

INTELIGENCIA FINANCIERA CONTRA EL LAVADO DE DINERO

FINANCIAL INTELLIGENCE AGAINST MONEY LAUNDERING

Carlos Antonio Flores Pérez

 orcid.org/0000-0001-8039-0835

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social
México
cflores@ciesas.edu.mx

Abstract

Financial intelligence is relatively new in Mexican institutional system. It provides tools to confront the security and impunity crisis facing the country. Its central target is money laundering, which seeks to avoid the identification of illegal origins of crime profit, hinder its tracking and finally integrate it into licit economy. This paper focuses on the characteristics of this activity, as well as the evolution of the punitive regime against it in the world and Mexico, emphasizing the role of financial intelligence. It explains how it works, its synergies with other law enforcement institutions and its potential for dismantling criminal networks.

Keywords: *Money Laundering, Financial Intelligence, Anti-money Laundering Regime, Mexico, United States.*

Resumen

Este artículo expone características generales del lavado de dinero como actividad ilícita que evita la identificación del origen ilegal de los recursos obtenidos, la pérdida de su rastro y su integración final en la economía legal; asimismo, la evolución del régimen en su contra en el mundo y en México, con énfasis en la inteligencia financiera, que ofrece opciones para enfrentar la crisis de seguridad e impunidad que afecta al país. Muestra la manera en que ésta se realiza, sus sinergias con otras instituciones de aplicación de la ley y las potencialidades que reviste para el desmantelamiento de redes criminales.

Palabras clave: lavado de dinero, inteligencia financiera, régimen antilavado de dinero, México, Estados Unidos.

Introducción

En el contexto mexicano, la actividad de recolección, procesamiento, análisis y aprovechamiento de información, que es denominado *inteligencia*, ha sido pocas veces sujeto a análisis académico, no así en otras latitudes, como es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos.¹ En México, en el ámbito civil, algunas iniciativas encaminadas a ello tuvieron lugar en publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) hacia fines de la década de 1990, en conjunción con la institución –también civil– entonces encargada de manera sustantiva de esa actividad: el Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) (INAP, 1998 y 2000). El énfasis, sin embargo, era la reflexión sobre aspectos temáticos de la seguridad nacional en sentido general, o acotada a su referente mexicano, con pocos análisis específicos respecto a la actividad de inteligencia o al aparato institucional dedicado a ella.

Aun en esa época, cuando las operaciones de la delincuencia organizada mostraban ya niveles preocupantes por su dimensión y gravedad –en especial, por la relación irregular que se hacía evidente entre funcionarios encargados de perseguirla y que, con obvia paradoja, le brindaban protección–, los principales operadores de la inteligencia para la seguridad nacional optaron por no enfocar al principal órgano civil de inteligencia para ello (Aguayo Quezada, 2001: 260). Se insistió que esa era una labor de otros subsistemas, como el de procuración de justicia, que contaba con el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), dentro de la Procuraduría General de la República –antecedente del actual Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información contra la Delincuencia, CENAPI– y, más tarde, la División de Inteligencia de la Policía Federal. Para este enfoque, al que denomino aquí *tradicional*, el subsistema de inteligencia está separado del de procuración de justicia, por más que la Ley de Seguridad Nacional incluya a hechos que eviten la actuación del Estado contra la delincuencia organizada como amenazas

a la seguridad nacional. Cabe destacar que, en el mundo contemporáneo, las mejores prácticas internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada recuperan la importancia de la inteligencia para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y procuración de justicia. Más aún, han sumado a aquella que se realiza a través de los esquemas usuales de captación de información a través de confidentes humanos y medios técnicos, otra relativamente más reciente, pero que tiene alta capacidad para incidir en el debilitamiento de los grupos delictivos organizados: la inteligencia financiera.

En México, si bien se cuenta con el andamiaje formal para realizar inteligencia financiera, ésta no ha sido suficientemente explotada para enfrentar la crisis de seguridad y violencia que enfrenta el país, por desconexiones de las estructuras de inteligencia financiera y procuración de justicia. Se trata de hiatos que, según la evidencia histórica, no aparecen tanto como derivación de incapacidades técnicas, sino por la participación de una red de poder hegemónica en la configuración de circuitos institucionales del Estado con fines ilegales, entre los que se encuentran generar impunidad institucionalizada hacia sus integrantes o asociados, así como la acumulación institucionalizada de capital ilícito, según evidencia histórica (Flores Pérez, 2020).

El propósito de este trabajo es, en primer lugar, demostrar que, desde su origen, la inteligencia financiera está ligada de manera estrecha a la lucha contra la delincuencia organizada, con lógica y propósitos diferenciables respecto a aquellas otras modalidades que se desarrollaron, sobre todo, en seguimiento a las premisas de la Guerra Fría, de manera que no tendría sentido potenciar esta capacidad sin ligarla necesariamente, en un binomio funcional, con la procuración de justicia. No lo tendría en función de encarar el más formidable reto que enfrenta el Estado Mexicano en la actualidad, que es justamente la crisis de inseguridad y violencia derivada de la delincuencia organizada. El segundo objetivo es ofrecer un panorama comparativo de la evolución del aparato de inteligencia financiera en el país donde se le estructuró por primera ocasión –Estados Unidos– y su contraparte mexicana. En tercer lugar, proporcionar evidencia procedente de información pública que da cuenta de esa configuración de circuitos

¹ Respecto a México, puede considerarse lo expuesto por Calderón Arozqueta y Salgado Garza (2000: 97-101). En lo referente a Estados Unidos, la literatura académica es variada. Como ejemplo, remito a uno de los autores más reconocidos en la materia: Godson (1983), así como a otros autores más recientes: Heuer y Pherson (2011) o Clark (2010 y 2014).

institucionales por una red de poder hegemónica vinculada a operaciones de lavado de dinero, que bloquea o desvía de su propósito formal a la operación de las instituciones regulatorias. Realizo lo anterior a partir de la perspectiva del análisis del institucionalismo-histórico comparativo (Pierson y Skocpol, 2002). Finalmente, hago algunas reflexiones respecto a las paradojas y limitaciones que enfrentan la inteligencia financiera y la lucha contra el lavado de dinero a la luz de las dinámicas imperantes en la economía-mundo, a la luz del pensamiento de Immanuel Wallerstein (1979).

Definición de Inteligencia

No existe una definición universal y unívoca del término *inteligencia* en el sentido de actividad institucional a desarrollar. Rescato a modo de ejemplo algunas de ellas. El Departamento de Defensa de Estados Unidos la concibe como:

1. El producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, evaluación, análisis e interpretación de información relativa a naciones extranjeras o fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles, o a áreas de operaciones potenciales.
2. Las actividades que resultan en tal producto.
3. Las organizaciones involucradas en tales actividades (Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2019: 109).²

Aunque algunos de los rasgos antes expuestos hacen referencia especial a un tipo de inteligencia de uso militar, el carácter general de la definición enfatiza el aspecto esencial de la recolección, sistematización y análisis de información para alcanzar fines específicos.

Por su parte, Metscher y Gilbride (2005: 3) conceptualizan a la inteligencia en los siguientes términos: “Inteligencia es un producto creado a través del proceso de la recolección, cotejo y análisis de información para su disseminación y uso, que típicamente evalúa eventos, lugares o adversarios, para permitir la alineación de recursos que permitan alcanzar los resultados deseados”.³

La primera inferencia que se deduce de estas dos definiciones es que la inteligencia, en tan-

to proceso institucional, responde a necesidades específicas propias del ámbito en el cual se aplica. Se habla así de inteligencia militar, inteligencia política, etcétera. El conjunto de instituciones que la realizan y que tienen un papel de tal naturaleza dentro de su propia esfera de acción han sido denominados *comunidad de inteligencia* en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, por ese término se hace referencia a agencias federales que desempeñan algún rol semejante, aunque no necesariamente se trata de un sistema del todo integrado. Existen confluencias en temas o sujetos de interés. Considérese el caso del Buró Federal de Investigaciones (FBI), que es una agencia de aplicación de la ley, pero también es la encargada de realizar la contrainteligencia doméstica contra el terrorismo, que en su expresión en el extranjero es tarea fundamental de la Agencia Central de Inteligencia (CIA); la cuestión de la producción y tráfico de drogas es materia sustantiva de la Agencia de Administración Antidrogas (DEA), pero el FBI tiene un interés confluyente en lo relativo a las estructuras de delincuencia organizada que operan dentro y fuera de aquel país (O’Toole, 1988: 240).

A pesar de constituir uno de los entramados institucionales más consolidados y eficientes, es claro que las responsabilidades no siempre son ciento por ciento delimitadas de modo exclusivo y la sinergia institucional está lejos de ser perfecta, lo que ha contribuido por igual a duplicidades de funciones y a intercambios sub-óptimos de información, con el resultado de que amenazas potenciales o confirmadas no fueron detectadas o desarticuladas de manera oportuna.

En cualquier caso, el punto a destacar es que la inteligencia, según ya se definió, no es una cuestión exclusiva de un conjunto predeterminado de instituciones enfocadas sólo a cuestiones políticas o militares: es un proceso, una especie de metodología organizada en términos institucionales, que se articula a partir de temas o cuestiones de interés público o privado, que esperan con ella solventar desafíos concretos o alcanzar resultados determinados.

Todo lo anterior viene a cuenta porque el tipo de procesos metodológicos institucionales que se denomina *inteligencia financiera e inteligencia para la aplicación de la ley* tienen características, dinámicas y propósitos esenciales que

² Traducción propia.

³ Traducción propia.

les dan su propia especificidad, que les vincula, pero también diferencia, respecto a la lógica con que funcionan y los fines que persiguen otros procesos de inteligencia y las instituciones que los llevan a cabo. Es probable que en el contexto internacional no fuera necesario señalar esta cuestión. Pero en la reflexión nacional la distinción cobra relevancia por el énfasis que en México se le ha dado al término y a la función en un enfoque que parece concentrarse en cuestiones de información y control político, o a lo sumo, en actividades de inteligencia táctica contra los segmentos más operativos de los grupos delictivos, desde el ámbito policial.

Origen y propósito de la inteligencia financiera

La puesta en marcha de procesos institucionales suele tener por origen la necesidad de dar solución a un particular conjunto de problemas. No es infrecuente que algunas instituciones bien consolidadas logren sobrevivir aun si los problemas que originalmente les dieron sentido han sido superados al encontrar una nueva razón de ser para su existencia, es decir, para adaptarse a un nuevo ambiente. No obstante, la reconversión puede ser más o menos artificial y en alguna medida satisfactoria según logre responder con eficacia a las nuevas demandas del entorno. Enfoques que pudieron tener sentido para afrontar algún tipo de problema no necesariamente son exitosos cuando se aplican a situaciones o fenómenos distintos. Esta consideración es relevante porque aquello que se denomina *inteligencia financiera* es una de las piezas para la prevención y detección del régimen antilavado de dinero, que no se adscribe a la evolución clásica de las instituciones de inteligencia que surgieron de la Guerra Fría, ni comparte del todo sus procedimientos y enfoques usuales.

El lavado de dinero es el uso de dinero adquirido a través de una actividad ilegal, ocultando la identidad de quienes lo obtuvieron y transformándolo en recursos que parecen provenir de una fuente legítima (Madinger, 2012: 5). Esta actividad está diferenciada por el origen ilícito de los recursos, no por el tipo de transacciones que emplea, que son en su amplia mayoría concurrentes con los de las actividades comerciales y financieras legales. Aunque las definiciones tra-

dicionales del lavado de dinero ubican tres etapas generales en las que éste tiene lugar (colocación, estratificación e integración), el hecho es que su carácter genérico integra y describe múltiples operaciones legítimas que tienen diverso grado de licitud y aceptación en contextos diferentes. Su propósito central no es sólo ocultar los fondos, sino también legitimarlos, por eso se recurre a diversas transacciones que forman parte de la actividad económica cotidiana, para ganar credibilidad (Turner, 2011: 3-5 y 6-7).

El esquema moderno de lavado de dinero es en general atribuido a Meyer Lansky, una de las figuras centrales de la delincuencia organizada estadounidense que consolidó su carrera criminal desde las primeras décadas del siglo XX. A él se atribuye la adopción de la extracción de recursos ilegales que eran depositados en el sistema bancario suizo y después repatriados a través de la figura de autopréstamos (Turner, 2011: 2-3).

El régimen legal contra el lavado de dinero es en esencia una creación estadounidense que se proyectó al entorno global y puede rastrearse, en ese país, hasta 1919, con la instauración de la Special Intelligence Unit at Internal Revenue, para detectar fraudes fiscales, un año antes de la aplicación de la Ley Volstead contra el alcohol. Más tarde, en 1978, el Congreso estadounidense aprobó la figura del decomiso de activos derivados de transacciones con drogas, mediante la reforma al Título 21, Sección 881 del Código Penal de ese país (United States Code) (Madinger, 2012: 13-14).

Con la ley RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act), promulgada en 1970, el decomiso de activos se añadió a las estrategias de lucha contra la delincuencia organizada. Pero no sólo ello: el tipo de actividades delictivas consideradas para aplicar a alguna organización criminal de esta legislación incluyeron asesinatos, secuestros, juego ilegal, incendio provocado, reproducción de material obsceno o tráfico ilegal de sustancias controladas, pero también a aquellas que violaran leyes federales al cometer lavado de dinero, con las disposiciones regulatorias bancarias que se establecieron ese mismo año (Madinger, 2012: 14 y 65).

El régimen de control contra el lavado de dinero inicia de manera formal en 1970, cuando el Congreso estadounidense aprobó el Acta sobre

Secreto Bancario (Bank Secrecy Act). Con esta medida se establecieron penalizaciones contra movimientos bancarios y financieros orientados a enviar recursos al extranjero para ocultarlos en cuentas bancarias fuera de ese país. Asimismo, incorporó nuevas medidas que obligaban a los bancos a guardar récords financieros, a reportar operaciones en efectivo que excedieran determinados límites –USD\$10,000–, la posesión de cuentas bancarias o intereses financieros en el extranjero, así como la realización de operaciones que implicaran la introducción o extracción de dinero en cantidades significativas al país (Reuter y Truman, 2004: 1; Madinger, 2012: 24).

En 1986 se establecieron por primera vez estatutos federales que sancionaban con penalizaciones severas la realización en sí mismas de transacciones financieras encaminadas a lavar dinero de origen ilícito, más allá del delito inicial que las hubiera generado. Es preciso señalar que estas normas de 1986 se articularon como consecuencia de la emisión de la Decisión Directiva de Seguridad Nacional (NSDD) del 8 de abril de ese año del Presidente Ronald Reagan, que identificó a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional para los Estados Unidos (Reagan, 1986). En ese año, el 27 de octubre, el Congreso promulgó una Acta Antiabuso de Drogas, que terminó por organizar el andamiaje institucional en la materia, que incluyó, como su subtítulo H, el fortalecimiento de medidas antilavado de dinero: el Acta de Control de Lavado de Dinero de 1986 (U.S. Congress, 1986).

Hasta 2001, el énfasis de esa legislación se aplicó, sobre todo, como complemento de la lucha contra las drogas que realizaban de manera concurrente diversas agencias de seguridad estadounidenses. Más tarde, tras los sucesos del 11 de septiembre de ese año y la subsecuente generación del Acta Patriótica, su acción se extendió también a evitar el financiamiento al terrorismo (Madinger, 2012: 14, 24 y 39-45). En ambos casos, y dadas las asimetrías de poder internacionales, esas leyes estadounidenses tienen implicaciones no sólo domésticas, sino globales.

En el ámbito internacional, el esfuerzo mundial contra el lavado de dinero es una extensión de la estrategia contra las drogas psicoactivas ilegales. Así consta en la exposición de motivos del Director Ejecutivo de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito de la

Organización de las Naciones Unidas, Pino Arlachi, en un documento publicado por la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (1999: iii). En él, se promueve que los países integrantes adopten legislaciones afines a este propósito y abandonen la práctica del secreto bancario.

En Estados Unidos, la agencia federal encargada de manera sustantiva de enfrentar el lavado de dinero es la Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), adscrita al Departamento del Tesoro, creada en 1990, a través de la Treasury Order Number 105-08. Vale la pena considerar su funcionamiento, porque constituye el modelo seguido por otros órganos semejantes en el mundo. Esta dependencia trabaja en colaboración con las instituciones financieras para desincentivar y detectar el lavado de dinero a través del monitoreo de los reportes que éstas deben efectuar, con base en lo dispuesto por el Acta sobre Secreto Bancario. Estos registros constituyen indicios financieros rastreables y sujetos de ser incorporados en la búsqueda de elementos probatorios por parte de las fiscalías, con propósitos de judicialización. Asimismo, provee inteligencia y apoyo analítico para nutrir la planeación y el desarrollo de las investigaciones en marcha o por realizar de las agencias de aplicación de la ley, con una combinación de la información captada con los reportes del propio sistema financiero ya señalados, procesada en conjunto con lo expuesto por otras fuentes gubernamentales e incluso públicas (FinCEN: 2021).

Desde su origen, se trata, pues, de una modalidad de inteligencia ligada a la investigación criminal de la delincuencia organizada –no necesariamente a la cuestión más general de la seguridad pública–. Se consolidó en la etapa terminal de la Guerra Fría, por lo que sus premisas, métodos y propósitos son más cercanos a las necesidades de fortalecer y hacer efectiva la aplicación de la ley, no al control político propio de la era bipolar y la supresión del enemigo interno y externo, que con frecuencia aparece implicada, de manera implícita o explícita, en la lógica de aquella.

De hecho, las instituciones encargadas de desarrollarla, en el mundo contemporáneo, no se hayan insertas en las dependencias tradicionalmente adscritas a esa segunda vertiente: los

ministerios del interior o las fuerzas armadas. Por el contrario, suelen ubicarse en aquellas con la capacidad para establecer la supervisión fiscal y contable de las empresas, así como de las transacciones realizadas en el sistema financiero y no financiero. Además, en los países donde se muestran los mejores niveles de eficiencia y eficacia contra este tipo de delitos, estas estructuras establecen una retroalimentación permanente con las áreas institucionales de procuración de justicia, a quienes nutren de indicios y elementos para que las propias fiscalías, con sus facultades y capacidades características, las conviertan en evidencia aceptable por el sistema judicial. Es decir, para la obtención de sentencias condenatorias por parte de un juzgado a partir de la comprobación de la procedencia ilícita de los recursos con que se realizan transacciones económicas diversas identificables como lavado de dinero; o bien, la comisión en sí misma de acciones de blanqueo de activos, encaminado a ocultar su origen ilegal.

Mientras que para otro tipo de inteligencia el propósito central puede no ser necesariamente la judicialización de la información, en el caso de la inteligencia financiera se trata de un objetivo ineludible, a conseguir mediante la interacción cotidiana con otras dependencias del Estado. Desligar a la inteligencia financiera de su vinculación con la investigación e inteligencia para la aplicación de la ley equivaldría a desvirtuar su naturaleza y sentido, según el origen y evolución de este instrumento institucional en el mundo contemporáneo globalizado. Después de todo, se trata de respuestas de Estado desarrolladas para constreñir en alguna medida transacciones económicas transnacionales por parte de actores no siempre estatales, con agendas e intereses rentistas no direccionados de manera convencional por Estados nacionales, cuestiones para las cuales el encuadre tradicional de inteligencia propio de la Guerra Fría no está diseñado y no es capaz de detectar y procesar.

El lavado de dinero: objetivo central de la inteligencia financiera

La comprensión de los objetivos de interés y la forma en que se realiza la inteligencia financiera requiere una comprensión básica del lavado de dinero y sus fases. A la definición operativa de

lavado de dinero proporcionada más arriba se deben añadir, para un mejor entendimiento del fenómeno, algunos otros objetivos que persigue. La primera es la ya señalada intención de ocultar el origen ilícito de los fondos. Por ejemplo, cuando los recursos obtenidos proceden de una actividad ilegal, como el tráfico de algunas drogas psicoactivas. O bien, esconder el uso ilícito de los recursos. Considérese para este último caso, a modo de ejemplo, el caso hipotético de las recaudaciones de una fundación en apariencia altruista, que emplea los fondos obtenidos para financiar a una organización terrorista. Otra posibilidad es el ocultamiento de la propiedad de los recursos. Aquí un caso posible es cuando un individuo evade obligaciones fiscales o de supervisión patrimonial resultantes de su carácter de funcionario o exfuncionario público, mediante el uso de testaferros. Otro propósito sería invisibilizar el uso de determinados recursos, así como garantizar la disponibilidad y acceso legítimo a ellos, por parte del beneficiario final. Piénsese, por ejemplo, en esquemas encubiertos de autopréstamos o fideicomisos establecidos bajo condiciones de secrecía (Turner, 2011: 8).

Los procedimientos para alcanzar estos objetivos son susceptibles de ser categorizados dentro de tres grandes fases. La primera se conoce como la colocación del dinero ilícito. El objetivo en esta fase, una vez obtenido el pago por la comisión de algún servicio ilegal o venta de algún bien ilícito, es distanciar el recurso obtenido –con frecuencia en efectivo– del hecho ilegal en sí. Esto implica, de manera usual su transformación en otra divisa, su introducción en alguna cuenta bancaria, o bien, su traslado físico a otro país, como ocurre con el transporte físico de los paquetes de dinero producto de la venta de drogas que se envían desde el país donde fueron comercializadas a aquellos que las enviaron. También puede ser empleado para comprar de manera directa bienes, aunque en este último caso se trata de una práctica menos sofisticada y, por tanto, descubierta con facilidad, si carece de las medidas adicionales (Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, 1999: 6; Turner, 2011: 8-9).

La segunda etapa es la estratificación (layering). Aquí el propósito sustantivo es borrar el rastro del origen ilícito del recurso al someterlo a distintas transformaciones. Ello se consigue a

través de su reconversión y paso por distintas jurisdicciones. La fase se caracteriza por la realización de múltiples transacciones financieras, no financieras y comerciales, domésticas y/o transnacionales para dificultar en la mayor medida posible la investigación que pueda conducirse para rastrear al propietario de los recursos como su procedencia ilícita (Turner, 2011: 9; Madinger, 2012: 6).

Las inversiones *off-shore* son una modalidad predilecta, pues implican, por ejemplo, la apertura de cuentas bancarias en instituciones financieras sometidas a jurisdicciones con regulaciones diferentes, que no suelen obligarlas a mantener registros de operaciones o son más favorables para la preservación del anonimato de los cuentahabientes.

O bien, la formación de empresas fachada que aparecen como la fuente supuesta de ganancias, en lugares donde la verificación física es inusual por parte de las autoridades locales, o de facto inviable para aquellas externas que intentan rastrear las operaciones. Con frecuencia, en los hechos, semejantes empresas no son sino una simulación que, a través del membrete de una razón social legalizada permiten la transferencia de los recursos a otra inversión real o también ficticia.

Una agencia gubernamental de una nación específica enfrenta considerables dificultades para dar seguimiento al origen y destino de los recursos debido al cambio de modalidad y de jurisdicción realizado una multiplicidad de veces, en la fase de estratificación. Más aún si en los países donde tiene lugar no existen límites para la operación con dinero en efectivo, o estos son de facto inobservados. El proceso puede extenderse en función de la creatividad del entramado de actores que lo ponen en marcha. El ciclo del lavado de dinero se facilita cuando se cuenta con la cooperación y asistencia de funcionarios gubernamentales, banqueros y empresariales (Madinger, 2012: 6-7, 234 y 248-249; Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, 1999: 10 y 12-14).

Muchos de los lugares que han sido *santuarios* tradicionales de piratas o contrabandistas en épocas pasadas siguen siendo lugares atractivos para el lavado de dinero. Esto no es mera casualidad, pues tal práctica está estrechamente vinculada con la actividad comercial legal. En

todo caso, se trata de sitios con amplios intercambios de bienes que carecen de regulaciones económicas apropiadas o donde éstas no son aplicadas de manera consistente (Madinger, 2012: 10). Cabría añadir que, con alta probabilidad, se trata también de lugares donde ha existido un arraigo histórico de vinculación irregular entre autoridades, empresarios y delincuentes, que mantiene semejante dinámica sin mayor alteración ante el paso del tiempo, con frecuencia, heredando roles e intereses a sus respectivas dinastías, ya sea que los descendientes se mantengan dentro de sus funciones tradicionales o incluso las intercambien. Se aprecia así la perduración de negocios ilícitos amparados por los sucesores de una misma red social donde en ocasiones, los descendientes de delincuentes se convierten en políticos, altos burócratas o empresarios, y los de éstos a su vez mantienen las prácticas heredadas o se convierten incluso en delincuentes en sentido tradicional (Flores Pérez, 2020).

En general, los primeros proveedores de servicios de lavado de dinero fueron los bancos. Y en algunos de los lugares más proclives al lavado de dinero, su participación ha alcanzado umbrales paradigmáticos. Como observó Turner, "Why use a bank, when you can own one?" (2011: 58-59). De acuerdo con el mismo autor, los profesionistas más empleados para operar el lavado de dinero son abogados, contadores y banqueros, porque suelen ocupar posiciones encumbradas y un aura de legitimidad, que facilita la integración del dinero ilícito en los circuitos económicos legales (Turner 2011: 13-14 y 42-44).

El propietario de los recursos lavados aspira a su disposición final, ya sea para financiar nuevas empresas ilegales o para emplearlo con fines de consumo. La tercera etapa se conoce como integración y supone su introducción final y, en apariencia, legitimada en la economía. Si la colocación del dinero sucio y el establecimiento de capas han sido efectivos, esta última fase de integración lo permite y la detección de su origen ilícito es ya muy difícil de lograr. La modalidad en que esto ocurre es también variada y los siguientes son sólo algunos ejemplos entre las diversas formas en que puede realizarse. Los fondos pueden retornar en forma de tarjetas de crédito o débito expedidas por un ban-

co *off-shore*, que saldan los gastos ejercidos. O como producto de la ganancia obtenida por transacciones comerciales efectivas o simuladas con sobrefacturación, o como resultante de operaciones de compraventa inmobiliaria. También bajo la forma de ganancias obtenidas en un casino, o en operaciones bursátiles, etcétera (Reuter y Truman, 2004: 3; Madinger, 2012: 260; Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, 1999: 15-17; Cuisset, 1996: 40-42).

Para concluir este apartado, vale la pena considerar las 10 leyes fundamentales del lavado de dinero, expuestas por la Organización de las Naciones Unidas, a través de uno de sus organismos:

- Cuanto mejor consiga un sistema de blanqueo de dinero imitar las modalidades y el comportamiento de las operaciones legítimas, menos probabilidades tendrá de ser descubierto.

- Cuanto más profundamente incrustadas estén las actividades ilegales en la economía legal y cuanto menor sea su separación funcional e institucional, tanto más difícil será detectar el blanqueo de dinero.

- Cuanto menor sea la proporción de operaciones financieras ilícitas a operaciones financieras lícitas en una entidad comercial dada, tanto más difícil será detectar el blanqueo de dinero.

- Cuanto mayor sea la relación de “servicios” a mercancías en el sector productivo de una economía, tanto más fácil será efectuar el blanqueo de dinero en esa economía.

- Cuanto más predominen la pequeña y mediana empresa o los pequeños comerciantes autoempleados en la estructura comercial de la producción y distribución de mercancías y servicios no financieros, tanto más difícil será la tarea de separar las operaciones ilícitas de las lícitas.

- Cuanto mayor sea la facilidad de empleo de los cheques, tarjetas de crédito y demás instrumentos de pago sin efectivo en operaciones financieras ilegales, tanto más difícil será detectar el blanqueo de dinero.

- Cuanto mayor sea el grado de desreglamentación de las operaciones legítimas, tanto más difícil será la tarea de seguir la pista y neutralizar las corrientes de dinero delictivo.

- Cuanto menor sea la relación de fondos de proveniencia ilícita a fondos de proveniencia lícita que ingresen desde el exterior en una

economía dada, tanto más difícil será la tarea de separar el dinero delictivo del dinero legalmente obtenido.

- Cuanto más se avance hacia un supermercado de servicios financieros, cuanto mayor sea el grado en que una sola institución integrada polivalente pueda satisfacer todo tipo de servicios financieros, cuanto menor sea la separación institucional y funcional de las actividades financieras, tanto más difícil resultará la tarea de detectar el blanqueo de dinero.

- Cuanto más se agudice la contradicción actual entre las operaciones mundiales y la reglamentación interna de los mercados financieros, tanto más difícil será detectar el blanqueo de dinero (Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, 1999: 19).

A pesar de que el lavado de dinero es una operación proscrita de manera formal en múltiples países, la realidad es que, en muchos de ellos, el cumplimiento técnico que se lleva a cabo de las normas correspondientes es deficiente. La eficiencia de cualquier mecanismo de control no depende sólo de su diseño ni de su reglamentación. En buena medida, está ligada a la integridad de los servidores públicos o empleados que han de aplicarlo, así como a la disposición de las instituciones vulnerables, financieras o no financieras, por cumplir semejantes regulaciones. La adopción de mecanismos antilavado efectivos ha sido resistida en diversos países por instituciones financieras que desean mantener altos umbrales de ganancia, que se ven limitados por la puesta en operación de prácticas regulatorias (Turner, 2011: 19, 31 y 42). De ahí que las unidades de inteligencia financiera lidian de manera permanente con un entramado de actores y transacciones que suponen la integración de un sistema complejo de hechos ilícitos propios de la delincuencia organizada, la corrupción y las expectativas de preservar altos niveles de ganancia y rentabilidad en condiciones de impunidad, no sólo por parte de los delincuentes en sentido tradicional, sino de sus asociados dentro del ámbito legal económico y político.

Aunque en otra época la distinción entre los aspectos legales e ilegales de la actividad económica era relativamente más clara, la tendencia actual es que unos y otros aparecen cada vez más entremezclados. Las actividades subterrá-

neas, sean delictivas o sólo informales, interactúan con frecuencia con las legales en múltiples ámbitos y niveles. El enfoque del combate al lavado de dinero no se centra sólo en la afectación de determinada organización delictiva, sino en la regulación y/o desarticulación de prácticas bancarias y financieras que, con frecuencia, están arraigadas de manera profunda en diversos países y suelen ser respaldadas por grupos de interés poderosos que se han beneficiado de ellas. No es extraño que las medidas a adoptar pueden ser rechazadas por algunos países con el argumento de la vulneración a su soberanía (Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, 1999: 18).

En general, la adopción de mecanismos anti-lavado de dinero en los diversos países ha sido una política favorecida por Estados Unidos. No obstante, muchas otras naciones lo han aceptado al comprender los riesgos que representa para ellas mismas la proliferación de este tipo de prácticas, no sólo por los sesgos que puede generar dentro de su propio sistema económico, sino por las sanciones a las que la omisión o negligencia en su aplicación les puede hacer acreedor, por parte de los países hegemónicos. Algunas de ellas son de orden comercial o financiera: prohibición a las empresas e instituciones bancarias que penalizan la realización de transacciones financieras con compañías del país considerado no cooperante; incluso el congelamiento de las cuentas bancarias y los recursos depositados en ellas, que tales instituciones financieras extranjeras tienen en sus homólogas del país que ejerce la acción de castigo. A éstas, ya de suyo graves, pueden añadirse otras aún más punitivas, cuando la negligencia en la puesta en marcha del régimen antilavado pone en riesgo intereses sustantivos de seguridad nacional de los países hegemónicos. Por ejemplo, cuando las omisiones permiten el uso del sistema financiero de un país para encubrir de modo sostenido el financiamiento a organizaciones terroristas que operen en contra de los intereses de otro con alta capacidad de coerción geopolítica. En un escenario semejante, la sanción posible trasciende los límites económicos.

Como se señaló con anterioridad, el régimen contra el lavado de dinero contempla la creación de instituciones dentro del poder ejecutivo –en general, dentro del ministerio encargado

del tesoro público– para realizar el monitoreo permanente del sistema financiero y no financiero para evitar el lavado de dinero, o contribuir a investigaciones específicas por solicitud de las agencias de aplicación de la ley. Son las llamadas Financial Intelligence Units (FIU). Éstas también cooperan con sus homólogas de otros países, de manera que se alertan mutuamente de transacciones u operaciones de potencial interés en esta materia (Madinger, 2012: XIX-XX).

En el ámbito internacional, en 1989 se estableció el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF o GAFI, por sus siglas en inglés y francés, estas últimas coincidentes con el español), como resultado de la cumbre de jefes de Estado del G-7 en París. Esta organización intergubernamental recibió el mandato de supervisar las técnicas y tendencias del lavado de dinero nacionales e internacionales, para fortalecer las capacidades de los países para hacerles frente. Para ello, les brindan apoyo en la persecución de los recursos procedentes del tráfico de drogas, de personas, entre otros delitos, así como de aquellos destinados a financiar el terrorismo. A esta organización están integrados más de 200 países (FATF-GAFI, 2021).

Otra red internacional de cooperación en la materia a la que están integradas las FIU de una amplia multiplicidad de países es el denominado Egmont Group of Financial Intelligence, creado en 1995 y cuya membresía permite contar con mayor cooperación global en los esfuerzos contra el lavado de dinero (Egmont Group of Financial Intelligence, 2021).

¿Cómo se realiza la inteligencia financiera?

Existen dos enfoques esenciales para la investigación sobre lavado de dinero: a) la certeza del delito cometido y el posterior rastreo del destino de las ganancias ilícitas obtenidas; o b) el hallazgo del dinero y la consecuente búsqueda de la actividad ilegal previa que lo generó (Madinger, 2012: XX).

Lo primero suele ocurrir como resultado de una solicitud de apoyo que emite una agencia de aplicación de la ley a la institución encargada de llevar a cabo la inteligencia financiera. Se realizan entonces tareas complementarias para

retroalimentar las pesquisas de las fiscalías, para aportar indicios basados en récords financieros o patrimoniales, que permitan a estas últimas, mediante investigación adicional, convertirlas en elementos probatorios a presentar ante el juez, con objeto de obtener el decomiso o la extinción de dominio de los recursos de procedencia ilícita, así como sentencias condenatorias contra los inculpados.

No es infrecuente que al inicio de la investigación de redes criminales se carezca de documentación que muestre de manera fehaciente ingresos de fuentes desconocidas. En estos casos, las pesquisas suelen iniciar con la búsqueda de información indirecta o circunstancial. Las preguntas básicas que guían este proceso son:

- 1) si el acusado o investigado recibió ingresos provenientes de fuentes desconocidas; 2) cuál fue el monto de estos recursos no explicados por fuentes conocidas; 3) si existe alguna diferencia inexplicable legalmente entre los activos y los gastos del investigado con sus ingresos provenientes de fuentes comprobables legalmente, y 4) cuál es el monto de esta diferencia (Buscaglia, 2015: 109-110).

Cabe señalar que, de acuerdo con una tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la responsabilidad penal se puede sostener por medio de pruebas indiciarias o circunstanciales según los siguientes criterios:

- a) deben estar acreditados mediante pruebas directas, esto es, los indicios deben encontrarse corroborados por algún medio de convicción pues, de lo contrario, las inferencias lógicas carecerían de cualquier razonabilidad al sustentarse en hechos falsos. En definitiva, no se pueden construir certezas a partir de simples probabilidades; b) deben ser plurales, es decir, la responsabilidad penal no se puede sustentar en indicios aislados; c) deben ser concomitantes al hecho que se trata de probar, es decir, con alguna relación material y directa con el hecho criminal y con el victimario; y d) deben estar interrelacionados entre sí, esto es, los indicios forman un sistema argumentativo, de tal manera que deben converger en una solución, pues la divergencia de alguno restaría eficacia a la prueba circunstancial en conjunto (SCJN, 2013: 1057).

Es decir, es posible para los jueces imputar responsabilidad penal a personas físicas (individuos) y morales (entidades empresariales) en función de pruebas indiciarias o circunstanciales presentadas por los fiscales siempre que éstas cumplan con los criterios antes expuestos.

La segunda posibilidad –el hallazgo de dinero y la búsqueda de la actividad ilegal previa– suele ser consecuencia de las actividades de monitoreo de instituciones financieras y no financieras sobre operaciones potencialmente vulnerables, ya sea por su carácter atípico o que de modo directo infrinjan las disposiciones legales existentes. O bien, por alertamiento de alguna agencia equivalente, de otro país, en los marcos de cooperación en la materia.

En este último caso, es preciso señalar que el régimen antilavado de dinero obliga a las instituciones financieras y no financieras a reportar de forma sistemática actividades sospechosas. En el lenguaje utilizado para homologar la cooperación, se identifican como Reportes de Actividades Sospechosas (Suspicious Activity Reports, SARs, por sus siglas en inglés) (Madinger, 2012: 19, 43 y 61).

No es éste el espacio para enlistar todas las operaciones con potencial sospechoso; baste señalar que son aquellas que exceden determinadas cantidades en términos de depósitos efectuados en una cuenta específica –se suelen considerar así cuando el monto supera a 10 mil dólares– o incluso cuando se depositan cantidades menores de manera simultánea en una multiplicidad de cuentas. O bien, cuando evidencian un carácter atípico que requiere mayor indagación de su origen (Quinter y Robinson, 2015; Madinger, 2012: 61-62; Cuisset, 1996: 27-28).

Dada la ingente cantidad de operaciones realizadas y reportadas, las FIU cuentan con un primer filtro de información que funciona con inteligencia artificial, no con la detección directa por el ojo humano. Se trata de algoritmos automatizados que son capaces de identificar no sólo las referidas actividades sospechosas, sino patrones entre ellas que puedan mostrar su interconexión. En Estados Unidos, el FinCEN cuenta, por ejemplo, con el FinCEN Artificial Intelligence System (FAIS), que realiza esa tarea (Goldberg y Senator, 1998).

Cuando la FIU recibe un reporte de actividad sospechosa, es analizada con mayor atención y,

en su caso, la información se hace del conocimiento de las instancias de procuración de justicia (fiscales), para que éstas puedan conectarla con investigaciones en curso o iniciarlas. Si los elementos de valoración son lo suficientemente sólidos, la información se pone a disposición del juez, para el embargo de las cuentas bancarias, de manera que los sujetos indagados no puedan disponer de los recursos que en ellas se encuentran, ni transferirlos para evitar su aseguramiento o eludir la investigación. A partir de ese momento, procesos judiciales penales y civiles se desarrollan para obtener sentencias para su decomiso o extinción de dominio.

Queda pues manifiesta la estrecha relación de la inteligencia financiera con la aplicación de la ley, así como su considerable capacidad para afectar el propósito fundamental de la delincuencia organizada: la ganancia económica.

La inteligencia financiera en México

Las actividades financieras ilegales se han expandido considerablemente a partir de la liberalización económica y la globalización (Helleiner, 1999: 54). En el ámbito mundial, la posguerra fría se caracterizó por una combinación de condiciones contradictorias. La primera, el libre flujo de capitales, que se orientaron en lo fundamental a actividades especulativas e inmobiliarias, antes que al sector productivo. La segunda, un contexto que subestimó la importancia de articular de manera previa entramados legales y regulatorios funcionales. El resultado fue el incremento en las actividades financieras delictivas.

En México, a mediados de 1990, volúmenes no desdeñables de dinero ilícito se lavaron en una economía caracterizada por una apertura escasamente regulada y por la múltiple privatización de empresas controladas por el Estado –incluyendo a la banca– en un entorno de alta corrupción, que favoreció la integración de fondos ilícitos en los circuitos legales. Ello tuvo un efecto generador de la crisis económica que estalló en ese periodo. Las múltiples irregularidades cometidas por la banca durante esa época, que generó una deuda de 60 billones de dólares, fue al final absorbida por el Estado (Fabre, 2009: 90-92).

Muchas de las políticas de liberalización económica adoptadas entre fines de los 1980

y mediados de los 1990 potenciaron no sólo la economía legal de México, sino la ilegal, en particular el tráfico de drogas. A mediados de los 1990, la Drug Enforcement Administration (DEA) calculaba que las organizaciones del tráfico de drogas mexicanas tenían una ganancia anual promedio de siete billones de dólares, mientras que la entonces Procuraduría General de la República (PGR) sostenía que, hacia 1994, esas organizaciones habían tenido una ganancia acumulada de 30 billones de dólares (Andreas, 1999: 129-130).

Con independencia de lo certero que semejantes cifras puedan ser o no, éste fue el entorno que favoreció la adopción de disposiciones institucionales para constituir un régimen contra el lavado de dinero en México. Especialmente, después de que, en 1998, la Operación Milenio, una investigación a las operaciones de esta naturaleza que realizaba la estructura criminal de tráfico de drogas encabezada por Amado Carrillo Fuentes –conocida de manera mediática como el Cártel de Juárez– incluyó la acusación formal contra diversas instituciones bancarias mexicanas. Varias de ellas optaron por declararse culpables en un acuerdo judicial y se comprometieron a mejorar sus prácticas de control y reporte de operaciones, como medida para evitar el juicio en su contra y penalizaciones mayores (U.S. Department of Treasury, 1998; United States District Court for the Central District of California, 1997; United States District Court for the Central District of California Western Division 1999: 1).

En México, la legislación contra el lavado de dinero es también una derivación de las convenciones internacionales signadas por el país en materia de lucha contra el tráfico de drogas. De manera específica, de la Convención de Viena de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, que fue el primer tratado internacional que incluyó el concepto y proceso de esta actividad como uno de los elementos a focalizar (Ávila de la Torre, 2003: 27).

En 1990, el Código Fiscal Federal mexicano incluyó por primera vez un tipo penal relacionado con el lavado de dinero (art. 115 Bis), pero debido a su afectación a otras cuestiones más allá de lo fiscal, así como para retomar lo establecido por la Convención de Viena, en 1996 se derogó este artículo y el tipo penal se convirtió

en el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal (Ortiz Dorantes, s.f.: 45-49).

El 7 de mayo de 2004 se creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es el equivalente al FinCEN estadounidense, con facultades equipadas, dentro del andamiaje institucional mexicano. Sus funciones son:

- Recibir reportes de operaciones financieras y avisos de quienes realizan actividades vulnerables;
- Analizar las operaciones financieras y económicas y otra información relacionada; y
- Diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero (LD) o el financiamiento al terrorismo (FT), y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante la autoridad competente (UIF, 2021).

Y el 17 de octubre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que previó la creación de una Unidad Especializada en Análisis Financiero (arts. 7 y 8), con facultades de investigación de delitos en la materia, que constituye la contraparte más directa de la UIF, dentro de la procuración de justicia federal (*DOF*, 2012).

Red de poder hegemónica, configuración de circuitos institucionales del Estado para fines ilícitos y lavado de dinero en México

En México, entre 2007 y 2020, la Procuraduría General de la República –Fiscalía General de la República, a partir de diciembre de 2018– inició 1632 investigaciones por lavado de dinero. A lo largo de ese mismo periodo, sólo 44 de ellas derivaron en sentencia; además, a probabilidad de que una persona que realice lavado de dinero reciba un castigo es del 2%. En una muestra de 373 expedientes en donde se presumía que las detenciones de personas involucradas se habían logrado por la acción de la inteligencia financiera, esa misma institución sólo inició investigaciones por lavado de dinero en ocho de ellos (Sánchez, Castillo y Melchor, 2020). ¿Por qué, si en

México se cuenta con la estructura institucional para realizar inteligencia financiera, el resultado judicial, en términos de sentencias condenatorias e incautación de recursos de procedencia ilícita es tan pobre?

La respuesta se comienza a esbozar en el trabajo de los autores antes citados, con un ejemplo que les proporcionó el entonces titular de la UIF, Santiago Nieto Castillo. Este funcionario refirió el caso del magistrado Isidro Avelar, quien contaba en su cuenta bancaria un excedente de 50 millones adicionales al sueldo que recibía del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Por razones no aclaradas, la FGR determinó el no ejercicio de la acción penal, cuestión que Nieto consideró motivada por la corrupción (Sánchez, Castillo y Melchor, 2020).

En países donde el hiato entre la funcionalidad que se espera de las instituciones y la experiencia cotidiana es notable, las consideraciones tradicionales de teoría del Estado y otras tantas pueden aparecer insuficientes para dar cuenta de ello. Desde el institucionalismo histórico, autores como Charles Tilly (1985) ha sugerido que, en su dimensión histórica, el Estado no ha surgido tanto como el producto de un pacto civil o de un monopolio legítimo de violencia: ha sido un factual monopolio territorializado de la violencia, pero no necesariamente con intenciones de interés público, sino de beneficiar sobre todo a quienes lograron establecerlo y sus asociados económicos. Las instituciones del Estado están, o bien diseñadas para proteger de manera prioritaria esos intereses, o configuradas para operar de facto a favor de ellos.

Una red de poder hegemónica es el conjunto de individuos que ligados a esos procesos de articulación del Estado –o de posterior redistribución masiva de recursos socialmente deseables– a) definen el sentido último de las instituciones normativas y funcionales del Estado; b) definen y gestionan los mecanismos y canales preferentes de acumulación económica en función de sus intereses específicos; y c) cuentan con la capacidad, en tanto red, de movilizar los recursos necesarios para respaldar los dos aspectos anteriores a partir del uso sistemático de la violencia organizada (Flores Pérez, 2020: 63).

No se trata de hechos de un pasado remoto inconexo: el rastreo de procesos propio del institucionalismo histórico ha permitido identifi-

car la continuidad de vínculos entre actores de poder político o burocrático –electos o designados–, empresarios y delincuentes en sentido tradicional, en una trayectoria dependiente que se autoreforza (*increasing returns*) a lo largo del tiempo (Flores Pérez, 2020).

Ya se hizo referencia a la acusación formal por parte de la justicia estadounidense, por cargos de lavado de dinero, en contra de múltiples instituciones bancarias mexicanas en 1998, en la denominada Operación Milenio, pero estas dinámicas se remontan mucho más atrás.

En México, referentes de lo aquí expuesto pueden apreciarse desde épocas tempranas del siglo XX, por ejemplo, en la relación de múltiples actores de poder con el contrabandista y traficante de drogas tamaulipeco, Juan Nepomuceno Guerra Cárdenas, conocido también como Juan N. Guerra. Aparece ligado, en información de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y en medios de comunicación, con generales comandantes de Zona Militar, congresistas, gobernadores, subsecretarios y ex secretarios del gabinete, procuradores estatales, entre otros altos funcionarios. Todo ello, a pesar de que la institución de inteligencia de la época, la referida DFS, tenía conocimiento de su participación en el tráfico de drogas, al menos desde 1960, como lo evidencia un memorándum firmado por su titular (AGN, 1960).

En pocos momentos se aprecia la estrecha relación social entre actores con roles incompatibles, como fue el caso de la boda de la hija del jefe de la Zona Aduanal de Monterrey –con jurisdicción sobre Tamaulipas–, Fidel Cuéllar Treviño: en el selecto grupo de invitados, del que formaron parte el gobernador de esa entidad, Enrique Cárdenas González –ex subsecretario de Investigación y Ejecución Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que dependía el combate al contrabando– e incluso el propio presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, pero además se integró también el referido Juan N. Guerra (*El Porvenir*, 1976). Uno de sus protectores, el general Tiburcio Garza Zamora, militar en funciones identificado desde los años 1930 como encubridor del contrabando (AGN, 1940), se había aliado con Aarón Sáenz Garza, poderoso general, político y empresario oriundo de Nuevo León, para fundar el Banco de Reynosa (*DOF*, 1957: 2-3), hecho que constituye una

obvia paradoja a la luz del tema sustantivo de este artículo. Tiburcio Garza Zamora disfrutaba además de una concesión privilegiada otorgada a su favor por la Cervecería Cuauhtémoc –propiedad del clan familiar articulado en torno a la familia Garza Sada, de Nuevo León–, de la que era, junto con su protegido, Juan N. Guerra, distribuidor autorizado.

Con el paso del tiempo y a través de diversas fusiones con otras instituciones bancarias propiedad de Aarón Sáenz, Banco de Reynosa acabaría por conformar Banca Confía. Tras la reprivatización de la banca, Banca Confía fue adquirida por varios inversionistas en torno a Jorge Lankenau. Una proporción considerable de ellos eran integrantes del clan familiar Garza Sada, que también adquirió Bancomer (Concheiro Bórquez, 1996: 93-98 y 101-103; Fernández-Vega, 2003).

En 1998, tanto Banca Confía como Bancomer se contaban entre las instituciones financieras acusadas por lavado de dinero en Estados Unidos (U.S. Department of Treasury, 1998; United States District Court for the Central District of California, 1997; United States District Court for the Central District of California Western Division 1999: 1). De todos los antes mencionados, sólo Lankenau enfrentó prisión. Ninguno de los demás; ni siquiera Juan N. Guerra, que murió libre, en 2001.

La configuración de circuitos institucionales del Estado con fines ilícitos, por parte de una red de poder hegemónica, vinculada a actividades ilegales permite, pues, una acumulación de capital ilícito virtualmente institucionalizada y la impunidad selectiva en función de la pertenencia o sociedad con esa misma red, impunidad que también alcanza una virtual institucionalización. Y las sinergias que se requiere para enfrentarla demanda una articulación efectiva de investigación de procuración de justicia, inteligencia en sentido tradicional, pero también, con mucha relevancia, inteligencia financiera.

Los mecanismos de inteligencia tradicional, si bien fueron capaces de descubrir estas relaciones, no contribuyeron a la judicialización de la información en procesos penales. Ni qué decir de los recursos económicos de procedencia ilícita acumulados y que se constituyeron en vías paralelas de capitalización.

Algunas paradojas del régimen global contra el lavado de dinero

Immanuel Wallerstein (1979: 489-492) definió al sistema mundial como un entramado de estructuras, grupos y reglas de legitimación y coherencia que, no obstante, están en tensión permanente porque cada uno de sus integrantes intenta moldearlo en búsqueda de su propio beneficio. Los sistemas nacionales no son autárquicos, sino que están integrados en tal entramado, que implica una división mundial del trabajo. La economía-mundo, que ha regido al globo desde hace 500 años, se caracteriza por la existencia de un mercado económico integrado, que no está sujeto a un sistema político equivalente, sino que está dividido en múltiples entidades políticas con pretensiones soberanistas, pero en condiciones de aguda asimetría de poder. Esta economía-mundo, propia del capitalismo, privatiza las ganancias y socializa las pérdidas y hace que estas últimas sean absorbidas por aquellas entidades políticas más débiles. A partir de estas consideraciones, es posible observar aspectos paradójicos del funcionamiento transnacional de la dinámica del lavado de dinero y de la lucha en su contra, con efectos desiguales para los diversos países en una dialéctica de acumulación final en las metrópolis y mayores costos y pérdidas para las periferias.

En páginas anteriores se señaló que existe una amplia multiplicidad de operaciones que se emplean para conseguir el propósito de ocultar el origen ilegal del recurso económico, evitar su aseguramiento a través de su transformación reiterada y permitir su introducción final en la economía, de manera que se pueda disponer del mismo, sea para su disfrute suntuario directo o para financiar las propias empresas ilícitas. Cabe destacar que, no sin paradoja, uno de los escenarios predilectos para la integración última de los recursos de procedencia ilícita no son los países emergentes, sino aquellos que ofrecen mayor estabilidad económica y respeto a los derechos de propiedad privada. No es infrecuente que la integración final de capital proveniente de lavado de dinero ocurra en países desarrollados justo por las ventajas comparativas que representa la intercomunicación de su sistema financiero, la solidez de la protección a la propiedad privada y la existencia y resguardo del

secreto bancario en condiciones de insuficiente auditoría de cuentas, o penalizaciones relativamente bajas (Buscaglia, 2015: 72 y 74-78).

Dos terceras partes del dinero lavado a nivel mundial se concentran en 20 países, la mayoría de los cuales son países de alto desarrollo, con altos niveles de institucionalización judicial y economías estables y reguladas (Unger, 2007: 80-81).

No puede soslayarse que los entramados legales vigentes en el mundo en materia de supervisión del lavado de dinero son insuficientes e incluso potencialmente funcionales a determinados patrones desiguales de acumulación global de recursos en el sentido desarrollado por Wallerstein, que ya expuse. Un análisis de los efectos de la economía-mundo, de socialización de costos, que ha tenido repercusión en las dinámicas de violencia y criminalidad en México, se encuentra en Márquez *et al.* (2012).

De las actividades ilegales que proveen recursos que son sometidos a procesos de blanqueo, las drogas legales e ilegales aportan alrededor de 50%, mientras que la falsificación, la piratería y el contrabando de mercancías representan en conjunto 39%, según Global Financial Integrity. Con cifras mucho menores, la trata de personas representaría apenas 5% de las ganancias ilegales (Buscaglia, 2015: 50-51).

Por ejemplo, a pesar de que el régimen antilavado de dinero de Estados Unidos es uno de los más articulados y sólidos del mundo, no se puede argumentar que alcance una efectividad suficiente para constituir un disuasivo total para la continuación de esta actividad. Un régimen que pudiera lograr este propósito implicaría serias dificultades para la preservación de un sistema económico y financiero de libre mercado, que funcione de forma fluida y con bajos costos para sus participantes (Reuter y Truman, 2004: 119).

Las inconsistencias se hacen evidentes con hechos como los ocurridos en 2008, cuando sucursales del banco HSBC en Sinaloa fueron negligentes respecto a la observación de las medidas establecidas contra el lavado de dinero y permitieron, tan sólo en ese año, la transferencia de mil cien millones de dólares en efectivo a Estados Unidos. Esta cifra equivale aproximadamente al envío de 11 millones 232 mil dólares diarios. Se calcula que el monto total que HSBC introdujo desde esas sucursales al sistema financiero estadounidense fue de 7 mil millones de

dólares (Brooks, 2012). Por estas operaciones de lavado de dinero y otras realizadas en diversos países, esa institución bancaria pagó una multa de mil 900 millones de dólares, lo que a simple vista mantendría los márgenes de beneficios con notable ventaja frente a los costos (BBC, 2012).

Conclusiones

El régimen global que se aplica contra el lavado de dinero surgió por el interés de uno de los países más afectados por el consumo de drogas psicoactivas ilegales, junto con las medidas punitivas que globalizaron la lucha contra la producción y el trasiego de semejantes sustancias, una vez consideradas como una amenaza a la seguridad nacional. Más tarde, ese instrumento se empleó también para atender otra de ellas, en la misma concepción de la potencia: el combate al terrorismo.

Es un régimen que busca contener o administrar efectos de la globalización económica y financiera, en condiciones donde las economías legales e ilegales están de facto imbricadas y existe un inagotable espectro de transacciones que entrecruzan países, jurisdicciones e instituciones. Los mecanismos internacionales de penalización de esta actividad y de cooperación entre países para detectarla están lejos de ser perfectos. Incluso puede ser debatible si a los grandes centros de poder político y económico les interesa o no que lo fueran.

No obstante, es indudable que los mecanismos que este régimen ha creado, como la inteligencia financiera, constituyen herramientas con gran capacidad de impacto potencial para el desmantelamiento de redes criminales específicas y los entramados de corrupción pública y privada que les son concomitantes. Justo porque se concentra en el recurso fundamental que éstas buscan obtener y del cual se nutren: el dinero que permite ampliar sus inversiones en la economía lícita, que sesga la posibilidad de competencia económica de actores legítimos que carezcan de esa fuente de financiamiento paralela. Es la acumulación ilegal de recursos el elemento que facilita a las redes criminales acortar la maquinaria de corrupción entre políticos, empresarios, oficiales de seguridad y banqueros asociados a sus intereses, así como contratar los más caros despachos jurídicos privados para su

defensa, que en algunos casos cuenta ya con la benevolencia comprada de funcionarios veniales. Son esos recursos el factor que les permite armar ejércitos de sicarios, al tiempo que exhiben su riqueza patrimonial, en sociedades donde ya de por sí son endeble los valores de movilidad social ligada a la meritocracia, respeto a la legalidad, honestidad y responsabilidad cívica.

La inteligencia financiera constituye un instrumento poderoso para dismantelar estructuras criminales. Pero no sólo ello: las redes de poder hegemónicas que configuran circuitos institucionales con fines ilícitos. Su vinculación con las estructuras y procedimientos para la aplicación de la ley es indisoluble: está en su naturaleza y origen. Como todo proceso de inteligencia, puede ser susceptible de presiones políticas, esa es una realidad innegable. Pero no lo es más en comparación con otro tipo de dinámicas y las instituciones de inteligencia donde se desarrollan, como permite constatar el escándalo vigente de intervención de comunicaciones a través de software especializado, adquirido por diversos organismos gubernamentales de inteligencia, operadas sin ninguna autorización judicial, que se ventilaba a mediados de 2021 en los medios de comunicación dentro y fuera del país.

La inteligencia financiera es en sí misma y a no dudar un instrumento con gran capacidad para contribuir a la solución de la crisis de seguridad e impunidad que afecta a México. Vale la pena fortalecerla, no desecharla ni inutilizarla por cuestiones anecdóticas. La herramienta sirve y sirve bien. Así como un buen cirujano no desdeña un buen bisturí ni se deshace de él, un gobierno con visión de Estado no debería descartar el potencial que la inteligencia financiera le representa para hacer frente a uno de los desafíos más ingentes de su tiempo, como es el fenómeno de criminalidad y corrupción que afecta a la nación mexicana.

Fuentes consultadas

Archivos

AGN (1940), Fondo IPS, "Inspector PS-1 al jefe de la Oficina de Información Política y Social", 19 de junio de 1940, Monterrey, Nuevo León, caja 127, expediente 30, fojas 32-33.

- AGN, Fondo DFS, "Memorandum del coronel Manuel Rangel Escamilla", 11 de octubre de 1960, Versión pública del expediente de Tiburcio Garza Zamora, legajo único, fojas 35-36.
- United States District Court for the Central District of California Western Division (1999), "U.S.A. vs. \$12,187,224.13 United States currency (Seized from Accounts of Confia, S. A.), CV 98-5697-ABC (CWX)", Doc. 18, 1 de abril, Los Ángeles, United States District Court for the Central District of California Western Division.
- United States District Court for the Central District of California (1997), "U.S.A. vs. Víctor Manuel Alcalá Navarro [et al.], 98-CR-00509", Doc. 919, Judgement and Probation Commitment Order, 30 de marzo, Los Ángeles, United States District Court for the Central District of California.
- U.S. Congress (1986), "Public Law 99-570 (cited as Anti-drug Abuse Act of 1986)", 27 de octubre, Washington D.C., United States Government Printing Office.
- Referencias**
- Aguayo Quezada, Sergio (2001), *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Ciudad de México, Grijalbo.
- Andreas, Peter (1999), "When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy", en Richard H. Friman y Peter Andreas (eds.), *The Illicit Global Economy & State Power*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- Ávila de la Torre, Alberto Manuel (2003), *Lavado de Dinero: conceptos básicos sobre un sistema económico delictivo*, Ciudad de México, Editorial Porrúa.
- BBC News (2012), "Multa récord al HSBC por posibilitar lavado de dinero", 11 de diciembre, s. l., <<https://bbc.in/3qRwIgn>>, 18 de noviembre de 2021.
- Brooks, David (2012), "HSBC admite en EU que permitió operaciones ilícitas en México", *La Jornada*, 18 de julio, Ciudad de México, DEMOS Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., <https://bit.ly/3HE-5J8W>, 18 de noviembre de 2021.
- Buscaglia, Edgardo (2015), *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*, Ciudad de México, Debate.
- Calderón Arozqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique (2000), "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", en *RAP. Revista de Administración Pública*, núm. 101, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Clark, Robert M. (2014), *Intelligence Collection*, Los Ángeles, Londres, Nueva Delhi, Singapur y Washington D.C., Sage-CQ Press.
- Clark, Robert M. (2010), *Intelligence Analysis. A Target-Centric Approach*, Washington, D.C., CQ-Press.
- Concheiro Bórquez, Elvira (1996), *El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, Ciudad de México, IIEC-UNAM/Editorial Era.
- Cuisset, André (1996), *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, Ciudad de México, Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2012), "Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita", 17 de octubre, Texto vigente, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, Ciudad de México, Cámara de Diputados, <<https://bit.ly/3Fs4K9N>>, 18 de noviembre de 2021.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (1957), "Autorización concedida a los señores Aarón Sáenz, Tiburcio Garza Zamora, Agustín Quiroga y Rolando Vega, para constituir la sociedad que se denominará Banco de Reynosa, S.A.", 1 de julio, Ciudad de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Egmont Group of Financial Intelligence (2021), "Organization and structure", Ottawa, Grupo Egmont, <<https://cutt.ly/LZy4gYx>>, 18 de noviembre de 2021.
- El Porvenir* (1976), "Distinguida boda Cuéllar Mijares-Salazar", *El Porvenir*, 1 de agosto, Monterrey, pp. 1 y 8, tercera sección.
- Fabre, Guilhem (2009), "Prospering from crime: Money Laundering and Financial Crisis", en Eric Wilson (ed.), *Government of the Shadows. Parapolitics and Criminal Sovereignty*, Nueva York, Pluto Press.
- FATF-GAFI (Financial Action Task Force on Money Laundering) (2021), "Who we are", París, FATF-GAFI, <<https://bit.ly/3DwiTCr>>, 18 de noviembre de 2021.

- Fernández-Vega, Carlos (2003), "La bomba Lanke-nau, que manchó funcionarios, a punto del olvi-do", *La Jornada*, 8 de diciembre, Ciudad de Mé-xico, DEMOS Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., <<https://cutt.ly/8KZqiMe>>, 29 de junio de 2022.
- FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) (2021), "About Financial Crimes Enforcement Network", Washington, United States Govern-ment, <<https://cutt.ly/QZy5wmg>>, 18 de no-viembre de 2021.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2020), *Negocios de sombras. Red de poder hegemónica, contra-bando, tráfico de drogas y lavado de dinero en Nuevo León*, Ciudad de México, CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).
- Godson, Roy (1983), *Elements of intelligence*, Piscataway, Transaction Publishers.
- Goldberg, H.G. y Senator, T.E. (1998), "The FinCEN AI System: Finding Financial Crimes in a Large Database of Cash Transactions", en Nicholas Jennings y Michael Wooldridge (eds.), *Agent Technology. Foundations, Applications, and Markets*, Berlín, Springer/Unicom, pp. 283-302, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-662-03678-5_15
- Heuer, Richards J. y Person, Randolph H. (2011), *Structured analytic techniques for intelligence analysis*, Washington, D.C., CQ Press.
- Helleiner, Eric, (1999), "State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance", en Richard Friman y Peter Andreas (eds.), *The Illicit Global Economy & State Power*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) (2000), *RAP. Revista de Administración Pública*. núm. 101, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) (1998), *RAP. Revista de Administración Pública. Seguridad Nacional*, núm. 98, Ciudad de Méxi-co, Instituto Nacional de Administración Públi-ca, A.C.
- Madinger, John (2012), *Money laundering. A guide for Criminal Investigators*, Boca Ratón, Londres y Nueva York, CRC Press Taylor & Francis Group.
- Márquez Covarrubias, Humberto; Delgado Wise, Raúl y García Zamora, Rodolfo (2012), "Violencia e inseguridad en México: necesidad de un partea-guas civilizatorio", *Estudios críticos del desarro- llo*, 2 (2), Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas", pp. 167-197, doi: 10.35533/ecd.0202.hmc.rdw.rgz
- Metscher, Robert y Gilbride, Brion (2005), *Intelligence as an investigative function*, Naples, Internatio-nal Foundation for Protection Officers, <<https://cutt.ly/5TRvlf>>, 18 de noviembre de 2021.
- O'Toole, G.J.A. (1988), *The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage. From the Revolutio-nary War to the Present*, Nueva York, Facts on File.
- Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (2019), *DOD. Dictionary of Military and Associa-ted Terms*, Washington, D.C., The Joint Staff.
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (1999), *Refugios Financieros, Secreto Bancario y Blanqueo de Di-nero*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Ortiz Dorantes, Norma Angélica (s.f.), "El Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita", tesis de Doctorado en Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2002), "Historical Ins-titutionalism in Contemporary Political Scien-ce", en Ira Katznelson y Helen Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York, W.W. Norton.
- Quinter, Peter y Robinson, Gray (2015), "Bank account seizure for money laundering by US law enfor-cement", *Financier World Wide*, Lichfield, Fi-nancier Worldwide, <<https://bit.ly/3oAFUha>>, 18 de noviembre de 2021.
- Reagan, Ronald (1986), "National Security Directive Decision Number 221, Narcotics and National Security", 8 de abril, Washington, D.C., The White House.
- Reuter, Peter y Truman, Edwin M. (2004), *Chasing Dirty Money. The Fight Against Money Laundering*, Washington D.C., Institute for International Eco-nomics.
- Sánchez Ley, Laura; Castillo, Miriam y Melchor, Da-niel (2020), *Lavar dinero en México: un delito del que se sale fácil*, Ciudad de México, Mexi-canos contra la corrupción, 20 de septiembre, <<https://cutt.ly/jKLBagG>>, 29 de junio de 2022.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2013), "Prueba indiciaria o circunstancial. Requisitos que deben cumplir los indicios para que la mis-

ma se pueda actualizar”, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Época: Décima Época, Registro: 2004756, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Libro XXV, octubre, Tomo 2, Materia(s): Penal Tesis: 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), Ciudad de México, SPJN, <<https://bit.ly/3co6FzP>>, 18 de noviembre de 2021.

Tilly, Charles (1985), “War making and state making as organized crime”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Turner, Jonathan E., (2011), *Money laundering prevention. Detecting and resolving financial fraud*, Hoboken, John Wiley & Sons Inc.

U.S. Department of Treasury (1998), “U.S. Customs Service Takes Down Major Drug Traffickers, Corrupt Banks and Bankers in Largest Drug Money Laundering Case Ever”, 18 de mayo, Washington D.C., U.S. Department of Treasury Center Press, <<https://cutt.ly/eZuwoLW>>, 18 de noviembre de 2021.

UIF (Unidad de Inteligencia Financiera) (2021), “Quiénes somos”, Ciudad de México, UIF, <<https://bit.ly/3DLKHmt>>, 18 de noviembre de 2021.

Unger, Brigitte (2007), *The Scale and Impacts of Money Laundering*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Wallerstein, Immanuel (1979), *El Moderno Sistema Mundial*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores.

Carlos Antonio Flores Pérez

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación son Antropología Jurídica y Derechos Humanos. Entre sus más recientes publicaciones destacan, como autor: *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la Consolidación democrática*, Ciudad de México, CIESAS (2009); *Negocios de sombras. Red de poder hegemónica, contrabando, tráfico de drogas y lavado de dinero en Nuevo León*, Ciudad de México, CIESAS (2020); *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el Estado de Tamaulipas*, Ciudad de México, CIESAS (2013); *El laberinto de espejos. Estados Unidos: De la construcción de la doctrina de seguridad nacional a la guerra irregular y la militarización de la lucha contra las drogas*, Ciudad de México, CIESAS (próximamente); como coordinador: *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema*, Ciudad de México, CIESAS (2018).

Recibido: 16 de marzo de 2022.

Aceptado: 23 de junio de 2022.

Publicado: 1 de septiembre de 2022.