

10/2018

25 de mayo de 2018

*Miguel Ángel Cumplido Tercero**

Crisis de la Iniciativa Mérida,
nuevas técnicas de blanqueo de
capitales del crimen organizado

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Crisis de la Iniciativa Mérida, nuevas técnicas de blanqueo de capitales del crimen organizado

Resumen:

En 2018 se cumple una década de que los Estados Unidos y México suscribieran la Iniciativa Mérida para enfrentar conjuntamente la amenaza del crimen organizado. En este documento se analiza la crisis actual de esta Iniciativa causada por la actividad revisionista de las políticas exteriores de cada administración norteamericana de forma unilateral. El replanteo de la cooperación bilateral en materia de seguridad proviene por la elección de criterios de naturaleza política impulsados desde las elecciones desarrolladas en los Estados Unidos en 2016 y continuando en México con la campaña ante las elecciones programadas el próximo 1 de julio.

Simultáneamente se ha producido un agudo repunte de la violencia y la inseguridad por la reestructuración del mercado de los estupefacientes y la diversificación de actividades criminales; que ha permitido a los actores criminales consolidar capacidades predatorias sobre varios sectores económicos. Consecuentemente se analizan las nuevas técnicas de blanqueo de capitales, en especial los esquemas basados en la *hawala*, que suponen el incremento de la exposición a este riesgo operacional para las empresas y operadores económicos que actúan en este entorno de seguridad altamente degradado.

Palabras clave:

México, Estados Unidos, Iniciativa Mérida, cooperación bilateral, blanqueo de capitales, lavado de activos, *hawala*, elecciones políticas, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), crimen organizado.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Crisis of the Merida Initiative, new techniques of money laundering of organized crime

Abstract:

In 2018 it will be the tenth anniversary of the Mérida Agreement between United States and Mexico to jointly face the threat of organized crime. This document analyzes the current crisis of the Initiative caused by the revisionist activity of the foreign policies of each North American administration. The revision of security bilateral cooperation is being marked by political criteria and initiated in the elections held in the United States in 2016 and continuing in Mexico with elections scheduled on July 1.

Simultaneously, there has been a sharp rise in violence and insecurity due to the restructuring of the narcotics market and the diversification of criminal activities; which has allowed criminal actors to consolidate predatory capabilities over various economic sectors. Consequently, the new money laundering techniques are analyzed, for example the "hawala" scheme, which imply an increase in exposure to this operational risk for companies and economic operators operating in this highly degraded security environment.

Keywords:

Mexico, United States, Merida Agreement, bilateral cooperation, money laundering, "hawala", political elections, North American Free Trade Agreement (NAFTA), organized crime.

Introducción

A finales de 2008 se suscribió entre los Estados Unidos y México la Iniciativa Mérida para aunar esfuerzos contra la amenaza del crimen organizado. Esta Iniciativa padece una crisis por la revisión unilateral por ambas administraciones norteamericanas de la cooperación bilateral en materia de seguridad. Estas revisiones están marcadas por los procesos electorales que se iniciaron en los Estados Unidos en el año 2016 y continúan en México con las elecciones programadas el próximo 1 de julio, en base a criterios de oportunidad política que emergen como rectores de la acción de la cooperación bilateral en materia de seguridad.

En este mismo periodo se ha producido un repunte grave de la violencia y la inseguridad por la reestructuración del mercado de los estupefacientes y la diversificación de actividades criminales, y que ha permitido a los actores criminales consolidar capacidades predatorias sobre varios sectores económicos. Un buen ejemplo de esta consolidación proviene de la generación de nuevas capacidades criminales a través del empleo de nuevas técnicas de blanqueo de capitales, en especial los esquemas basados en la *hawala*. Técnicas que están suponiendo un incremento de la exposición a este riesgo operacional para las empresas y operadores económicos que actúan en un entorno de seguridad altamente degradado. Y es que las empresas son objetivo deliberado de los grupos del crimen organizado para la realización de estas técnicas, explotando las vulnerabilidades empresariales.

El contexto de inseguridad en México. Balance de la Iniciativa Mérida

En diciembre de 2006, hace ya casi doce años, se iniciaba en México una campaña denominada oficialmente «guerra contra el narcotráfico»; por su notoriedad pública, de esta «guerra» se puede afirmar que lamentablemente ha supuesto la apertura de un periodo de altas tasas de violencia, inseguridad y delincuencia que se mantiene en la actualidad. Si el objetivo principal de esta «guerra» era atajar esta dinámica violenta¹, se puede afirmar que la «guerra» no ha tenido éxito en base a las estadísticas oficiales. Así

¹ Esglobal, *Depende: ¿puede México reinventarse?*, Jorge Kawas, 1.03.2017. Disponible en <https://www.esglobal.org/depende-puede-mexico-reinventarse/>. Fecha de la consulta 03.03.2017.

en base a los datos sobre homicidios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se aprecia que esta tasa mostró una caída casi constante entre 1990 y 2007 (de 15 a 8 homicidios por 100.000 habitantes). Pero a partir de 2008 sufrió un ascenso pronunciado, entre 2008 y 2011 la tasa escaló de 13 a 24 homicidios por 100.000 habitantes. La actual Administración Federal mexicana (2012-2018) heredó un país muy violento pero con una tendencia homicida a la baja (de 2011 al 2014 la cifra cayó de 24 a 17 homicidios por 100 000 habitantes), sin embargo ese descenso se frenó y revirtió en 2015. Tal y como pone de manifiesto la siguiente gráfica de las cifras oficiales de homicidios en México²:

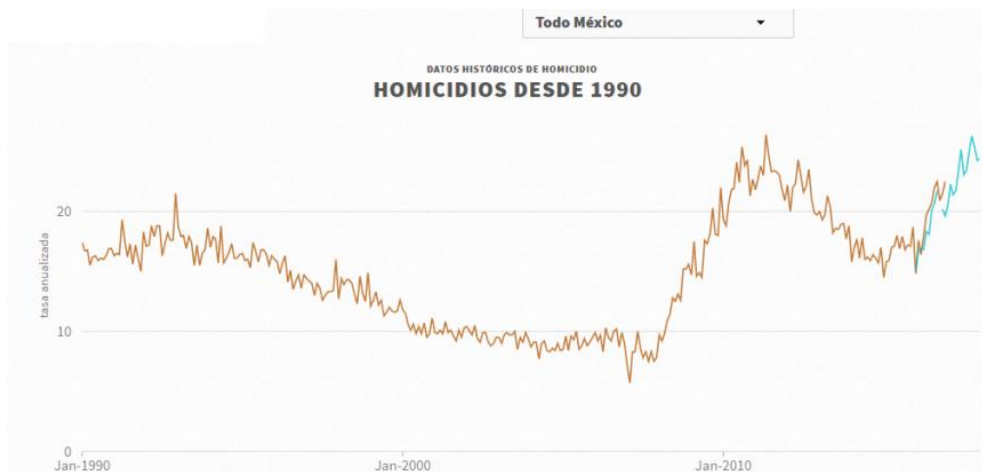


Fig. 1: Evolución temporal (1990-2018) de la tasa oficial de homicidios en México obtenida de <https://elcri.men/>

Tratando de profundizar en el análisis y lograr un balance, podemos apreciar que ha tenido diversas consecuencias provocando la reconfiguración de la amenaza del crimen organizado:

² El Crimen en México, *Homicidios en México desde 1990*. Disponible en <https://elcri.men/>. Fecha de la consulta 24.02.2018.

Tipo reconfiguración	Descripción
Organizativa	La «guerra» persigue dismantelar aquellos grupos criminales con mayores estructuras porque eran considerados una amenaza para la seguridad nacional de México y Estados Unidos. Desde esta perspectiva la «guerra» ha tenido éxito al lograr que estos grupos sufran una pérdida estructural significativa, que les permitían poner en tela de juicio la seguridad nacional de ambos países. Sin embargo como resultado de la «guerra», la criminalidad organizada en México ha sufrido una gran fragmentación y se han incrementado el número de grupos criminales que operan, compiten y se enfrentan con las autoridades. Actualmente se estima ³ que operan en México aproximadamente 245 grupos de delincuencia organizada, mientras que hace una década se estimaba que existían alrededor de 6 grandes grupos criminales ⁴ .
Diversificación operativa	Los grupos del crimen organizado continúan dedicándose al tráfico de estupefacientes pero progresivamente han impulsado el desarrollo de actividades en otros campos por razón de la reestructuración que padece el mercado internacional de las sustancias estupefacientes y la intensificación de la presión de las autoridades de seguridad ⁵ . Como muestra de este fenómeno podemos citar el dinamismo y crecimiento de actividades ilícitas en los últimos tres años ⁶ de robo y venta de activos de alto valor

³ Ellis, Evan, *The evolution of security challenges in Mexico*, Global Americans, 02.03.2018. Disponible en <https://theglobalamericans.org/2018/03/evolution-security-challenges-mexico/>. Fecha de la consulta: 07.03.2018, 2.

⁴ Saldaña, Juan y Tony Payan, *The Evolution of Cartels in Mexico, 1980–2015*, Mexico Center, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 2016. Disponible: <https://www.bakerinstitute.org/research/evolution-cartels-mexico-1980-2015/>

⁵ Ellis, Evan, *The evolution of security challenges in Mexico*, Global Americans, op. cit, 4-5.

⁶ Business Insider, *Deadly violence in Mexico is at record levels, and new crime data adds to the ugly picture*, Christopher Woody, 26.12.2017. Disponible en <https://www.businessinsider.in/Deadly-violence-in-Mexico-is-at-record-levels-and-new-crime-data-adds-to-the-ugly-picture/articleshow/62260043.cms>.

Tipo reconfiguración	Descripción
	<p>económico, extorsión (incluyendo a los operadores económicos), secuestro, etc. Pero esta diversificación de actividades también ha tenido como consecuencia que sus actividades criminales adquieran una naturaleza predatoria de la economía. Lo que supone en términos prácticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sustracción de activos del mercado formal, para su posterior distribución en el mercado negro. • Control de actividades económicas (lícitas o ilícitas).

Tabla 1: Perfil de la reconfiguración de la amenaza del crimen organizado elaborada por el autor

Esta dinámica está permitiendo a los grupos del crimen organizado convertirse en un actor más del mercado económico influyendo cada vez más sobre el resto de operadores económicos (empresas) y sus operaciones. Encontramos un ejemplo en el sector económico de la energía y minería que se está viendo directamente afectado por la consolidación de la presencia económica de grupos del crimen organizado. La sustracción y distribución de combustible, oro y otros bienes con alto valor económico por parte de los grupos del crimen organizado ha facilitado que adquieran capacidades en todos los segmentos económicos de las operaciones empresariales en este sector: extracción, transporte, distribución, red de proveedores y clientes⁷. Así como la generación de estructuras y esquemas empresariales dirigidos a operar en el mercado económico formal prestando servicios y blanqueando dinero. Se evidencia una vez más la capacidad de adaptación de los grupos del crimen organizado, y de cómo se está trasladando su amenaza del ámbito de la seguridad nacional al ámbito seguridad pública. De modo que se ha reducido la exposición al riesgo para los Estados (principalmente

Fecha de la consulta: 28.12.2017.

⁷ Journal of Energy & Natural Resources, *Gas security in the land of the insecurity: governance, challenges of shale gas development in Mexico*, José Alberto Hernández Ibarzabal, 2017, 5-9.

para México y Estados Unidos) y se ha incrementado el riesgo para la sociedad civil y sus integrantes.

Uno de los elementos principales de la estrategia de la «guerra» ha sido la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos y específicamente el instrumento conocido como Iniciativa Mérida. A la que se le encomendó⁸ contrarrestar la violencia generada por la actividad de los grupos del crimen organizado dedicados al tráfico de estupefacientes que afecta a ambos países, generando una nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad, proporcionando apoyo a las instituciones de seguridad y judiciales mexicanas e impulsando los esfuerzos de los Estados Unidos para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de estupefacientes. La Iniciativa contempla cuatro pilares:

Pilar		Líneas estratégicas
I	Afectar a la capacidad operativa del crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> • Capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes. • Reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de estupefacientes. • Frenar el lavado de dinero. • Disminuir la producción de drogas.
II	Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho.

⁸ Embajada Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>. Fecha de la consulta 18.05.2017

Pilar		Líneas estratégicas
III	Crear la estructura fronteriza del siglo XXI	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el comercio legítimo/tránsito de personas y restringir el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo.
IV	Construir comunidades fuertes y resilientes	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones criminales.

Tabla 2: pilares y líneas estratégicas de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

La visión estratégica de la Iniciativa Mérida se ha mantenido vigente durante esta década, pero no se puede afirmar lo mismo desde el punto de vista de las acciones que se han desarrollado bajo su marco. Las acciones han venido cambiando en base al criterio de oportunidad política de los líderes de cada una de las administraciones norteamericanas involucradas⁹:

Administración presidencial		Periodo	Tipología de acciones principales desarrolladas
México	Estados Unidos		
Felipe Calderón Hinojosa	George W. Bush	2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia financiera y adquisición de equipamiento (aeronaves y helicópteros) por las fuerzas de seguridad/militares mexicanas involucradas en la lucha contra los grupos de la delincuencia organizada.

⁹ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *The U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 29.06.2017, 9-10.

	Barack Obama	2011-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia económica/desarrollo a municipalidades/comunidades en la zona de la frontera binacional. • Transferencia de tecnología.
Enrique Peña Nieto	Barack Obama	2013-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sector de justicia. • Profesionalización funcionarios de seguridad mexicanos.
	Donald Trump	2017-2018	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación policial en el desarrollo de operaciones de seguridad.

Tabla 3: tipología de acciones conjuntas desarrolladas bajo el ámbito de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

Aunque el marco de la cooperación bilateral de la Iniciativa Mérida está marcado por la existencia de un fuerte consenso en las líneas estratégicas por ambas administraciones, sin embargo este consenso es limitado en lo referente a las acciones tácticas y operativas a desarrollar para implantar la Iniciativa. Así mientras la administración mexicana pone el énfasis en implantar acciones dirigidas a reducir los delitos asociados al tráfico de drogas (especialmente los violentos), la administración estadounidense sitúa el foco en el desarrollo de agresivas operaciones dirigidas a la detención de los líderes de los grandes grupos criminales y la incautación de sustancias estupefacientes. Por lo tanto no existe consenso en la agenda de prioridades operativas a ejecutar. Este diagnóstico ya fue puesto de manifiesto ante el Congreso de los Estados Unidos por *Government Accountability Office* en el año 2010¹⁰, subrayando las ineficiencias que generaba para el éxito de la propia Iniciativa¹¹ el que fuera empleada bajo criterios de oportunidad política por cada una de las administraciones y no bajo criterios técnicos de seguridad encaminados no solo a reducir las capacidades de los grupos del crimen organizado sino también sobre las causas raíz de la violencia, corrupción, etc.

¹⁰ Government Accountability Office (GAO), *The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, GAO-10-837, 21.07.2010

¹¹ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, op. cit, 31.

Las elecciones marcan la cooperación bilateral actual en materia de seguridad entre Estados Unidos y México

El efecto negativo para la Iniciativa Mérida de estar regida por criterios de oportunidad política, se ha puesto de manifiesto a través de los procesos electorales en Estados Unidos y México. En junio de 2015 se hizo pública la precandidatura de Donald Trump a las elecciones presidenciales de 2016; desde la apertura de su campaña electoral se puso de manifiesto su voluntad por cambiar sustancialmente las relaciones bilaterales con México¹² en los siguientes aspectos (entre otros): modificación o extinción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), construcción de un muro en la frontera entre ambos países y mayor compromiso de México en la lucha contra la amenaza del crimen organizado.

En noviembre de 2016 Donald Trump fue elegido presidente de los Estados Unidos, tomando posesión en enero de 2017. Tras este acto firmó los primeros decretos ejecutivos de su administración en los que plasmó su la voluntad de llevar a cabo el cambio mencionado¹³ al ordenar el inicio de la renegociación del TLCAN y la construcción del muro en la frontera entre ambos países. Esta acción se ha de interpretar como un viraje significativo en las relaciones bilaterales entre ambos países que en las últimas décadas habían estado basadas en principio de interdependencia¹⁴. La adopción de estas medidas le ha valido al actual presidente y administración estadounidenses numerosas críticas por su discurso intolerante, populista y ultraderechista¹⁵. Sin valorar en este análisis el anterior discurso, también resulta necesario profundizar en otras posibles razones para la adopción de esta postura; sirviendo como muestra la reunión bilateral entre representantes de alto nivel en materia de seguridad que se celebró el 18 de mayo de 2017 en la Ciudad de México. En esta reunión se debatió sobre las

¹² Velásquez Pérez, Paulina, *El efecto Trump, causas y posibles derivaciones*, Revista de Investigación y Estudios Internacionales (Muuch' Xiimbal Caminemos Juntos) Facultad de Derecho, Universidad La Salle México, nº 4, 2017, 155-174

¹³ Forbes México, *Donald Trump firma sus primeros decretos presidenciales*, 20.01.2018 <https://www.forbes.com.mx/donald-trump-firma-primeros-decretos-presidenciales/>

¹⁴ Payam, Tony, *La frontera México-Estados Unidos en la era de Donald Trump*, Cuadernos Fronterizos, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2016, 15-20

¹⁵ Velásquez Pérez, Paulina, *El efecto Trump, causas y posibles derivaciones*, op cit.

estrategias para combatir a los grupos del crimen organizado¹⁶ y no se llegó a ningún acuerdo o estrategia nueva de cómo enfrentar de forma conjunta la amenaza¹⁷ y aunque se expresó la necesidad de mantener la cooperación en esta materia¹⁸ también se mantuvo la necesidad de adoptar nuevas estrategias que permitieran un mejor «ataque al modelo de negocio» de las organizaciones criminales¹⁹. Se venía a escenificar en la reunión el bloqueo de la cooperación bilateral en materia de seguridad entre ambos países; bloqueo que se viene manteniendo de forma sistemática hasta la actualidad con los llamamientos al cierre unilateral de la frontera si no se logra seguridad en la zona²⁰. Y es que desde la administración estadounidense se considera una amenaza a su seguridad nacional, la crisis regional que se desarrolla por la producción, comercialización y consumo de opiáceos²¹ que en los últimos años ha generado:

Amplio crecimiento de la demanda de opiáceos en los Estados Unidos
La tasa relativa de consumidores en los Estados Unidos se ha triplicado en los últimos años.
La cifra absoluta de consumidores se considera la más alta de la historia del país.
Se han incrementado las tasas de mortalidad y enfermedades graves asociadas al consumo de estas sustancias.
Diversificación de productos basados en opiáceos, facilitando su adquisición.

¹⁶ Embajada de Estados Unidos en México, *Secretario Tillerson y Secretario Kelly Convocan a Diálogo Estratégico sobre la Obstaculización de las Organizaciones Criminales Transnacionales*, 17.05.2017. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/secretario-tillerson-y-secretario-kelly-convocan-dialogo-estrategico-sobre-la-obstaculizacion-de-las-organizaciones-criminales-transnacionales/>. Fecha de la consulta 18.05.2017

¹⁷ Aristegui Noticias, *Rex Tillerson lamenta "trágica muerte" de Javier Valdez*, 18.05.2017. Disponible en <https://aristeguinoticias.com/1805/mexico/rex-tillerson-lamenta-tragica-muerte-de-javier-valdez/>. Fecha de la consulta 18.05.2017

¹⁸ CNN en Español, *Tillerson: Seguiremos asociados con México para destruir criminales*, 18.05.2017. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-brk-sot-rex-tillerson-sobre-relaciones-con-mexico-eu-seguridad-reunion-videgaray/>. Fecha de la consulta 18.05.2017

¹⁹ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op cit*, 2.

²⁰ El Universal, *Trump amenaza con cerrar la frontera de México*, 29.04.2018 <http://www.eluniversal.com.mx/mundo/trump-amenaza-con-cerrar-la-frontera-con-mexico>

²¹ United Nations Office on Drugs & Crime, *World Drug Report 2017*, 2018.

Cambio estructural en la producción regional de opiáceos	
Cultivo/producción de opio y heroína	Producción otras sustancias opiáceas
Se estima que México lidera el cultivo regional que habría pasado de 3.300 hectáreas en 2005 a 26.100 hectáreas en 2015.	Se estima que México lidera la producción regional que habría pasado de 71 toneladas en 2005 a 499 toneladas en 2016.
Se estima que Colombia ha reducido su cultivo de forma sensible desde las 1.950 hectáreas en 2005 hasta 595 hectáreas en 2015.	Se estima que Colombia ha reducido su producción de forma desde las 24 toneladas en 2005 hasta 17 toneladas en 2016.

Tabla 4: indicadores de la reestructuración del mercado internacional de estupefacientes elaborada por el autor sobre datos de *United Nations Office on Drugs & Crime* y la Comisión de la Casa Blanca *On combating drug addiction and the opioid crisis*.

El 1 de julio de 2018 se celebra en México un proceso electoral histórico, se trata del proceso electoral más complejo y competitivo de la historia de México²². Desde una perspectiva general podemos destacar:

Indicadores	Descripción
Nº cargos electos	18 311 cargos públicos sometidos a elección.
Nº cargos electos a nivel federal	Presidente de la República.
	128 Senadores.
	500 Diputados.
Nº cargos electos a nivel estatal	9 Gobernadores (estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y la Ciudad de México).

²² La Verdad, *Elecciones 2018: ¿Por qué serán históricas las votaciones en México?*, 31.03.2018 <https://laverdadnoticias.com/elecciones-2018/Elecciones-2018-Por-que-seran-historicas-las-votaciones-en-Mexico-20180331-0029.html>

Indicadores	Descripción
	822 diputados estatales en 28 estados (excepto Baja California, Coahuila, Tamaulipas, Nayarit y Quintana Roo).
Nº cargos electos a nivel local y municipal	972 diputados locales y 1597 regidores municipales. Se exceptúan entidades locales/municipales regidas por el sistema de «usos y costumbres» y las ubicadas en los estados de Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Nayarit, Campeche.
Partidos políticos y alianzas	Existe el mayor número de candidaturas de la historia, caracterizadas por alianzas múltiples entre partidos políticos y distintas en función del nivel territorial correspondiente.
Censo electoral	89.000.000 de mexicanos tienen el derecho a votar; la mayor cifra de la historia del país.
	12.000.000 de mexicanos con derecho a voto son jóvenes, lo que les otorga un peso específico en este proceso.
	Para la elección de los 9 Gobernadores supone la oportunidad de participar para casi 41 % de los integrantes del censo.
	Para la elección de los Congresos estatales supone la oportunidad de participar para casi el 90 % de los integrantes del censo.
Reforma electoral 2014	Se trata de las primeras elecciones en se pondrá en práctica la reforma electoral aprobada en el año 2014.
	Federalización del sistema electoral estatal y municipal.
	Autorización de la reelección de diputados, senadores y alcaldes. Por lo que es la primera elección que se puede producir el «voto de castigo»
	Participación de candidaturas independientes.

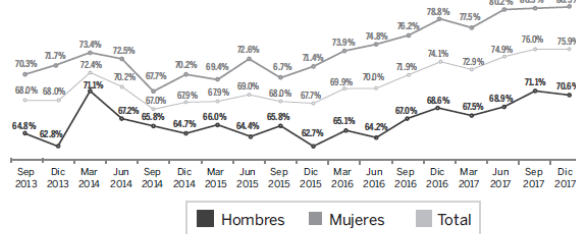
Tabla 5: indicadores del escenario de las elecciones del 1 de julio 2018 en México elaborada por el autor en base a datos de La Verdad

Miguel Ángel Cumplido Tercero

SEGURIDAD PÚBLICA

75% de la población de 18 años y más considera que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro.

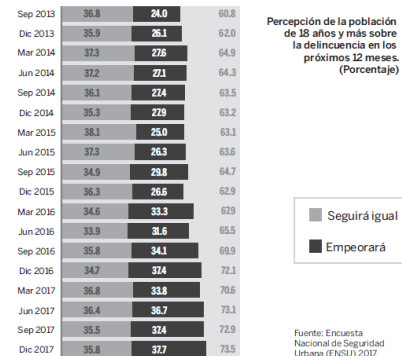
Percepción de inseguridad en su ciudad (Porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) 2017.

EXPECTATIVAS SOBRE LA DELINCUENCIA

35.8% de la población de 18 años y más consideró que la delincuencia seguirá igual de mal en los próximos 12 meses, mientras que 37.7% consideró que empeorará.



Percepción de la población de 18 años y más sobre la delincuencia en los próximos 12 meses. (Porcentaje)

■ Seguirá igual
■ Empeorará

Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) 2017.

Fig. 3: grado de inseguridad subjetiva en México según datos Encuesta Nacional de Seguridad Urbana 2017

Y es que en México la inseguridad ciudadana²⁵ es la principal amenaza hacia la población mexicana y las fuerzas de seguridad mexicanas no logran en los últimos años reducir, por lo que se ha recurrido al empleo de las Fuerzas Armadas en el trabajo de la persecución delictiva sin que tampoco haya demostrado una mayor eficiencia en esta labor. El debate electoral actual sobre la inseguridad y la violencia está centrado por el enfoque revisionista de la estrategia²⁶ que se ha de seguir contra ella y éste parece alejarse de la solución dominante desde el año 2006 de la «guerra contra el narcotráfico». De hecho recientemente durante la tramitación de la Ley de Seguridad Interior²⁷ se sucedieron críticas y reservas sobre el enfoque de la norma²⁸; así existe una mayoría de propuestas de las candidaturas a la presidencia de la república mexicana que abogan por la revisión de la estrategia en materia de seguridad²⁹. Y es que no hay que olvidar que en México, los delitos se dividen entre el fuero común y el fuero federal.

²⁵ Benítez Manaut, Raul, *La crisis de seguridad en México*, Nueva Sociedad: Democracia y política para América Latina, n° 220, 2009, 173-189.

²⁶ Esglobal, *Depende: ¿puede México reinventarse?*, op. cit.

²⁷ Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial, 27.12.2017, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsint.htm>

²⁸ Froylán Enciso, *La Ley de Seguridad Interior o la tentación del fracaso*, The New York Times, 22.02.2018. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/02/22/opinion-enciso-ley-seguridad-interior-fracaso/>. Fecha de la consulta 26.02.2018

²⁹ Casa América y Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, *¿Qué esté en juego en México?*, 23.03.2018. Disponible en <http://www.casamerica.es/politica/que-esta-en-juego-en-mexico>.

En el primer fuero se incluyen aquellos que afectan habitualmente a la población (por ejemplo robo, homicidio, violación, secuestro, fraude, etc.) y que en total suman más de 90 % de la actividad delictiva. El resto, el fuero federal, se corresponde con las actividades ilícitas que desarrolla el crimen organizado. De este modo las diferencias en la implantación de la agenda operativa de la Iniciativa Mérida podrían haber supuesto la concentración de las actividades en los delitos del fuero federal, a costa de la atención de los delitos del fuero común.

En consecuencia la concatenación de procesos electorales entre Estados Unidos y México en los últimos años influye directamente sobre la cooperación bilateral en materia de seguridad entre ambos países y está suponiendo la introducción de cambios significativos en este campo; evolucionando hacia una relación tensa como se puso de manifiesto en el mes de febrero de este año al cancelarse en el último momento la visita oficial del Presidente mexicano a los Estados Unidos³⁰. Tras la victoria electoral a finales de 2016 de Donald Trump ya se advertía de la necesidad de que México repensara su política exterior y específicamente la cooperación bilateral en materia de seguridad, ante la alta probabilidad de un viraje en la política exterior estadounidense hacia México³¹. Este viraje fue más que una posibilidad al firmarse las primeras órdenes ejecutivas tras la toma de posesión de Donald Trump en enero de 2017 que plasmaban este replanteamiento estratégico estadounidense de las relaciones con México en general y en particular de la cooperación bilateral en materia de seguridad³². Y tras un año en el cargo se evidenciaba el mantenimiento del replanteamiento con la preferencia en política exterior de la unilateralidad por la administración estadounidense de Trump³³. El replanteamiento estadounidense ha encontrado como respuesta la asertividad de la administración federal mexicana, reevaluando paulatinamente su política exterior hacia Estados Unidos e incluyendo la estrategia contra la inseguridad y violencia nacional³⁴. El

³⁰ Webber, Jude, *Trump to meet Mexican president in coming weeks*, Financial Times, 15.02.2018

³¹ Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Foro Donald Trump Presidente: una nueva estrategia para México*, Aportes al debate parlamentario, nº 2, 16.11.2016.

³² Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Órdenes ejecutivas del gobierno en materia de seguridad: implicaciones para México*, Notas Estratégicas, nº 7, 2017.

³³ Saunders, Elizabeth N., *Is Trump a normal foreign-policy president? What we know after one year*, Foreign Affairs, 18.01.2018.

³⁴ Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, *Foro Donald Trump Presidente: una nueva*

replanteamiento unilateral de la política exterior por cada una de las administraciones ha conducido en la práctica al bloqueo estratégico en materia de seguridad regional entre ambos países porque se ha impuesto una perspectiva basada en el interés nacional, rompiendo la trayectoria basada en el consenso que en las últimas décadas existía y se reflejaba en la Iniciativa Mérida. Y es que cada uno de los países posee y está llevando a cabo acciones dirigidas a proteger diferentes intereses nacionales en materia de seguridad. Mientras que la administración estadounidense considera la inseguridad y la violencia una cuestión de seguridad nacional. Desde el punto de vista mexicano se considera que la inseguridad y violencia es una cuestión de seguridad ciudadana que afecta principalmente, por causas socioeconómicas, a la ciudadanía. Desde estas diferentes perspectivas, la conciliación de los respectivos intereses nacionales se complica e impide una puesta en común de planes de acción en materia de seguridad. Esta divergencia va más allá de una cuestión de forma y de dureza en el tono ideológico del discurso político (especialmente de la administración estadounidense) que no facilita una cooperación bilateral constructiva. Este tono parece poner en evidencia un claro resentimiento hacia la administración federal mexicana en el cargo y un aviso dirigido hacia la siguiente administración federal que obtenga la victoria el 1 de julio. Y es que las encuestas electorales están poniendo de manifiesto el crecimiento en la intención de voto de la plataforma liderada por López Obrador³⁵.

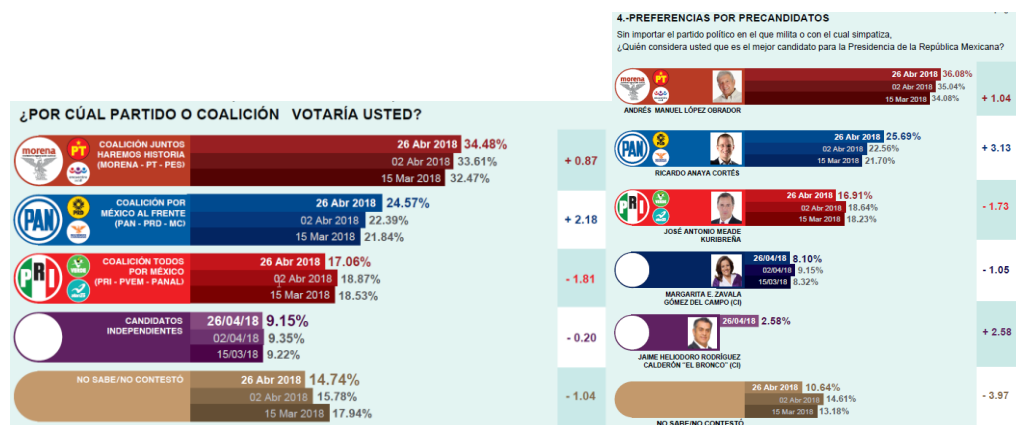


Fig. 4: preferencias electorales de la candidatura a la Presidencia federal mexicana (abril 2018) obtenida de Icampaign

estrategia para México, op. cit.

³⁵ Icampaign, *Encuesta de preferencia electoral para la Presidencia de la República, para la elección del 2018*. Fecha del Levantamiento: Del 23 al 24 de Abril del 2018.

Lejos de tratarse de diferencias coyunturales, estas fricciones han de considerarse una cuestión de fondo que va a perdurar cuando menos hasta el medio plazo y que puede conseguir la finalización de la Iniciativa Mérida o cuando menos minimizar su importancia a la mínima expresión³⁶. Este escenario evidencia una doble fractura:

- Ideológica³⁷: entre ambas administraciones federales norteamericanas se aprecia una clara fricción ideológica ya que defienden principios políticos claramente enfrentados; resultando previsible un mayor enfriamiento de las relaciones y desentendimiento.
- Técnico de seguridad³⁸: congruentemente con la respectiva visión de la política exterior, previsiblemente muchas de las diferencias se escenificarán en el campo de la cooperación bilateral en materia de seguridad ya que existen claras divergencias en cuanto al enfoque estratégico de cómo abordar la amenaza de la inseguridad y la violencia que afecta a ambos países³⁹.

La Iniciativa Mérida y el blanqueo de capitales (lavado de activos)

Existe un amplio consenso en que la lucha contra el blanqueo de capitales (lavado de activos) es una de las vías más eficaces para reducir las capacidades de los grupos del crimen organizado en México, así Realuyo manifiesta que: «seguir el rastro del dinero [...] se ha vuelto particularmente importante para atacar y dismantelar organizaciones criminales transnacionales»⁴⁰ ya que el aspecto financiero es un facilitador crítico para llevar a cabo cualquier actividad ilícita. La lucha contra el blanqueo de capitales permite generar estrategias que «ataquen al modelo de negocio de las organizaciones

³⁶ Payam, Tony, *La frontera México-Estados Unidos en la era de Donald Trump*, op. cit.

³⁷ Selee, Andrew, *In México, disappointment with Peña Nieto fuels a desire for change*, Geopolitical Intelligence Services 09.04.2018.

³⁸ Chabat, Jorge, *La política exterior de México en la era Trump*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de Guadalajara, Opinión Invitada, año 6, nº 17, 2017, 9-12.

³⁹ Gallaher, Carolyn, *What does a Trump Administration mean for the Merida Agreement?*, American University, Journal of Latin American Geography, vol. 16, 2016, 179-183.

⁴⁰ Celina B. Realuyo, *Siguiendo el rastro del dinero para combatir el terrorismo, el crimen y la corrupción en las Américas*, Capítulo 7, El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED, 2017, 185.

criminales». Y aunque la Iniciativa Mérida fija, en el marco del pilar nº 1, el blanqueo de capitales (lavado de activos) como una de sus líneas estratégicas prioritarias; lo cierto es que los esfuerzos en esta materia en el marco de la Iniciativa Mérida han sido muy limitados⁴¹ en consonancia con las diferencias de agenda y prioridades de ambas administraciones norteamericanas. De hecho la estrategia en este campo de la Iniciativa se ha caracterizado por las siguientes acciones:

Año	Acciones
2010	Imposición por el Gobierno mexicano de límites a la cantidad de dólares estadounidenses que las personas pueden intercambiar o depositar cada mes.
2012	El Congreso mexicano aprobó una ley contra el lavado de dinero que estableció una Unidad de Delitos Financieros dentro de la Procuraduría General de la República (PGR).
	Determinación de un catálogo de actividades empresariales especialmente vulnerable al lavado de dinero.
	Determinación de nuevos requisitos informativos.
	Tipificación de nuevos delitos para el lavado de dinero.
2010-2015	Asignación de un presupuesto de USD22 millones para adquirir equipamiento, software, capacitación y asistencia técnica a para la Unidad de Inteligencia Financiera.

Tabla 6: evolución acciones contra blanqueo de capitales en el marco de la Iniciativa Mérida elaborada por el autor

Por lo tanto las medidas adoptadas en este campo han ido dirigidas hacia la generación de una estructura orgánica y normativa que permitiera a las autoridades mexicanas la actuación en esta área; pero no han tenido un impacto sustancial sobre los grupos del

⁴¹ Douglas Farah, *Money Laundering & Bulk Cash Smuggling: challenges for the Merida Initiative*, Wilson Center, 29.11.2017, 142. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Chapter%205-Money%20Laundering%20and%20Bulk%20Cash%20Smuggling%20Challenges%20for%20the%20Merida%20Initiative.pdf>

crimen organizado o sus operaciones. Así por ejemplo las restricciones normativas aprobadas en el año 2010 no empezaron a mostrar resultados hasta el año 2014. Por ello México se encuentra a la zaga en materia de procesamientos y condenas por delitos de lavado de dinero⁴². De hecho cuando el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha expresado⁴³ los indicadores del éxito de la Iniciativa Mérida, nunca ha mencionado acciones relativas al blanqueo de capitales, sino que se ha referido a:

- La cooperación bilateral entre agencias gubernamentales de seguridad e inteligencia conducente a la detención y extradición de los líderes de los grupos criminales (como por ejemplo Joaquín «El Chapo Guzmán»).
- La implantación en el sistema judicial mexicano del principio contradictorio y oralidad.
- La mejora en las políticas, acreditación profesional e infraestructuras en el sistema penitenciario mexicano.
- La detención numerosos inmigrantes irregulares.

Técnicas de blanqueo de capitales empleadas por el crimen organizado mexicano

Los grupos del crimen organizado mexicano llevan a cabo operaciones de blanqueo de capitales de diferentes formas:

Tipología	Descripción
Tradicional	Alto volumen del tráfico de vehículos por las fronteras terrestres entre Estados Unidos y México. Los grupos del crimen organizado realizan contrabando de dinero en efectivo (<i>Bulk cash shipping</i>) dividiéndolo en numerosos vehículos que se trasladan entre ambos países.
	Alto volumen de transacciones bancarias y monetarias entre Estados Unidos y México. Así los grupos del crimen organizado realizan transacciones diversas y formas diferentes.

⁴² Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit.*, 14.

⁴³ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit.*, 24-25.

	Informalidad de comercio internacional y cambio de divisas (<i>Black Market Peso</i>).
Nuevas	Envío de dinero mediante transferencias telemáticas
	Explotación de las debilidades del sistema de comercio internacional mediante técnicas como la <i>hawala</i> .

Tabla 7: clasificación de técnicas de blanqueo de capitales empleadas por el crimen organizado mexicano elaborada por el autor

En realidad los grupos del crimen organizado tratan de explotar las vulnerabilidades del sistema ante la imposibilidad de monitorizar de forma individualizada y detallada, y por tanto de forma eficaz, cada vehículo/transacción, dividiendo el dinero en numerosos vehículos/rutas terrestres y/o transacciones/modos. Así son ejemplo de ello:

- Las 4 000 confiscaciones de vehículos que se realizaron en el año 2014 por las autoridades estadounidenses incautando dinero en efectivo por un valor de 382 millones de dólares que se enviaban desde Estados Unidos a México en base a las operaciones de los grupos del crimen organizado en el primero de los países.
- Las 17 000 alertas emitidas sobre actividades sospechosas que no fueron gestionadas de forma diligente por la entidad bancaria HSBC y por lo que fue sancionada con 1.920 millones de dólares en el año 2008.
- Históricamente el área del cambio de divisas internacionales ha estado basado en la alta presencia de informalidad (*Black Market Peso*). Facilitando las operaciones comerciales internacionales entre muchos de los países de la región latinoamericana⁴⁴ generando una cultura de tolerancia a la mala práctica al ser empleada por actores legítimos que han visto en el sistema una vía sencilla (carente de burocracia y útil para reducir costes) para facilitar las operaciones transfronterizas en la región. Lo que ha supuesto mermar el deber de diligencia al incrementar la posibilidad de que el dinero obtenido por operaciones lícitas se mezcle con el

⁴⁴ Becerra, Robert J., *The Black Market Peso Exchange and the Small Exporter*, International Law Quarterly, Winter 2015, vol. XXXII, nº 3.

obtenido por operaciones ilícitas en muchas ocasiones ya que este sistema también es ampliamente usado para el blanqueo de capitales por actores ilegales.

Dicho lo anterior hay que poner de manifiesto que los grupos del crimen organizado mexicanos están modificando continuamente e incorporando nuevos procedimientos de blanqueo de dinero (lavado de activos). En la actualidad el dinero puede ser enviado:

- Directamente desde cuentas en los Estados Unidos a cuentas en otros países mediante el acceso a la banca electrónica, tarjetas prepago, moneda digital o mediante cajeros automáticos: se configuran una serie de nuevos desafíos planteados por el aumento del uso de Internet y/o de efectivo electrónico que no tienen precedentes históricos. Estos sistemas permiten a los grupos del crimen organizado legitimar sus ingresos a través de la permuta de dinero virtual por dinero lícito.
- Explotación del sistema de comercio internacional, dado que las tendencias mundiales han facilitado la cuadruplicación del comercio mundial en el último cuarto de siglo, este crecimiento también está siendo utilizado por diferentes grupos del crimen organizado para blanquear los beneficios de las actividades ilícitas. Para ello se procede a la:
 - Tergiversación del precio, la cantidad o la calidad de las importaciones o exportaciones.
 - Implicación deliberada de las entidades legales en las transacciones de forma consciente o inconsciente para estas últimas entidades.

La Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero del Departamento del Tesoro estadounidense concluía en el año 2015⁴⁵ que estas nuevas técnicas de blanqueo de capitales pueden tener un impacto aún más destructivo en el comercio legítimo que los esquemas de blanqueo tradicionales. De hecho según *Homeland Security Investigations*: «los grupos del crimen organizado pueden deshacerse de los productos importados y adquiridos con ganancias ilícitas a fin de acelerar el proceso de blanqueo de capitales

⁴⁵ U.S. Department of the Treasury, *National Money Laundering Risk Assessment*, 12.06.2015, 29 Disponible www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20%E2%80%93%206-12-2015.pdf.

(lavado de dinero). El precio por debajo del mercado se configura en una barrera acceder al mercado y sitúa a las empresas legítimas en desventaja competitiva. Esta actividad puede crear una barrera al emprendimiento, desplazando la actividad económica legítima». El crimen organizado ha seguido estas tendencias y ha expandido sus actividades a nuevos mercados. Así la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrollo una investigación en la que concluyó⁴⁶ que los mercados globales ofrecen a las organizaciones criminales nuevas oportunidades para reducir sus riesgos generales al diversificar sus operaciones en actividades rentables con baja probabilidad de ser detectadas. Estas nuevas actividades están casi totalmente fuera del alcance de los métodos tradicionales de investigación del blanqueo de capitales (lavado de dinero). No solamente existen pocas leyes y regulaciones que permitan procesar legalmente estas acciones de blanqueo de capitales sino que tampoco hay necesidad de ninguna de estas actividades se realice en el marco de jurisdicciones con capacidades de monitorización de este tipo de transacciones. La capacidad de los grupos del crimen organizado para explotar el sistema de comercio internacional es amplia y simultáneamente se exponen a un riesgo relativamente bajo de detección ya que existen diversas vulnerabilidades⁴⁷:

- El enorme volumen de flujos comerciales permite ocultar las transacciones individuales y ofrece abundantes oportunidades para que las organizaciones del crimen organizado transfieran valores a través de las fronteras.
- La complejidad asociada con:
 - Las transacciones de divisas (a menudo múltiples) y el recurso a diversos arreglos de financiamiento.
 - La práctica de aproximar los fondos ilícitos a los flujos de efectivo de negocios legítimos.
- Las limitaciones de diseño de los procedimientos de verificación.

⁴⁶ OECD, *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, 2016 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/charting-illicit-trade_9789264251847-en#page3.

⁴⁷ Rena S. Miller, Liana W. Rosen y James K. Jackson, *Trade-Based Money Laundering: Overview and Policy Issues*, Congressional Research Service, 22.06.2016, 4.

- Los recursos limitados que la mayoría de las autoridades para detectar transacciones comerciales ilegales.
- El limitado conocimiento que tienen los especialistas y profesionales (académicos, legisladores, operadores de seguridad, etc.) sobre las técnicas.

Según un análisis de riesgos elaborado por FinCEN⁴⁸ en el año 2010, en relación a las nuevas actividades de blanqueo de capitales, se identificó a México como el país con mayor tasa de frecuencia de este tipo de técnicas a nivel mundial. En el año 2016 el Departamento de Estado de los Estados Unidos mantuvo una alta preocupación en relación al lavado de dinero y delitos financieros en México por el empleo de estas nuevas técnicas⁴⁹ mediante la realización de operaciones en mercado negro y gris y la realización de operaciones comerciales con empresas legítimas mediante la prestación de servicios empresariales y transferencia de dinero y valores (por ejemplo la *hawala*). Durante el año 2017 el sistema mexicano de lucha contra el lavado de activos fue analizado por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y en su informe puso de manifiesto las siguientes vulnerabilidades⁵⁰ (entre otras) del sistema:

- Las acciones desarrolladas en persecución del blanqueo de capitales no fueron lo suficientemente integrales, ni prioritarias, como para lograr una adecuada asignación de recursos en el ámbito federal, estatal y local.
- Aunque la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) pone a disposición inteligencia financiera e información relevante y accesible de forma sistemática. El volumen de inteligencia financiera comunicada a la Procuraduría General de la República (PGR) es limitado cuantitativamente, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones de naturaleza financiera.
- La PGR no consideraba, hasta hace poco tiempo, la investigación del lavado de activos una de sus prioridades.

⁴⁸ FinCEN, *Advisory to Financial Institutions on Filing Suspicious Activity Reports Regarding Trade-Based Money Laundering*, advisory, FIN-2010-A001, February 18, 2010.

⁴⁹ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, vol. 2, March 2016.

⁵⁰ FATF y GAFILAT, *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua*, 2018, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html

- Por lo que el lavado de activos no es investigado, ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva.
- Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de lavado de activos es muy baja.
- Además se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se investigan los casos de lavado de activos. El nivel de corrupción que afecta a las autoridades policiales y de seguridad, a otras instituciones públicas y a otras instituciones privadas colaboradoras, socava la capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.
- La ausencia de instrumentos que determinen:
 - La monitorización e investigación de los operadores (formales e informales) de servicios de transferencia de dinero/valores (como por ejemplo la *hawala*).
 - La evaluación de riesgos para el lavado de activos sobre las prácticas y mecanismos que impliquen el uso de las nuevas tecnologías y transferencias electrónicas.
 - La adecuada implantación, por parte de las personas físicas y jurídicas (incluyendo a las empresas) que participan y operan en los mercados económicos, de las medidas que permitan el análisis del riesgo, la monitorización de operaciones y el control interno de las actividades; permitiendo una adecuada gestión del riesgo de lavado de activos al identificar a aquellas operaciones, acciones, personas y socios fraudulentos.

Caso de estudio sobre las nuevas técnicas de blanqueo de capitales (lavado de activos) por los grupos del crimen organizado mexicanos: el uso de la técnica de la hawala.

La región de América Latina y Caribe es la principal área receptora de dinero por medio del uso de la técnica de la *hawala* en el mundo (31 %), seguido del Sur de Asia (20 %) y Oriente Medio y África del Norte (18 %) ⁵¹. En la región latinoamericana el blanqueo de

⁵¹ Chene, M, *Hawala remittance system and money laundering*, Anti-Corruption Resource Centre, 2008.

capitales se concentraba por vías tradicionales y formales que implican significativos riesgos para los grupos del crimen organizado que persiguen llevar a cabo la limpieza de sus ganancias ilícitas; lo que ha incentivado que estos grupos empleen otros sistemas menos regulados como por ejemplo la *hawala*. En mayo de 2014 FinCEN emitió⁵² una alerta sobre el incremento de las nuevas técnicas de blanqueo de capitales en México por parte de los grupos del crimen organizado mediante el uso de servicios informales de dinero o valores (*hawala*). En términos generales México se destaca a nivel global como el país en el que es más sencillo proceder al blanqueo de capitales mediante este tipo de técnicas de la *hawala*, sin encontrar sustanciales límites o controles⁵³ a los que enfrentarse. Como ejemplo de este tipo de operaciones criminales podemos destacar el desmantelamiento de una estructura criminal que blanqueó al menos 4.5 millones de dólares para el Cartel de Sinaloa y otros grupos criminales asociados a este cartel a través de la técnica de la *hawala*⁵⁴. A través de esta técnica no se realiza un movimiento físico del dinero en efectivo, sino de forma electrónica o telemática. Así, en el caso de estudio, se empleaban una serie de corredores (*hawaladars*) que recibían dinero de un cliente que buscaba transferir fondos a una persona en otra ciudad o país. Estos corredores (*hawaladars*) después establecían contacto con otros corredores (*hawaladars*). En el caso de estudio los traficantes y vendedores de las sustancias estupefacientes operaban en Canadá y en este país generaban las ganancias mediante la venta y distribución de estas sustancias y posteriormente el valor equivalente de las ganancias se remitían al Cártel de Sinaloa ubicado México. Para ello, desde Canadá varios corredores (*hawaladars*) procedían a autorizar la entrega por un valor equivalente de cada venta a otros corredores (*hawaladars*) que se encontraban ubicados en Estados Unidos y en este país se replicaban estas acciones para que finalmente el Cartel de Sinaloa las recibiera en territorio mexicano. Es necesario destacar que los corredores (*hawaladars*) no utilizaban documentos escritos para registrar sus operaciones de

⁵² FinCEN, *Update on U.S. Currency Restrictions in Mexico: Funnel Accounts and TBML*, advisory, FIN-2014-A005, May 28, 2014.

⁵³ Parmer, Karen, *A global study of hawala targeting regulations*, ProQuest, Science in Financial Crime & Compliance, Utica College, 2016, 46.

⁵⁴ U.S. Department of Justice, *Canadian Man Charged in Scheme to Launder Money for Drug Rings, including the Sinaloa Cartel, Arrives in L.A. to Face Charges*, 02.10.2015. <https://www.justice.gov/usao-cdca/pr/canadian-man-charged-scheme-launder-money-drug-rings-including-sinaloa-cartel-arrives>

blanqueo de capitales; no había instrumentos promisorios ni ninguna característica jurídicamente vinculante con este tipo de actividades. Los servicios informales de transferencia empleados se basaban en:

- La confianza personal entre los distintos corredores (*hawaladars*) que integraban la red.
- Las conexiones comerciales (lícitas e ilícitas) establecidas desde hacía mucho tiempo entre los distintos corredores (*hawaladars*).

El Cartel de Sinaloa, en calidad de beneficiario final, sólo debía presentar un código de identificación ante uno de los corredores (*hawaladars*) para recibir el beneficio de la operación, sin necesidad de realizar complejas operaciones logísticas de traslado del dinero en efectivo entre el punto final de la venta de las sustancias estupefacientes en Canadá y el punto de origen de la operación en México; minimizando con ello los riesgos de seguridad que con ello se veían expuestos con los sistemas tradicionales.

Pero lo llamativo, a efectos de este análisis, es que la ejecución de este esquema estaba basado en la existencia de actividades lícitas comerciales y de intermediación por parte de estos corredores (*hawaladars*) que aprovechaban la apariencia de legitimidad de estas relaciones e involucraban a empresas terceras que desconocían estas maquinaciones fraudulentas⁵⁵. La red actuaba como intermediario, prestando el servicio de abono nacional e internacional, y aprovechaban el marco de operaciones de adquisición lícita de bienes y contratación de servicios de empresas legítimas situadas en Estados Unidos y/o México para proporcionar legitimidad a la transferencia de dinero. Así procedían a:

- Contratar con una empresa (estadounidense o mexicana) para abrir cuentas en las que pudieran recibir fácilmente depósitos en efectivo en múltiples estados del país.
- Realizar a la cuenta abierta transferencias de dinero procedentes de actividades lícitas e ilícitas.
- En la cuenta se recibían pagos desde empresas legítimas a las que habían proporcionado bienes y servicios comerciales y legítimos, en muchos casos

⁵⁵ United States District Court for Central District of California, *Indictment # CR1400648*, 2014.

procediendo a la sutil tergiversación del precio, la cantidad o la calidad de los bienes/servicios (en muchas ocasiones a la baja para garantizar la contratación de sus servicios).

Exposición del sector empresarial al riesgo operacional del blanqueo de capitales/lavado de activos en México

En México existen circuitos económico-financieros basados en el uso de nuevos métodos de pago susceptibles a mayores riesgos de blanqueo o lavado que los sistemas tradicionales. La presencia latente de organizaciones del crimen organizado en este país se basa, entre otros factores, en su estructura financiera que explota sistemáticamente vulnerabilidades estructurales:

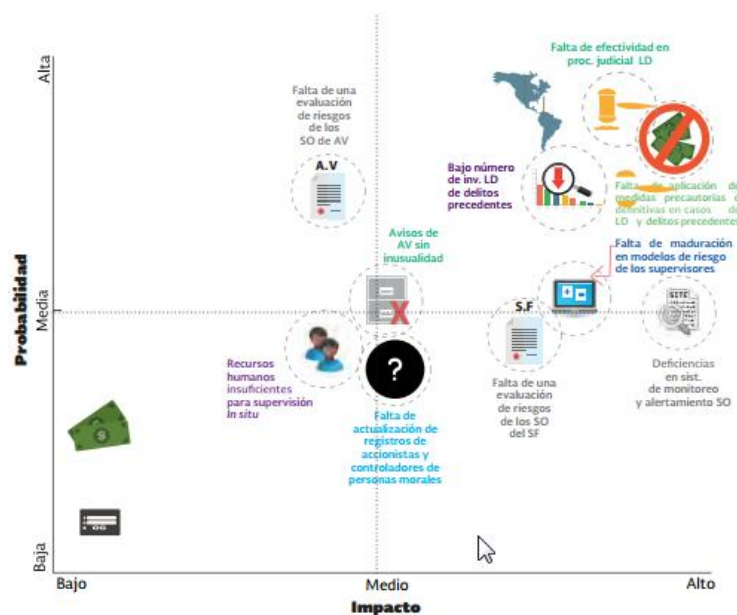


Fig. 5: valoración de vulnerabilidades estructurales del sistema económico mexicano en el área de lavado de activos obtenida de 1ª Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México

Por tales motivos, se considera alta la amenaza en materia de blanqueo de capitales o lavado de activos para las organizaciones que operan en México⁵⁶. Las operaciones

⁵⁶ SEGOB/SHCP/PGR/Banco México/Poder Judicial de la Federación, *1ª Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México*, 2016.

empresariales en México están altamente expuestas al riesgo operacional de verse afectadas y/o ser víctimas de actividades de blanqueo de capitales o lavado de activos⁵⁷. Para la realización de estas acciones se requiere que las ganancias ilícitas sean recolocadas en los mercados formales, para ello cada vez más se están empleando nuevas técnicas distintas de los métodos tradicionales. Así se utilizan preferentemente métodos que implican:

Tipo de actividad	Descripción
Control de negocios lícitos	Creación y operación de compañías comerciales que participan en el mercado proveyendo servicios a otras empresas en los campos de la construcción y del transporte (entre otros). Especialmente en aquellos estados en los que los grupos del crimen organizado poseen una amplia presencia y participación en el tejido económico por la diversificación de sus actividades.
Realización de servicios financieros	El fortalecimiento de los controles dirigidos contra el blanqueo de capitales en el sector bancario y financiero en los últimos años, ha provocado que las prácticas de blanqueo o lavado migren de este sector hacia otro tipo de actores que mezclan la realización de diversas actividades comerciales pero incluyendo la realización de actividades de intermediación financiera. Se benefician así de un ámbito poco o nada supervisado y del que se carece de suficiente información de sus modos de operación para prevenir fácilmente el hecho de verse afectado. No obstante se conoce que:

⁵⁷ International Monetary Fund (IMF), *México: Detailed assessment report: anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, n° 17/407, 2017.

Tipo de actividad	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberadamente limitan sus servicios financieros a la realización numerosos envíos o pagos de pequeños importes o valores (que garantizan la elusión de la regulación vigente y por tanto la supervisión institucional establecida) y/o la manipulación de la información para disfrazar las cantidades ilícitas que se blanquean en el seno de otras operaciones comerciales legítimas. • Además también se aprecia el creciente uso de medios electrónicos para la prestación de estos servicios sin precisar el movimiento físico del dinero o valores; basando el intercambio en relaciones de confianza personales y comerciales. • La actividad de intermediación financiera se entremezcla con la realización de otras actividades comerciales, en muchas ocasiones relativas a la prestación de servicios de construcción y/o transporte.

Tabla 8: Técnicas de lavado de activos que involucran a empresas/operaciones legítimas, elaborada por el autor

Es cierto que para la realización de estas acciones de blanqueo o lavado se explotan factores de vulnerabilidad estructurales del mercado, pero las organizaciones del crimen organizado también se explotan deliberadamente factores de vulnerabilidad de los propios operadores empresariales⁵⁸. Los grupos del crimen organizado tratan de mimetizarse y generar una simulación y apariencia de legalidad que les permita establecer vínculos de asociación con los operadores empresariales. De hecho recientemente se ponía de manifiesto como varios operadores empresariales

⁵⁸ Cifuentes Ortiz, Carlos Eduardo, *Métodos empleados por la delincuencia organizada para el lavado de activos en Colombia*, Facultad Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, 2013.

multinacionales en el campo de la energía y minería se habían visto afectados por el desarrollo de acciones de blanqueo de capitales o lavado de activos en el marco de sus proyectos internacionales⁵⁹, aún a pesar de que habían superado exitosamente los filtros de cumplimiento en esta materia. Se identificaban como vulnerabilidades de los operadores empresariales afectados:

- Procesos débiles para la selección y mantenimiento de la flota de proveedores que proporcionan bienes o prestan servicios a las empresas y sus proyectos.
- Realización de escasas verificaciones sobre los agentes comerciales antes del establecimiento de la relación con la empresa y solo en muy pocas ocasiones durante el desarrollo de la relación.
- Limitados y genéricos programas de control y de cumplimiento (*due diligence*) implantados por las compañías, basados en el cumplimiento de unos requerimientos burocráticos que no implican la realización de análisis de riesgo particularizados (específicos del área en la que se desarrolla el proyecto, determinación de actores que potencialmente supongan una amenaza, etc.) y la implantación de medidas de control de aplicación sostenida en el tiempo (cribado periódico de actores, como por ejemplo socios, proveedores, etc.).
- Escasa concienciación corporativa y mantenimiento de la cultura de permisividad hacia las malas prácticas corporativas basadas en informalidad y el reducido rigor.

Consideraciones

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México pasan por un momento delicado ante la revisión recíproca de las respectivas políticas exteriores de las administraciones norteamericanas. Este replanteamiento afecta a la cooperación bilateral en materia de seguridad y específicamente a la Iniciativa Mérida que se encuentra marcada por una grave crisis por la ausencia de compromiso político. Esta crisis coincide con dos dinámicas:

⁵⁹ Johnson, Mora, *Secret entities: a legal analysis of transparency of beneficial ownership in Canada*, IMPACT, 2017.

- La incertidumbre política generada por el cambio que traen los procesos electorales que se vienen desarrollando en ambos países; en 2016 en los Estados Unidos llevando la presidencia a Donald Trump y en 2018 en México con las históricas elecciones programadas el próximo 1 de julio pronosticando la victoria de López Obrador. Sea como fuere, se prevé la continuidad de esta tensión y las fricciones ante las divergencias ideológicas y técnicas de seguridad que se observan.
- Agudo repunte de la violencia e inseguridad que busca: a) asumir el liderazgo del mercado internacional de estupefacientes que está en reestructuración y fragmentación y b) consolidar la explotación de los sectores económicos que se han capturado por la diversificación criminal de las operaciones. Sin que se logre articular un enfoque complementario en cómo atajar de forma conjunta por ambas administraciones esta amenaza que se percibe de forma irreconciliable, o bien desde el prisma de la seguridad nacional o bien desde el prisma de la seguridad ciudadana.

Esta situación sirve para generar una respuesta limitada y tibia hacia la inseguridad que permite a los grupos criminales explotar hábilmente los espacios degradados por la insuficiente respuesta e incluso les permite actuar como un operador económico más en el mercado y sirva como ejemplo el riesgo operacional alto por el blanqueo de capitales al que se exponen las empresas al operar en la zona. Hemos analizado a título de ejemplo el riesgo empresarial ante las nuevas técnicas de blanqueo de capitales que desarrollan los grupos del crimen organizado y es que las empresas son objetivo deliberado de estos grupos para la realización de estas técnicas, explotando las vulnerabilidades empresariales. En este contexto las empresas han de desarrollar procesos que les permita gestionar de una forma realista los riesgos, amenazas y vulnerabilidades a los que se encuentran expuestos, así el «enfoque de análisis de riesgos» trata de dar una solución eficaz en el campo de las nuevas técnicas de blanqueo de capitales expuestas.

La primera guía⁶⁰ sobre «enfoque de análisis de riesgos» para las nuevas técnicas de blanqueo de capitales fue elaborado por un grupo de trabajo dirigido por representantes

⁶⁰ Financial Action Task Force, *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*, Paris, 2016

del Reino Unido y México⁶¹, en el que también participaron representantes de operadores empresariales. Esta guía fija la evaluación de riesgos como la base para la implantación de medidas de lucha contra el blanqueo de capitales, lo que supone una adecuada comprensión de este riesgo operacional de forma específica por país/zona y sector económico a fin de orientar las medidas a implantar de una forma adecuada y evitar caer en el empleo de medidas estandarizadas y burocráticas que subestiman el riesgo, la amenaza y especialmente las vulnerabilidades internas de las empresas. El alcance del «enfoque de análisis de riesgos» supone que:

- Cuando se desarrollan operaciones y/o proyectos en zonas de riesgo alto, se han de tomar medidas reforzadas para la gestión del riesgo operacional del blanqueo de capitales; no siendo suficiente con las medidas básicas que se siguen en zonas de riesgo bajo que frecuentemente se emplean por las empresas que operan globalmente y que tienen ubicados centros de toma de decisión en zonas de riesgo bajo.
- La evaluación del riesgo en este campo, es cierto que debe ser acorde con factores de mercado (naturaleza y complejidad del negocio/tipo de productos y servicios ofrecidos/condiciones de las transacciones/canales de distribución utilizados/características del cliente/la corrupción/la calidad de gobernabilidad/la aplicación de la ley/etc.), pero además ineludiblemente a través de esta evaluación se han de identificar factores específicos como la:
 - Configuración de la amenaza y la prevalencia criminal; en definitiva el *modus operandi* empleado por los actores criminales en este campo.
 - Vulnerabilidades y debilidades internas a la propia empresa y el proyecto que son explotadas por los grupos criminales.

Para realizar esta clase de análisis de riesgos se ha de recabar y contrastar información cuantitativa y cualitativa obtenida de fuentes internas y externas y se deben revisar periódicamente y, en cualquier caso, cuando cambien sus circunstancias o surjan nuevas

⁶¹ Participantes del grupo de trabajo: España, Suiza, Sudáfrica, Singapur, Japón, Noruega, Comisión Europea, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos e Italia, miembros asociados: Secretaría del GIABA, Moneyval (a través de Albania) APG (a través de Sri Lanka), GIFCS-(a través de Guernsey), observadores: Banco Mundial y UNODC. Codirección: Reino Unido y México.

amenazas relevantes. Este análisis de riesgos sobre blanqueo de capitales está dirigido a integrarse en los procesos de gestión de este riesgo operacionales y deben diseñarse de forma integral para permitir la evaluación de las relaciones comerciales que se propongan y las ya establecidas. Todo ello en base al «enfoque del análisis de riesgo» y no en base a indicadores de umbrales cuantitativos que se han mostrado ineficaces y contraproducentes al aplicarlos en un lugar distinto al que se diseñaron (especialmente si fue diseñado en lugares de riesgo bajo). Se define por tanto un deber de diligencia reforzado que exige obtener y corroborar toda aquella información relativa a las relaciones que se establecen con clientes, proveedores, agentes comerciales, etc.

*Miguel Ángel Cumplido Tercero**
International Security Operations
Intelligence Analyst Certification

* Las aportaciones del autor son personales y no representan la postura oficial de empresa en la que ejerce su función.