyo por parte de otros actores para generar acciones correctivas, es decir, para actuar como mecanismos motores. De no existir esta base, la creación de espacios de cooperación y ampliación de la red de intercambio de información es tardía.

Sin embargo, en ambos casos se observó que las agencias han sido actores altamente dinámicos en cuanto a la capacitación de otros actores (UIFs, instituciones locales) y actualización de marcos legales en materia de LD por lo que puede afirmarse que en su quehacer dentro de las tres esferas analizadas y asumiendo el papel de mecanismo motor o sensor, las UIFs se dirigen con un sentido de responsabilidad en la corrección y mejoramiento constante del sistema de cooperación.

En resumen, la participación de las UIFs en el sistema de cooperación internacional contra el LD comprende de dos rubros: Por un lado, dentro del esquema del sistema de cooperación, participan en labores de mecanismos motores que son el apoyo técnico, logístico y de comunicación para generar inteligencia destinada a ser utilizada en las formas requeridas por los Estados para combatir al LD. diseñadas. Por otro lado, realizan labores de mecanismos sensores para actualizar las esferas del sistema con menor grado de integración en las directrices de prevención, detección y combate que ya están instrumentadas en la esfera internacional. Esta tarea rebasa las tareas de mecanismo motor para las cuales se crearon las UIFs en primer lugar.

Lo anterior, comprueba la hipótesis general planteada inicialmente, ya que dentro del sistema de cooperación internacional contra el LD, las UIF son actores que engranan las 3 esferas de acción que lo integran y que efectivamente, existen condiciones para que ejecuten tareas en un campo de acción destinado a apoyar a los actores de las 3 esferas controlar la variable mientras que en su espacio de influencia su aporte es propiciar a que se den las condiciones para que los actores como las mismas UIFs mejoren las formas ya existentes de combatir al LD.

A nivel político, se presentan dos recomendaciones. La primera, tiene que ver con la lógica organizacional de la UIF y la segunda, con el diseño de política pública.

En primer lugar, dado el campo de acción que la UIF de México requiere cubrir a nivel internacional, es fundamental que exista un espacio dentro de la agencia que se especialice en realizar análisis en términos regionales o globales, de forma adicional a la presencia que México ocupa en los organismos internacionales que atienden el combate al LD (GAFI, Grupo Egmont, OEA, etc). Esta especialización dentro de la UIF serviría para detectar países clave que pudieran apoyar a tener una vigilancia continua sobre grupos criminales de corte transnacional que operan en la región. Actualmente, lo único que existe en una Consejería en la Embajada de México en los EE.UU.

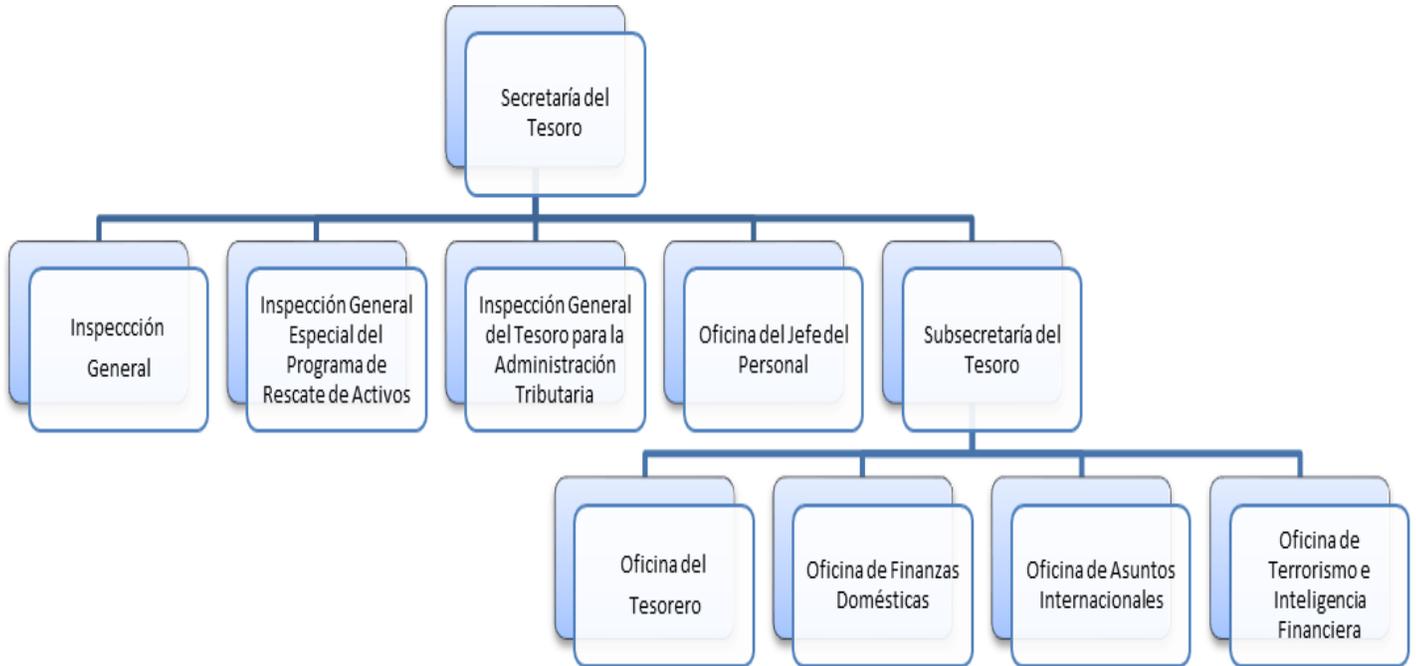
Dado impacto negativo que el LD tiene en diversas áreas (económica, social, institucional) es importante que desde la UIF surjan diagnósticos y estudios interdisciplinarios para analizar el comportamiento del fenómeno en México. La creación de conceptos nuevos para explicar el desenvolvimiento de esta actividad criminal en la realidad actual de México desde la institución propiciaría el debate sobre la vigencia o no de las normas y esquemas de combate al LD existentes en nuestro país, con lo que se podría hacer una mejor disposición de personal como de recursos en las áreas donde mejor convenga o de donde se tenga menor información.

A nivel académico, se debe recalcar la necesidad de aproximarse a este fenómeno desde las Relaciones Internacionales en vista de los procesos de globalización y seguridad que se entrelazan cuando se estudia la cooperación internacional. Esta tesis puede servir para abrir líneas de investigación en dos vertientes: dar seguimiento a la cooperación entre las UIFs de México y EE.UU. después de haber obtenido el Premio BECA o bien, para explorar las relaciones entre otras

instituciones que también son partícipes de los sistemas locales de combate al LD en cada país.

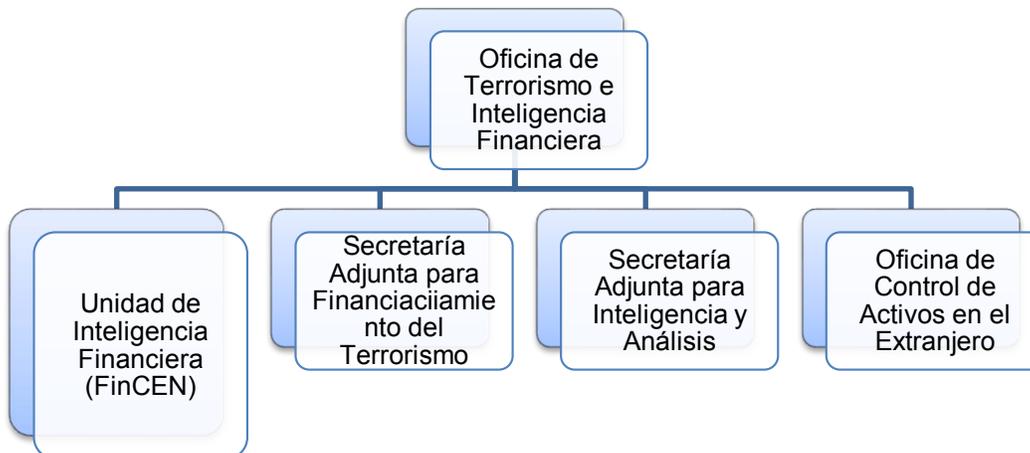
Anexos

Anexo 1. Organigrama del Departamento del Tesoro



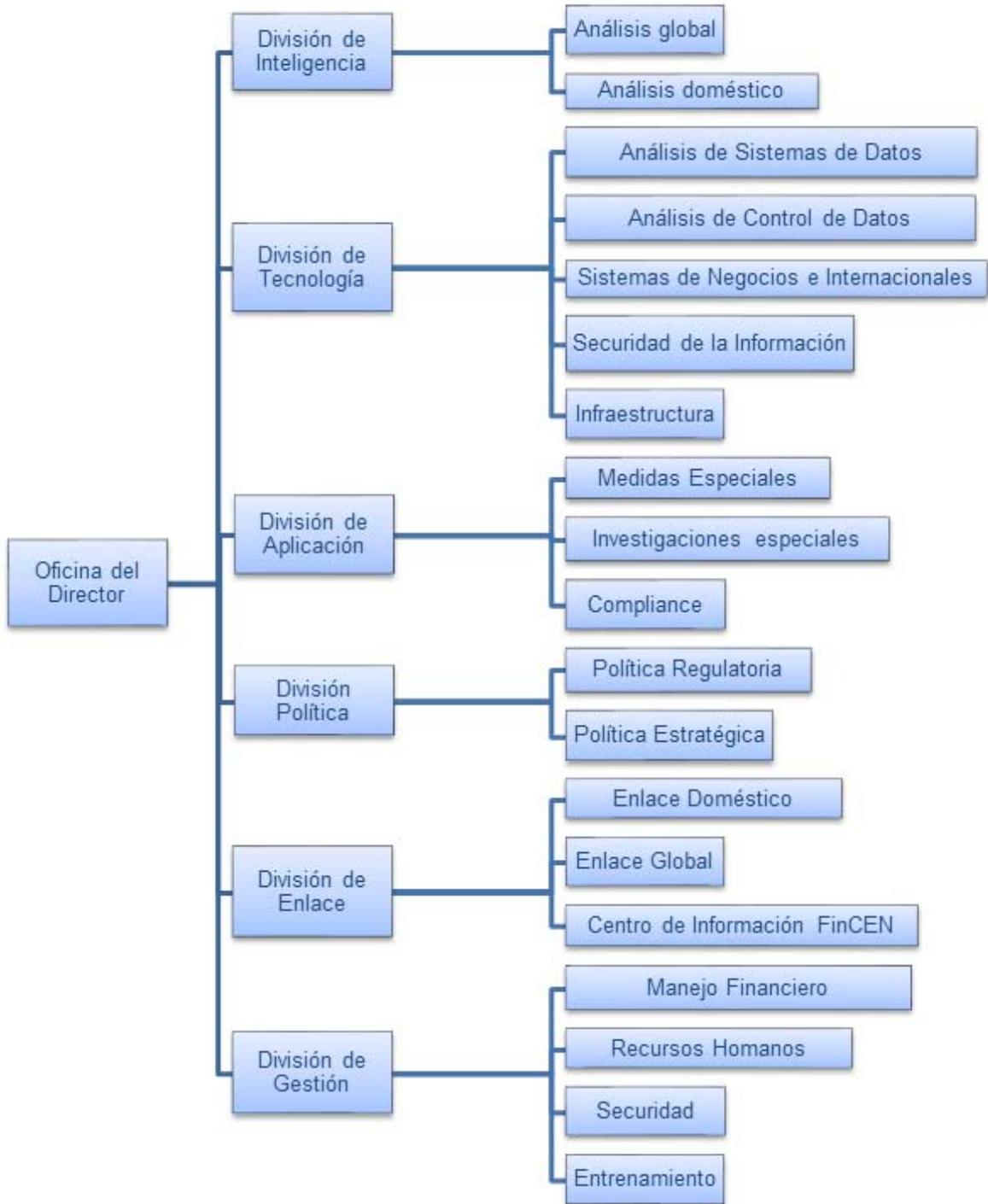
Fuente: Elaboración propia con datos de www.treasury.gov

Anexo 2. Organigrama de la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera



Fuente: Elaboración propia con datos de www.treasury.gov

Anexo 3. Estructura Financial Crimes Enforcement Network



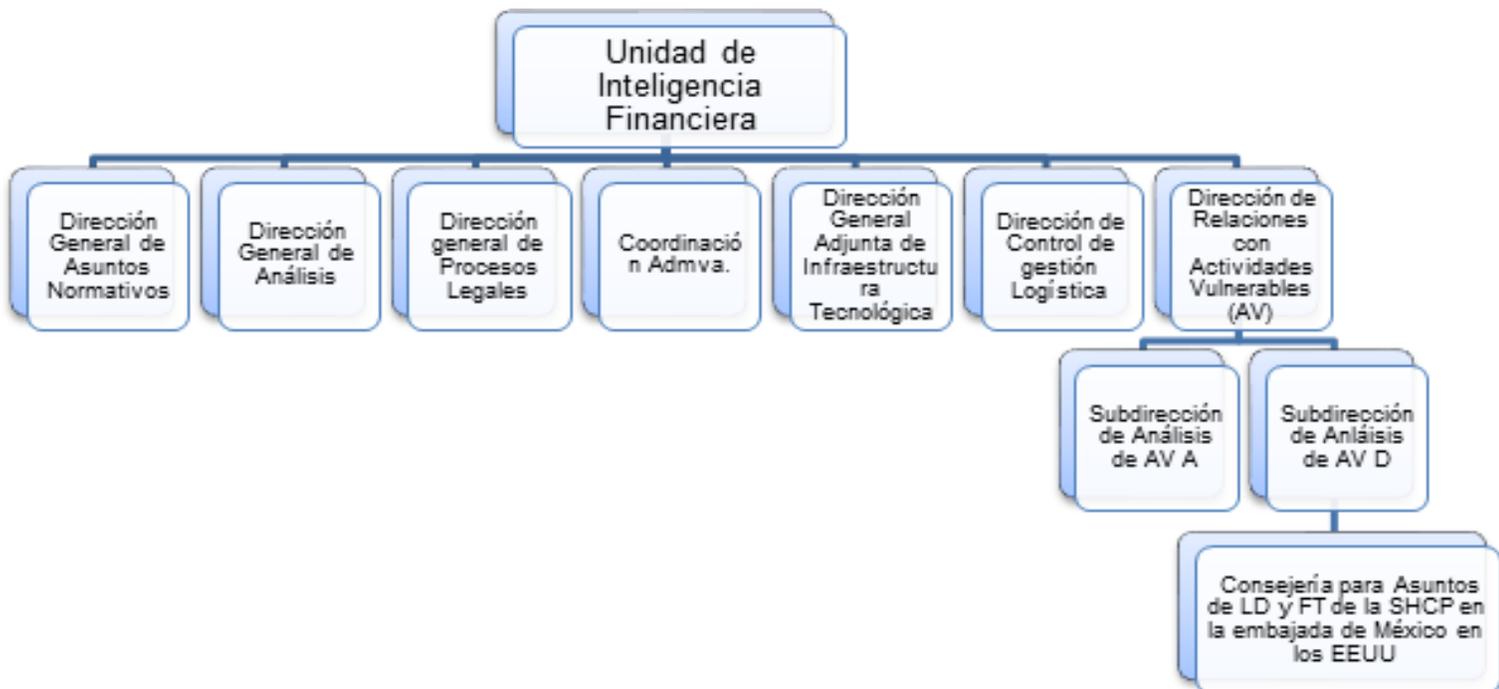
Fuente: Elaboración propia con datos de www.treasury.gov

Anexo 4. Estructura organizacional de la SHCP



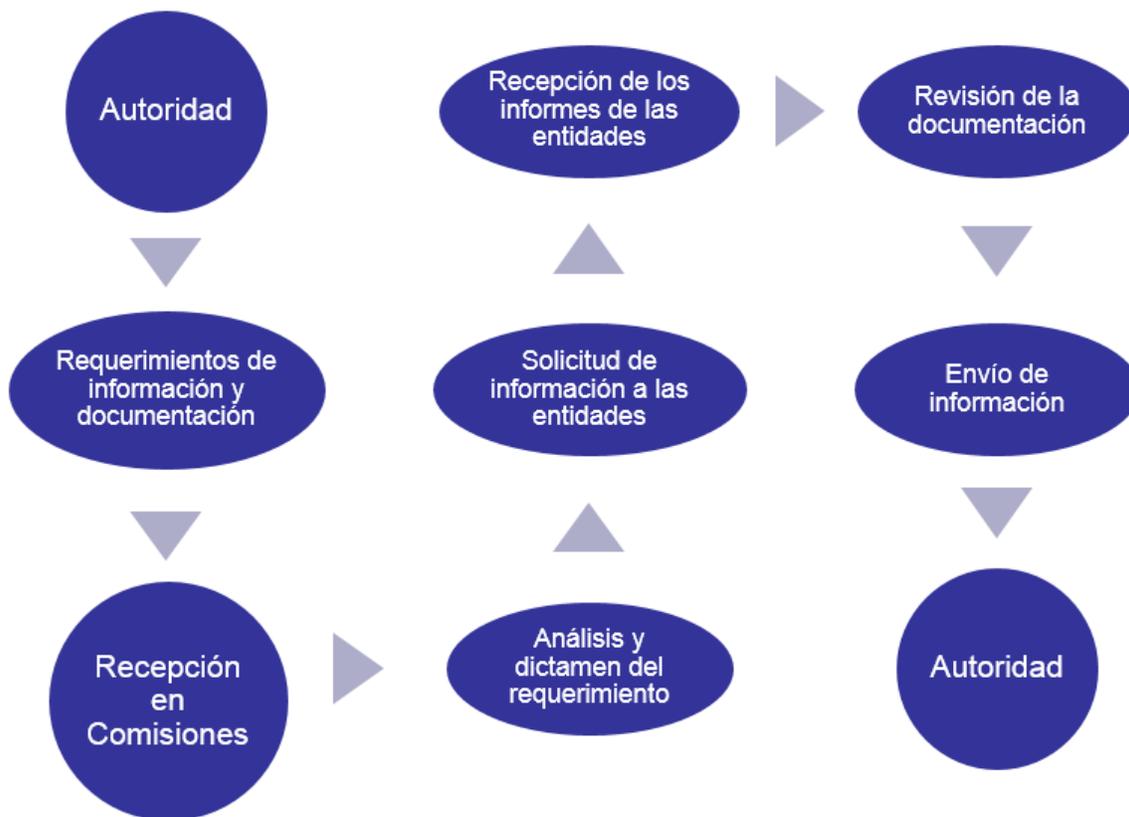
Fuente: Elaboración propia con datos de <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Anexo 5. Estructura organizacional UIF México



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Anexo 6. Procedimiento de atención a requerimientos y órdenes de autoridades



Fuente: Elaboración propia con datos de www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSP_P_Atencion%20a%20Autoridades.pdf

Anexo 7. Actividad de las UIFS de EEUU y México desde 1990 al 2015 en las esferas local, bilateral e internacional

Año	FinCEN		Plano Bilateral	UIF México	
	Esfera local	Esfera internacional		Esfera Internacional	Esfera local
1990	Creación del FinCEN	40 Recomendaciones del GAFI			Artículo 115.bis del Código Fiscal de la Federación
1991-1993					
1994			Primer Acuerdo de Intercambio de Información a través de Instituciones		

			Financieras para Combatir Actividades Ilícitas (ACM)		
1995		Fundación del Grupo Egmont			
1997		Establecimiento de la ESW			
1998				México es miembro de Grupo Egmont	
1999				México miembro del GAFI	
2000		Fundación Grupo Wolfsberg			
2001		8 Recomendaciones Especiales GAFI			
		Comité de Basilea: Informe sobre debida diligencia del cliente			
2002	Reforma que autoriza al FinCEN de administrar la BSA	Director del FinCEN Presidente del Comité Egmont			
2003		Lanzamiento del sitio web del Grupo Egmont	Modificación del ACM		
2004	Reubicación del FinCEN en la oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera	Publicación Mejores Prácticas para el intercambio de información en el Grupo Egmont	Primeros Intercambios de información		Creación de la UIF
2008			Estudio Conjunto de operaciones de dólares en efectivo	1° Reporte de Evaluación Mutua del GAFI	
2009		Actualización de la ESW		Miembro del Grupo de Asesores GAFI	Convenio UIF-PGR
					Convenio UIF-IFE
2010				Miembro Grupo Revisor de Cooperación Internacional GAFI	Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo
					Convenio UIF-INM
					Convenio UIF-SE

2011		Principios Recomendados Sobre el Uso y Protección de la Información Obtenida de las UIF	Miembro Grupo de Capacitación Grupo Egmont	Cambios en el marco normativo sobre presentación de reportes en dólares en efectivo de los EEUU
		Intercambio tecnológico (Iniciativa Mérida)	Impartición Seminario "Jornadas de Puertas Abiertas"	
	Coordinador Regional Representante regional GAFI			
2012		Curso Piloto de Análisis Estratégico	3° Informe REM del GAFI	Nuevas disposiciones aplicables a sujetos obligados
			Coordinador Regional Representante regional GAFI	
2013		Investigación conjunta Caso BECA		Detención de 30 individuos Caso BECA
				Publicación LFPIORPI
				Convenio UIF-SAT
2014	FinCEN y Departamento de Justicia dan seguimiento al Caso BECA	Premiación BECA 2014 en Grupo Egmont		Detención del líder criminal Caso BECA
				Liberación de órdenes de aprehensión Caso BECA
				Convenio UIF-CONATRIB
				Convenio UIF-SEGOB
2015				Cambios en el marco normativo sobre presentación de reportes en dólares en efectivo de los EEUU
				Presentación de reportes en dólares en efectivo de los EEUU

Fuentes

Fuentes bibliográficas

- Andreas, Peter. “Crimen trasnacional y globalización económica”, en *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pág. 361 pp.
- Axford, Barrie. “Global System”, *Economics, Politics and Culture*, St. Martin’s Press, Estados Unidos, 250 pp.
- Berdal Mats; Mónica Serrano (coord.), *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 360 pp.
- Deseusa Morales, Luz Ariadna. Macías, L. La formación de recursos humanos en Prevención de Lavado de Dinero en Instituciones financieras: El caso de BBVA Bancomer. Informe de Práctica Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2013.
- García, Rolando. *Sistemas complejos*, Gedisa, España, 2008, 200 pp.
- Grupo del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. *Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General*, International Monetary Fund Publication Services, EEUU, 2004, 162 pp.
- Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*, Siglo XXI, México, 1996, 184 pp.
- Johansen Bertoglio, Oscar. *Introducción a la teoría general de los sistemas*, Limusa Noriega editores, México, 2000, 167pp.
- Von Bertalanffy, Ludwig. *Teoría General de los Sistemas. Fundamento, desarrollo y aplicaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 6.
- Miramontes, Octavio, “Los sistemas complejos como instrumentos de conocimiento y transformación del mundo”, en *Perspectivas en las teorías de sistemas*, Santiago Ramírez Coord., Siglo XXI, México, 1999, pág. 94.
- Nando Lefort, Víctor Manuel. *El Lavado de Dinero: nuevo problema para el campo jurídico*, Trillas, México, 2009, 189 pp.

- Pérez Lamela, Héctor D. *Lavado de Dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e Investigación de Operaciones Sospechosas*, LexisNexis, Argentina, 2006, 600 pp.
- Piscani, Francis; Saltalamacchia Natalia; et.al. *Redes trasnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 403 pp.
- Keohane, Robert O. *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2009, 502 pp.
- Robinson James, “Actores trasnacionales y el Estado. Afinidades electivas.”, en *Redes trasnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos*”, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, págs. 108-109.
- Scott B., Andrew L., et al. *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, 4 ed., 2009, China, 382 pp.
- Salas Porras, Alejandra; Uscanga, Carlos. *Desarrollo Regional. Estrategias y oportunidades*, Ed. Genika, México, 2008, 403 pp.
- Sarquís, David. *Relaciones internacionales y una perspectiva sistémica*, Porrúa, México, 2005, 506 pp.
- Ramírez, Santiago (Coord.), *Perspectivas en las teorías de sistemas*, Siglo XXI, México, 1999, 109 pp.

Fuentes Hemerográficas

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas”, Documento de Trabajo núm. 66, abril de 2009.
- 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.), Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República, 9 de febrero del 2011.

- ICC, “El Lavado de Dinero y Fraudes”, Pauta, Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C. CAMECIC, No. 48, Mayo 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Unidad de Inteligencia Financiera*, Dirección General Adjunta de Procesos Legales, Criterios judiciales en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, SHCP, México, 2006.
- Sotomayor, Arturo. “La seguridad internacional: vino nuevo, botellas viejas”, CIDE, *Revista de Ciencia Política*, volumen 27, No. 2, 2007, págs. 67-88.

Fuentes electrónicas

- 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”, [en línea], Dirección URL: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_5.html, (Consultado 08 febrero 2015).
- CuentasClarasDigital, “FinCEN “pone la lupa” sobre 700 exportadoras de Miami por lavado de dinero”, [en línea], Cuentas Claras contra la Delincuencia Organizada, Dirección URL: <http://www.cuentasclarasdigital.org/2015/04/fincen-pone-la-lupa-sobre-700-exportadores-de-miami-por-lavado-de-dinero/>, (Consultado 27 abril 2015).
- CICAD, “Principios Recomendados Sobre el Uso y Protección de la Información Obtenida de las UIF”, [en línea], Organización de Estados Americanos, FECHA, Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/GupoExpertos/doc_14_principios_recomendados_grupo_UIF.pdf, (Consultado 16 de febrero 2015).
- Dallanegra Pedrasa, Luis. “Distintos tipos de sistema”, [en línea], La problemática del orden, Dirección URL:

<http://luisdallanegra.bravehost.com/proborde/probord3.htm#>, (Consultado 10 de septiembre del 2014).

- Department of the Treasury, “Duties and Functions”, [en línea], Dirección URL: <http://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/Pages/default.aspx>, (Consultado 11 de febrero 2015).
- Department of the Treasury Order, “Establishment of the Financial Crimes Enforcement Network”, [en línea], Number 105-08, April 25, 1990, Dirección URL: [http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/Establishing FinCEN.pdf](http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/Establishing_FinCEN.pdf), (Consultado 11 de febrero 2015).
- Department of the Treasury, “Mexican Bankers Association AML/CFT Seminar”, [en línea], FinCEN, October 3, 2014, Dirección URL: http://www.fincen.gov/news_room/speech/pdf/20141003.pdf, (Consultado 18 de febrero 2015).
- Department of the Treasury, “FinCEN Resumes Information Sharing with Mexico”, [en línea], Number (703) 905-3770, Julio 6, 2004, Dirección URL: http://www.fincen.gov/news_room/nr/html/20040706.html, (Consultado 11 de febrero 2015).
- Department of the Treasury, “Treasury Order 180-01”, [en línea], Number 105-08, 25 abril, 1990, Dirección URL: [http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/Establishing FinCEN.pdf](http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/Establishing_FinCEN.pdf), (Consultado 11 de febrero 2015).
- Diario Oficial de la Federación, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI”, [en línea], 30/04/2014, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, (Consultado 12 de febrero 2015).
- Egmont Group, “About the Egmont Group”, [en línea], Dirección URL: <http://www.egmontgroup.org/>, (Consulta 14 de diciembre del 2014).
- Egmont Group, “Annual Report 2007-2008”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/10-Egmont_Annual_Report_08.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).

- Egmont Group, “Annual Report 2008-2009”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/51-Egmont%20Annual%20Report%2008-09.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).
- Egmont Group, “Annual Report 2009-2010”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/99-Egmont%20Group%20Annual%20Report%202009-2010%20(2).pdf, (Consultado 20 de enero 2015).
- Egmont Group, “Annual Report 2010-2011”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/195-2010-2011-Egmont-Group-Annual-Report-FINAL_15122011%20.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).
- Egmont Group, “Annual Report 2011-2012”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/233-2011-2012-Egmont-Group-Annual-Report.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).
- Egmont Group, “Annual Report 2012-2013”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Downloads/314-2012-2013-ANNUAL-REPORT_17-Dec-2013.pdf , (Consultado 20 de enero 2015). Fondo Monetario Internacional, “El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”, [en línea], Dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm>, (Consultado 23 de octubre 2014).
- Egmont Group,, “Annual Report 2013-2014”, Dirección URL: file:///C:/Users/k/Documents/tesis/DOCUMENTOS/DOCUS%20EGMOND/reporte%20anual%202013%202014.pdf, (Consultado 20 de febrero 2015).
- Egmont Group, “ Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units”, [en línea] , 28 Octubre 2013, Dirección URL: www.egmontgroup.org/library/download/291, (Consultado 10 de enero del 2015).
- Egmont Group, “Informe de los Co-Chairs de la 22 Reunión Plenaria del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera“, [en línea], Dirección URL: www.egmontgroup.org/library/download/351, (Consultado 20 de marzo 2015).

- FinCEN, “Geographic Targeting Order”, [en línea], Dirección URL: [http://www.fincen.gov/news_room /nr/pdf/GTO_Miami.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/nr/pdf/GTO_Miami.pdf), (Consultado 27 abril 2015).
- Fondo Monetario Internacional, “El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo”, [en línea], Dirección URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm>, (Consultado 23 de octubre 2014).
- GAFI, “40 Recomendaciones”, [en línea], Dirección URL: www.fatf-gafi.org/media/fatf/.../pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf, (Consulta 17 de diciembre 2014).
- GAFI, “Notas Interpretativas”, [en línea], Dirección URL: www.fatf-gafi.org/media/fatf/.../pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf, (Consulta 17 de diciembre 2014).
- GAFI, “Qui sommes nous?”, [en línea], Dirección URL: [http://www.fatfgafi.org/fr/pages/aproposdugafi/ #](http://www.fatfgafi.org/fr/pages/aproposdugafi/), (Consulta 14 de diciembre del 2014).
- GAFI-GAFISUD, “Reporte de Evaluación Mutua 2008”, [en línea], www.shcp.com.mx, Dirección URL: [http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs _info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf), (Consultado 12 de febrero 2015).
- Huérfano Lara Edgar Omar, “Opciones para el envío de remesas a México”, [en línea], El Universal, 23 de marzo de 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/tu-cartera-finanzaspersonales/2014/remesas-mexicanos-estados-unidos-economia-mexicana--85210.html#>, (Consultado 10 marzo 2015).
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior, “Mexicanos en el Mundo”, [en línea], Dirección URL: <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>, (Consultado 10 de febrero 2015).
- Miguel Cantón Zetina Director General, “Van por diputado estafador del SAT”, [en línea], Tabasco Hoy, Dirección URL:

<http://tabascohoy.com/2/mobile/nota.php?ID=110128>, (Consultado 27 abril 2015).

- Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, [en línea], Viena, 1988, Dirección URL: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf, (Consultado 18 de octubre 2014).
- Naciones Unidas, “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, [en línea], Palermo, 2001, Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, (Consulta 15 de octubre 2014).
- Naciones Unidas, “Resolución de la Asamblea General 51/60”. [en línea], Dirección URL: http://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/RES-51-60%20S.pdf, (Consultado 15 de octubre 2014).
- Notimex, “EU se consolida como primer socio comercial de México”, [en línea], La Jornada, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/01/06/eu-se-consolida-como-primer-socio-comercial-de-mexico-7571.html>, (Consultado 10 marzo 2015).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “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”, [en línea], Dirección URL : <http://dof.gob.mx/> , (Consultado 20 de marzo 2015).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012”, [en línea], Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf, (Consultado 25 abril 2015).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Sujetos Obligados”, [en línea], Entidades Financieras, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/entidades/Paginas/SUJETOSOBIGADOS.aspx, (Consultado 01 de marzo 2015).

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Visión y misión”, [en línea], www.hacienda.gob.mx, Dirección URL: <http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/Paginas/visionMision.aspx>, (Consulta 11 de febrero 2015).
- Tello, Sunana, “Revisando la securitización de la agenda internacional: la normalización de las políticas del cambio”, [en línea], academia.edu, Dirección URL: http://www.academia.edu/1058223/Revisando_la_securitizacion_de_la_agenda_internacional_la_normalizacion_de_las_politicas_del_cambio, (Consultado 13 de octubre del 2014).
- Unidad de Inteligencia Financiera México, “Reporte anual octubre 2011-septiembre 2012”, [en línea], [hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx), Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/reporte_anual_inteligencia_financiera_oct2011_sep2012.pdf, (Consultado 20 de enero 2015).