



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

**18° FORO PARLAMENTARIO DE
INTELIGENCIA Y SEGURIDAD**

Reunión Semipresencial

29 y 30 de junio de 2021

Serie América

N° 117



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



18º FORO PARLAMENTARIO DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD

Reunión Semipresencial

29 y 30 de junio de 2021

Serie: América

N° 117



18º FORO PARLAMENTARIO DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD
Reunión Semipresencial

29 y 30 de junio de 2021

ÍNDICE

I. Programa de la Reunión.	3
II. Documentos de Apoyo.	10
• Nota Informativa. Inversiones Extranjeras Adversas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	11
• Nota Informativa. Extinción de Dominio para Combatir la Delincuencia Transnacional. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	15
• Nota Informativa. Zonas de Libre Comercio y Delincuencia Transnacional. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	26
• Nota Informativa. Financiación Ilícita / Finanzas Ilícitas en Blockchain/ Bitcoin. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	34
• Nota Informativa. Monedas Digitales de los Bancos Centrales. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	41
• Nota Informativa. Mejores Prácticas AML/CFT. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	47
• Nota Informativa. Blanqueo de Dinero basado en el Comercio. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	55
• Nota Informativa. Desafíos de Seguridad del 5G. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	65
• Nota Informativa. Perspectivas Regionales de Seguridad. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	73



I. Programa de la Reunión



**18º Foro Parlamentario
De Inteligencia y Seguridad
29-30 Junio 2021 · Panamá**

Lunes, 28 de junio

LLEGADA A PANAMÁ

HOTEL JW MARRIOT (Cl. Punta Colón, Panamá, Panama • +507 215-8800)

18:00 RECEPCIÓN · EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS AMÉRICANOS

(Edificio 783, Avenida Demetrio Basilio Lakas, Panamá City, Panamá)

Martes, 29 de junio

7:45 TRASLADO DEL HOTEL AL PARLATINO (Parlamento Latinoamericano y Caribeño)

COFFEE AND BREAK EN EL PARLATINO

9:00 – 18:00 JORNADA DE SESIONES DURANTE TODO EL DÍA

9:00 – 10:00 CEREMONIA DE APERTURA

- **Senador Jorge Pizarro**, Presidente del PARLATINO
- **Honorable Robert Pittenger**, Presidente del Foro Parlamentario Inteligencia y Seguridad
- **Sr. Alejo Campos**, Director Regional – CEO, CBLA Crime Stoppers



- **Honorable Marcos Castellero**, Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá
 - **Honorable Laurentino Cortizo**, Presidente de la República de Panamá
-

10:00 – 11:00 “MONEDAS DIGITALES DE LOS BANCOS CENTRALES” (PRESENTACIÓN)

- **Sr. Erik Bethel**, Miembro distinguido de la Cámara de Comercio Digital
 - **Sr. Paul Touw**, Ex Jefe de Estrategia, Comercio Electrónico, Departamento de Estado de EE.UU
-

11:00 – 12:15 “MEJORES PRÁCTICAS” AML/CTF (PANEL)

- **Hon. Andreas Frank**, AML/CFT asesor del Bundestag, del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo
 - **Hon. Andreas Jahn**, Asesor principal de política exterior del Parlamento Alemán
 - **Sr. Mariano Federici**, Director General de K2 Integrity y Ex Presidente del Grupo Egmont
 - **Sr. Jeffrey Cooper**, Director de Fintech en SAD y Ex Director de Operaciones Internacionales, Investigación Criminal del IRS
-

12:15 – 13:15 ALMUERZO

13:15 – 13:45 MENSAJE DE APERTURA

- Honorable Bill Cassidy, Senador de los Estados Unidos
 - Hon. Andreas Jahn, Asesor principal de política exterior del Parlamento Alemán
 - Honorable Marco Rubio, Senador de los Estados Unidos (Video)
-

13:45 – 14:30 “BLANQUEO DE DINERO BASADO EN EL COMERCIO” (PANEL)

- **Honorable Bill Cassidy**, Senador de los Estados Unidos
 - **Dr. Emanuele Ottolenghi**, Fundación para la Defensa de las Democracias
 - **Hon. Andreas Schwarz**, Miembro del Parlamento Alemán
-

14:30 – 15:10 “DESAFÍOS DE SEGURIDAD DEL 5G” (PANEL)

- **Mr. John Strand**, CEO, Strand Consult



➤ **Mr. Sohan Dasgupta**, Former Deputy General Counsel, U.S. Department of Homeland Security

15:10 – 15:40 COFFEE BREAK

15:40 – 16:40 “MITIGAR LAS AMENAZAS DE SEGURIDAD CIBERNÉTICA A LOS SISTEMAS DE DEFENSA, FINANZAS E INFRAESTRUCTURA” (PANEL)

- **Ms. Victoria Beckman**, Director Digital Crimes Unit (DCU) Americas (Virtually Representing Microsoft)
- **Mr. Surjeet Mahant**, Managing Director at K2 Integrity and head of Cyber Risk Management Services
- **Hon. Marco Zanni**, Italian MEP

16:40 – 17:30 ESPACIO PARA DISUCIÓN, PREGUNTAS Y RESPUESTAS

17:30 – 17:55 “PERSPECTIVAS REGIONALES DE SEGURIDAD”

- **Senador Jorge Pizarro**, Presidente del Parlatino
- **Sr. Severino Mejía**, Asesor de Seguridad de la Presidencia en Panamá
- **Sr. David Saied**, Director de la Unidad de Análisis Financiera (UAF)

17:55 – 18:00 “COMENTARIOS DE CIERRE”

- **Honorable Robert Pittenger**, Presidente del Foro Parlamentario de Inteligencia y Seguridad

18:00 – 19:30 CÓCTEL EN EL PARLATINO

19:30 TRASLADO AL HOTEL



Miércoles, 30 de junio

7:45 TRASLADO DEL HOTEL AL PARLATINO (Parlamento Latinoamericano y Caribeño)

COFFEE BREAK

9:00 – 18:00 JORNADA DE SESIONES DURANTE TODO EL DÍA

09:00 – 09:30 MENSAJE DE APERTURA

➤ **Hon. Mauricio Claver-Carone**, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

09:30 – 10:45 “FINANZAS ILÍCITAS EN BLOCKCHAIN/BITCOIN” (PANEL)

➤ **Sr. J.C. Boggs**, Co-líder de la práctica de Fintech, Blockchain y Cryptocurrency, King & Spalding

➤ **Sr. Patrick Campos**, Director de Estrategia, Seguridad

➤ **Sr. Jackson Mueller**, Director de Política y Relaciones Gubernamentales, Seguridad)

10:45 – 11:15 COFFEE BREAK

11:15 – 12:15 “FINANCIACIÓN ILÍCITA” (PANEL)

➤ **Sra. Sarah Paquet**, Presidente del Grupo Egmont, Jefe de la UIF canadiense

➤ **Sr. Luis Petri**, Diputado de la Nación, Argentina

➤ **Sr. Joseph Humire**, Director Ejecutivo, Centro para una Sociedad Libre y Segura

12:15 – 13:15 ALMUERZO

11:15 – 12:15 “INVERSIONES EXTRANJERAS ADVERSAS” (PRESENTACIÓN)

➤ **Hon. Brent McIntosh**, Ex subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos

13:45 – 14:45 "EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL" (PANEL)

- **Sr. Juan Manuel Pino**, Ministro de Seguridad Pública de Panamá
- **Sr. Germán Garabano**, ex ministro de Justicia y Derechos Humanos de Argentina
- **Sr. Gustavo Villatoro**, Ministro de Seguridad Pública de la República de El Salvador
- **Sr. Alejo Campos**, Director Regional – COO, CBLA Crime Stoppers

14:45 – 15:15 COFFEE BREAK

15:15 – 16:15 PARLATINO - Ley modelo para Combatir el Comercio Ilícito y la Delincuencia Transnacional (PANEL)

- **Hon. Senadora Silvia Giacoppo**, Argentina
 - **Sr. Werner Ovalle**, Vicepresidente de la Organización Mundial de Aduanas
 - **Sr. Albert Sandy**, Secretario Ejecutivo - Consejo de Aduanas y Aplicación de la Ley del Caribe
 - **Mr. Walter Lazo**, Director de Interpol para América Central
-

16:15 – 17:15 ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL (PANEL)

- **Sr. Giovanni Ferrari**, Gerente General de la Zona Libre de Colón
 - **Sr. Piotr Stryszowski**, Director de Gobernanza Pública de la OCDE
 - **Sr. Juan José Vides**, Director de Aduanas de Honduras
-

17:15 – 17:45 "PERSPECTIVAS DE SEGURIDAD REGIONAL"

- **Sr. Michael Chen**, Vicepresidente de la Cámara de Comercio de Colón
- **Dr. Juan Borgo**, Decano de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas



➤ **Hon. Elías Castillo**, Secretario General del PARLATINO

17:45 – 18:00 “COMENTARIOS FINALES”

➤ **Honorable Robert Pittenger**, Presidente del Foro Parlamentario de Inteligencia y Seguridad

18:00 – 18:30 CÓCTEL DE CIERRE EN EL PARLATINO

18:30 TRASLADO AL HOTEL



II. Documentos de Apoyo

Este apartado se encuentra integrado por notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.

INVERSIONES EXTRANJERAS ADVERSAS

Nota Informativa¹

Resumen

La nota informativa contiene datos recientes sobre los niveles de inversión extranjera directa (IED) presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Igualmente, enlista los beneficios y los efectos adversos que presentan estos flujos de capital en la región.

Para los países y las regiones en desarrollo como América Latina y el Caribe, la inversión extranjera (IED), entendida como una forma de movilidad del capital internacional, es considerada como un componente esencial para complementar los recursos internos necesarios para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico de manera sostenible. Asimismo, la IED es un elemento que puede contribuir en la creación de nuevos empleos y ser un canal que facilita la transferencia y disponibilidad de tecnología, marcando el rumbo de la modernización de las industrias nacionales y las actividades productivas, lo cual a su vez facilita la apertura de otros mercados comerciales.

Otros especialistas enumeran una serie de ventajas que la inversión extranjera directa ofrece a las economías de los Estados: 1) es un complemento al ahorro interno con un impacto favorable en la balanza de pagos; 2) crea nuevos activos; 3) incrementa la oferta de productos y alienta una mayor competencia al aumentar la eficiencia de las empresas; 4) genera productos a precios competitivos, lo que contribuye a la reducción de la inflación; y 5) proporciona canales de distribución en el país de origen del capital. En suma, la inversión extranjera contribuye a la creación de empleos y a la generación de riqueza, con el consiguiente mejoramiento de los niveles de vida de la población.²

Acompañando a estos beneficios, los especialistas también dirigen la atención a los efectos negativos de la inversión extranjera directa. Entre estos distingue los siguientes: 1) puede limitar el proceso nacional de industrialización; 2) el potencial desarrollo de los sectores depende de los intereses de la empresa o el inversor; 3) la adquisición de activos puede eliminar puestos de trabajo por la aplicación de tecnologías más desarrolladas, la reestructuración de las firmas adquiridas y la reorientación de las actividades; y 4) las ganancias de las empresas extranjeras

¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

² Revista Alto Nivel. *Lo que nadie dice de la inversión extranjera en México*. 2016. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2T37VCg>

normalmente se trasladan a su país de origen y, por ende, no se quedan en el país receptor.³

En otro plano, el Fondo Monetario Internacional también observa que existen inversiones que pasan por sociedades ficticias o pantalla que no desempeñan actividades empresariales reales. En la práctica, éstas cumplen funciones de mantenimiento de activos, de financiamiento entre empresas o de gestión de activos intangibles, que buscan reducir a un mínimo las obligaciones fiscales globales de las multinacionales y que agudizan los niveles de evasión y elusión, incluyendo el desvío de rentas a paraísos fiscales.⁴ Al respecto, la CEPAL estimó que, en 2018, la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado representó la pérdida de 325,000 millones de dólares, equivalente al 6.1% del Producto Interno Bruto.⁵

A partir de la década de 1990, América Latina se convirtió en uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa, si bien no debe perderse de vista que sus flujos generalmente se destinan a los sectores económicos de cada país que son más atractivos, teniendo en cuenta la mano de obra, la abundancia de recursos naturales y los beneficios fiscales, jurídicos e institucionales.⁶

En términos concretos, en diciembre de 2020, la CEPAL observó que América Latina y el Caribe recibió 160.721 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa en 2019. Una cifra 7.8% menor en comparación con 2018. Igualmente, la organización proyectó que esta reducción de los flujos podría agudizarse entre un 45% y un 55% al cierre de 2020, derivado de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.⁷

En términos generales, la CEPAL observó que las cifras de inversión extranjera directa podrían reducirse un 40% en 2020 y de un 5% a un 10% en 2021 a nivel mundial. En ese tenor, la región de América Latina podría tener la baja más pronunciada, debido a que estos flujos alcanzarían su menor valor desde 2005.⁸

Por otra parte, el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2021, publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), destaca que, a nivel mundial, los flujos de inversión extranjera directa disminuyeron en un 35% en 2020. En este contexto, los confinamientos

³ *Ídem.*

⁴ FMI. El Auge de las inversiones fantasma. 2019. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gQZIKq>

⁵ CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. 2021. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3qn5gzs>

⁶ CEPAL. *Inversión extranjera directa y desigualdad de los ingresos en América Latina. Un análisis sectorial.* 2016. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3h6p5qu>

⁷ CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe cayó 7.8% en 2019 y se prevé un desplome cercano al 50% en 2020.* 2 de diciembre de 2020. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gQ1xYe>

⁸ *Ídem.*

causados por la pandemia de COVID-19 afectaron los proyectos de inversión existentes, principalmente aquellos que era evaluados por las empresas multinacionales. A la par, los flujos de IED colapsaron en los sectores vinculados con la infraestructura, la energía renovable, la provisión de agua para servicios sanitarios, la salud, la alimentación, la agricultura y la educación.⁹

En cuanto a las regiones, este documento observa también la caída de los flujos de inversión extranjera directa en 45% en América Latina y el Caribe, enfatizando que es poco probable que se presente una recuperación sustancial a corto plazo.¹⁰

Teniendo en cuenta los distintos desempeños nacionales, la CEPAL destaca que 17 países tuvieron una caída de las entradas de inversión extranjera en 2019 en comparación con 2018, mientras que 9 países registraron cifras positivas. A continuación, se resumen algunos de sus principales hallazgos:¹¹

- En 2019, los cinco países que recibieron mayores inversiones fueron Brasil (43% del total), México (18%), Colombia (9%), Chile (7%) y Perú (6%).
- En Centroamérica, la inversión extranjera directa creció únicamente en Panamá y Guatemala.
- Europa se ha consolidado como el inversor más importante en la región, seguido de Estados Unidos, a partir de los resultados observados en el período 2010 a 2019.
- Las inversiones intrarregionales disminuyeron de 12% a 6% en ese periodo.
- Con base en el comportamiento de las empresas transnacionales latinoamericanas o “translatinas”, se registró un aumento de 75% en la salida de las inversiones extranjeras directas desde la región en 2019. A la par, en el periodo de 2010 a 2019, se observa que la inversión latinoamericana perdió fuerza.

De manera relevante, el informe mencionado de la UNCTAD resalta que México se consolidó como uno de los 10 países del mundo y el primero en América Latina que atrajo más inversión extranjera directa. En la lista mundial, México subió del lugar 14° en 2019 al 9° en 2020.¹²

Ahora bien, la CEPAL señala que la literatura especializada no se ha centrado lo suficiente en analizar la relación entre la inversión extranjera directa y la desigualdad de los ingresos en los países en desarrollo, incluidos los componentes relacionados

⁹ UNCTAD. *La inversión extranjera directa mundial recuperará algo de terreno perdido, la incertidumbre persiste*. 21 de junio de 2021. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2T1DCM8>

¹⁰ Ídem.

¹¹ CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe cayó 7,8% en 2019 y se prevé un desplome cercano al 50% en 2020*. Op. cit.

¹² UNCTAD. *World Investment Report 2021*. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2U4rREP>

con el capital y los salarios. Principalmente, cuando esta brecha podría ser más evidente entre los trabajadores calificados y no calificados.¹³

Esta primera desigualdad en los ingresos en América Latina, según una especialista de la CEPAL, responde a una tendencia marcada en la cual la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales tiende a localizarse en sectores de mano de obra altamente calificada. Estos últimos evidentemente absorben la mayoría de los beneficios que derivan de las transferencias tecnológicas y de conocimiento, además de incidir en los mayores niveles de productividad.¹⁴

En otra observación pertinente, la inversión extranjera directa en los sectores de servicios y manufacturero aumenta la desigualdad de los ingresos en detrimento del sector primario.¹⁵

De esta forma, la CEPAL resalta los aportes de la inversión extranjera en la región, especialmente al servir de complemento de los recursos nacionales y al favorecer la expansión de actividades exportadoras y el desarrollo del sector automotriz, las telecomunicaciones, la economía digital y las industrias farmacéutica y de dispositivos médicos.¹⁶

Sin embargo, la CEPAL dirige la atención a que la persistencia de problemas estructurales de las economías y el escenario internacional exigen que las políticas para la atracción de la inversión extranjera directa se enmarquen en proyectos que impulsen un cambio estructural progresivo con miras a aumentar la productividad y alcanzar una verdadera inclusión social, igualdad y sostenibilidad ambiental.

En una recomendación general, la CEPAL identifica siete sectores estratégicos que pueden ser apuntalados por la inversión extranjera directa y generar los consiguientes beneficios: 1) la transformación de la matriz energética con base en las energías renovables; 2) la movilidad sostenible y los espacios urbanos; 3) la revolución digital para la sostenibilidad; 4) la industria manufacturera de la salud; 5) la bioeconomía, entendida como la sostenibilidad basada en recursos biológicos y ecosistemas naturales; 6) la economía circular; y 7) el turismo sostenible.

¹³ CEPAL. *Inversión extranjera directa y desigualdad de los ingresos en América Latina*. Op. cit.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe cayó 7.8% en 2019 y se prevé un desplome cercano al 50% en 2020*. Op. cit.

EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL

Nota Informativa¹⁷

Resumen

La nota informativa ofrece un panorama de las ganancias de la delincuencia organizada, así como de las principales características de la figura de la extinción de dominio como una herramienta práctica en la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo.

Introducción

La delincuencia organizada transnacional es una amenaza global en constante evolución y, por su propia naturaleza, conlleva afectaciones para las regiones, países desarrollados y en desarrollo, comunidades y personas. Desde la óptica de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), esta problemática abarca prácticamente “todas las acciones delictivas graves de carácter internacional con fines de lucro en las que está involucrado más de un país”.¹⁸

Esta categoría de actividades delictivas engloba el tráfico de drogas; el tráfico ilícito de migrantes; la trata de personas; el lavado de dinero; el tráfico de armas de fuego; la falsificación de mercancías; el comercio ilícito de vida silvestre; el tráfico ilícito de recursos naturales y bienes culturales; la venta de medicamentos falsificados; el lavado de dinero; los delitos contra la propiedad intelectual y el patrimonio, y algunas áreas de la ciberdelincuencia, como el robo de identidad que genera cerca de un billón de dólares al año. Todas estas modalidades demuestran su capacidad de adaptación a los mercados y el surgimiento de nuevas formas o modelos delictivos que traspasan fronteras y que aprovechan incluso el auge de las tecnologías.¹⁹

La delincuencia organizada tiene impactos negativos para la paz, la seguridad y la salud de las personas y las sociedades, en su conjunto. Este fenómeno deja secuelas negativas que van desde la violación a los derechos humanos; los daños al desarrollo económico, social, cultural, político y civil; y el debilitamiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, principalmente en aquellas encargadas de la aplicación de la ley. Eso sin olvidar los millones de víctimas afectadas por cada una de las diferentes actividades delictivas.²⁰

¹⁷ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

¹⁸ UNODC. *Transnational Organized Crime – The Globalized Illegal Economy. Facts*. Consultado el 22 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3d36r1G>

¹⁹ Ídem.

²⁰ UNODC. *Delincuencia organizada*. Consultado el 22 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gPmQsE>

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito califica a la delincuencia transnacional como un “gran negocio”, pues estimó en 2009 que generaba unos 870 miles de millones de dólares. Una cifra equivalente al 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, a más de seis veces la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo de ese año y a cerca del 7% de las exportaciones mundiales de mercancías.²¹

Asimismo, el tráfico de drogas sigue siendo la forma de negocio más lucrativa de la delincuencia organizada, con un valor anual estimado de 320,000 millones de dólares. En 2009, la UNODC calculó el valor anual aproximado de los mercados mundiales de cocaína y opiáceos en 85,000 millones de dólares y 68,000 millones de dólares, respectivamente. Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó en 2005 que el número de víctimas de la trata de personas era de alrededor de 2.4 millones y que las ganancias anuales ascendían a unos 32,000 millones de dólares.²²

En 2009, el tráfico ilícito de migrantes generó unos 6,600 millones de dólares por el traslado ilegal de 3 millones de migrantes de América Latina a América del Norte. Finalmente, el tráfico ilícito de armas de fuego genera entre 170 a 320 millones de dólares por año.²³

Según la agencia de las Naciones Unidas, en México, los servicios de tráfico ilícito de migrantes, tanto para el ingreso y el tránsito, son operados por redes criminales transnacionales residentes en el país. Estima que, en promedio, “los flujos financieros ilícitos entrantes de 2016 a 2018 fueron de 1.116 millones de dólares, y los salientes, de 13.77 millones de dólares”; mientras que el tráfico de heroína es el mercado más rentable, con un promedio de 4.79 miles de millones de dólares, seguido por los de la cocaína y las metanfetaminas.²⁴

Junto a estos datos, la UNODC señala que los flujos financieros ilícitos “impactan el crecimiento económico sostenible al desincentivar la inversión pública y privada; debilitan las instituciones gubernamentales debido a las pérdidas fiscales y la corrupción y dificultan la lucha eficaz contra la delincuencia organizada transnacional”.²⁵

De esta forma, la delincuencia organizada transnacional tiene como un elemento central las enormes sumas de ganancias, lo cual implica que los grupos y las redes de delincuencia organizada utilicen diversos medios para ocultar y proteger los beneficios obtenidos (dinero, bienes o activos) de estas actividades ilícitas, ya sea

²¹ UNODC. *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*. Consultado el 22 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/35LGG1G>

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ UNODC. *UNODC presenta los resultados de medición de flujos financieros ilícitos en América Latina*. 29 de marzo de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gUnYu1>

²⁵ Ídem.

mediante la corrupción, el lavado de dinero, la extorsión y otras formas de infiltración en las empresas y el gobierno.²⁶

Extinción de dominio

Frente a este panorama complejo, la comunidad internacional ha adoptado los siguientes instrumentos jurídicos a fin de fortalecer la cooperación entre Estados en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus diversos Protocolos sobre la trata de personas, el tráfico de migrantes y el tráfico de armas de fuego.

Al observar las grandes ganancias, los Estados, la Organización de las Naciones Unidas, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Banco Mundial y la INTERPOL, por mencionar algunos actores relevantes, han insistido en la necesidad de impedir la obtención de beneficios por parte de las redes de delincuencia organizada, en particular llevando a cabo un seguimiento y prevención de los movimientos de activos de origen delictivo.²⁷ Otros temas inherentes se refieren a la congelación, confiscación, recuperación y restitución de activos, incluso vinculados con la corrupción en un sentido amplio.

Los expertos del Banco Mundial y de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito coinciden en que en la práctica existen diversos mecanismos de recuperación de activos, los cuales tienen características específicas de acuerdo con cada sistema jurídico nacional, las jurisdicciones designadas y los respectivos procesos establecidos en las materias de carácter civil, penal y/o administrativo.²⁸

Estos elementos quedan reflejados en aspectos que van desde la utilización de diferentes términos para describir el mismo concepto jurídico, -por ejemplo, en algunas jurisdicciones se hace referencia a la “confiscación” y en otras al “decomiso”- hasta la asignación de funciones y responsabilidades diferentes a los actores que participan en la recuperación de activos, ya sean jueces o autoridades policiales.²⁹

Asimismo, la cooperación internacional es de suma relevancia para superar un problema que trasciende fronteras y que debe basarse en cuatro principios clave: 1) el rastreo y recopilación de información; 2) la congelación de activos; 3) la confiscación de activos; y 4) la devolución de activos.³⁰

²⁶ UNODC. Delincuencia organizada. *Op. cit.*

²⁷ INTERPOL. Estrategia sobre delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas. 2017. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gYbMtH>

²⁸ Banco Mundial - la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Manual para la recuperación de activos. Una guía orientada a los profesionales. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3qiMM3g>

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

Ahora bien, los especialistas equiparan la “extinción de dominio” con la “confiscación objetiva” debido a que se “autoriza la confiscación de bienes sin el requisito de una condena”. Esta figura consiste en “una acción contra el activo en sí, y no contra el propietario” y, por lo general, exige que se pruebe que el activo es producto o instrumento de un delito”. Añaden que este tipo de confiscación es útil en casos complejos en los que existe una investigación penal en marcha y, cuando al mismo tiempo, es necesario restringir o incautar los activos, antes de que se llegue a una acusación penal formal.³¹

La confiscación objetiva o extinción de dominio puede realizarse en dos formas:³²

- Por la confiscación en el contexto de un proceso penal y sin la necesidad de una condena final o de un culpable. Esta modalidad suele incorporarse en los códigos o legislación penal para abordar los actos contra el lavado de dinero.
- Por la confiscación sustentada en una norma independiente que introduce un procedimiento separado e independiente, que puede ponerse en marcha en paralelo a los procedimientos penales. Esta modalidad suele regirse por las normas de procedimiento civil.

Experiencias regionales

El Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC), de la UNODC, elaboró la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (2011) siguiendo la tradición jurídica civil en América Latina. Según los especialistas del Congreso de Chile, ésta utilizó el término de “extinción de dominio” por tratarse de una denominación más común en la región. Desde su punto de vista, esta figura jurídica entraña una “consecuencia patrimonial” que requiere de “un procedimiento “autónomo”, sin el cual los países tardarían mucho en poder llegar a una aplicación efectiva y eficiente del mecanismo.³³

La elaboración de la Ley Modelo de Extinción de Dominio respondió al interés de ofrecer una herramienta práctica para la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo, al enfocarse en la persecución de “toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal”.³⁴

Por un lado, la Ley Modelo reconoce el derecho a la propiedad que tiene garantizada una persona en la Constitución, la legislación interna y en los tratados

³¹ Ídem.

³² Ídem.

³³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Extinción de Dominio de bienes de origen ilícito. Legislación internacional y extranjera. Octubre de 2019. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2TYaKVa>

³⁴ UNODC. Ley Modelo de Extinción de Dominio. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2U1i3ve>

internacionales, del cual no pueden ser privadas arbitrariamente. Por otro, limita su alcance frente a los bienes adquiridos con capital ilícito, los cuales no adquieren legitimidad ni pueden gozar de protección legal.³⁵

La Ley Modelo de Extinción de Dominio consta de 49 artículos integrados en los siguientes capítulos; I. Aspectos generales; II. Garantías procesales; III. Aspectos procesales; IV. Procedimiento; V. Pruebas, VI. Nulidades; VII. Administración y destinación de bienes; VIII. Cooperación internacional y IX. Disposiciones finales.

El artículo 2 de la Ley Modelo define “extinción de dominio” como “una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna”.³⁶

A continuación, se presenta un cuadro que enumera los capítulos y los artículos de esta Ley Modelo, siendo resultado de la recopilación de buenas prácticas que pueden servir de insumo para las autoridades legislativas y judiciales de los países.

Estructura de la Ley Modelo de Extinción de Dominio	
Capítulo	Artículos
I. Aspectos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Definiciones. Se incluye otras definiciones clave como “actividad ilícita”, “bienes”, “productos”, “instrumentos”, “afectado” y “buena fe”. • Artículo 2. Concepto (extinción de dominio). • Artículo 3. Retroactividad. • Artículo 4. Imprescriptibilidad. • Artículo 5. Presunción de buena fe. • Artículo 6. Presupuestos de la extinción de dominio. Se enumeran los bienes sobre los que puede proceder la extinción de bienes, por ejemplo, los que son producto, instrumento y objeto materia de actividades ilícitas; aquellos que son de origen lícito y son utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia o que son mezclados con bienes de ilícita procedencia, entre otros. • Artículo 7. Transmisión por causa de muerte. • Artículo 8. Actos jurídicos. • Artículo 9. Inoponibilidad de secreto o reserva.
II. Garantías procesales	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10. Garantías. • Artículo 11. Derechos del afectado. • Artículo 12. Cosa juzgada. • Artículo 13. De la comparecencia al proceso.
III. Aspectos procesales	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 14. Recursos. Establece que contra las decisiones proferidas en el desarrollo del proceso de extinción de dominio procederán los recursos de reposición y apelación.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 15. Trámite del recurso de apelación. Estipula que los requisitos, trámites y plazos serán establecidos en el ordenamiento jurídico interno. • Artículo 16. Medidas cautelares. Se podrán decretar sobre bienes sujetos a extinción de dominio medidas como suspensión del poder dispositivo, el embargo preventivo o incautación y la aprehensión material. • Artículo 17. Notificaciones. • Artículo 18. Emplazamiento. • Artículo 19. Términos.
IV. Procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20. Etapas. Fija que el procedimiento consta de: 1) una fase inicial o preprocesal que estará a cargo de la autoridad competente con funciones de investigación asignadas en el ordenamiento jurídico; y 2) una fase procesal a cargo del juez que se iniciará a partir de la presentación de la pretensión de extinción de dominio. • Artículo 21. Fase inicial o preprocesal. • Artículo 22. Facultades de la autoridad competente en la fase inicial o preprocesal. Se hace referencia a la utilización de cualquier medio probatorio y todas las técnicas de investigación que estime necesarias (entrega vigilada o controlada, operaciones encubiertas, intervención y grabación de toda clase de comunicaciones privadas y vigilancia electrónica o de otra índole, siempre y cuando se garantice el respeto de los derechos fundamentales). • Artículo 23. Terminación de la fase inicial o preprocesal. • Artículo 24. Formulación de pretensión. • Artículo 25. Decisión sobre la pretensión. • Artículo 26. Traslado. • Artículo 27. Audiencia preparatoria. • Artículo 28. Retiro de la pretensión. • Artículo 29. Audiencia de prueba y alegatos. • Artículo 30. Contenido de la sentencia. • Artículo 31. Sentencia anticipada.
V. Pruebas	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 32. Prueba necesaria para extinguir. • Artículo 33. Medios de prueba. • Artículo 34. Valoración de la prueba. • Artículo 35. Carga de la prueba. • Artículo 36. Exclusión de la prueba ilícita.
VI. Nulidades	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 37. Causas de nulidad. • Artículo 38. Oportunidad y trámite.
VII. Administración y destinación de bienes	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 39. Fines. Señala que la administración de bienes tiene como finalidad conservar y mantener la productividad o valor de los bienes. • Artículo 40. Reglas generales de administración. • Artículo 41. De la venta anticipada de bienes. • Artículo 42. Destino de los bienes. Señala que los bienes declarados en extinción del dominio podrán ser destinados al financiamiento de programas de atención y reparación a las

	víctimas de actividades ilícitas y de prevención; a apoyar al fortalecimiento de las instituciones encargadas del combate al crimen organizado; a la inversión en el sistema de administración de bienes; al financiamiento de los gastos procesales; y podrán incluso compartirse con otros Estados que hayan cooperado para la extinción de dominio. Se recomienda que esta decisión sea adoptada por un órgano colegiado de autoridad superior.
VIII. Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 43. Deber de cooperación internacional. Se enfatiza la relevancia de la cooperación de los Estados en lo relativo a las investigaciones y procedimientos cuyo objeto sea la extinción de dominio, cualquiera que sea su denominación. • Artículo 44. Tramite de la solicitud. • Artículo 45. Aplicación de convenios internacionales. • Artículo 46. De la cooperación internacional para la administración de bienes.
IX. Disposiciones finales	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 47. Deber de información de servidor público. • Artículo 48. Colaboración del particular. • Artículo 49. Interpretación armónica.

Tabla elaborada con información de UNODOC. *Ley Modelo de Extinción de Dominio*. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2U1i3ve>

En otra experiencia regional, en febrero de 2021, la Junta Directiva del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) aprobó la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio,³⁷ cuyo objeto es “promover en los países miembros la sanción de una normativa que autorice al Estado a perseguir los bienes de origen o destinación ilícita a través de la vía judicial con la finalidad de declarar el desapoderamiento legal de esos recursos a favor del Estado”.³⁸

Esta Ley Modelo de PARLATINO retoma la misma definición de “extinción de dominio” que brinda la Ley Modelo de Extinción de Dominio, elaborada bajo los auspicios de la UNODC. La iniciativa de esta organización parlamentaria consta de dos capítulos que abarcan los siguientes temas:³⁹

- Capítulo I: objeto; naturaleza jurídica; procedimiento; vigencia; bienes que pueden ser objeto de decomiso o extinción de dominio; pertinencia; personas jurídicas; bienes registrables; bienes no registrables; medidas cautelares; debido proceso; sentencia; sentencia de extinción de dominio; y sentencia anticipada.
- Capítulo 2 sobre “Administración y destinación de los bienes”: fines; reglas generales de administración; de la venta anticipada de bienes; destrucción de los bienes; y destino de los bienes.

³⁷ Senado de Argentina. Junta Directiva del PARLATINO aprueba 11 leyes modelo en sesión remota. 18 de febrero de 2021. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3d6T290>

³⁸ PARLATINO. *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*. Consultado el 23 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/35LpcCy>

³⁹ Ídem.

En cuanto a procedimiento, la Ley Modelo de PARLATINO señala que una “acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real en cuanto se dirige contra bienes muebles e inmuebles, se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso y su único titular es el Estado”.⁴⁰

De manera relevante, la Ley Modelo señala que la extinción de dominio procede contra delitos vinculados con la trata de personas, narcotráfico, asociación ilícita, delitos económicos, corrupción y los demás que cada Estado miembro determine en el ordenamiento jurídico interno.⁴¹

El siguiente cuadro muestra algunas experiencias legislativas de los países en América Latina en materia de extinción de dominio.

País	Legislación
Ley 793 de 2002 de Colombia	<p>La ley consta de 24 artículos que regulan el concepto, las causales, el debido proceso, las garantías, la competencia y el procedimiento.</p> <p>El artículo 4 señala que “la acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa”.⁴²</p>
<p>Ley de Extinción de Dominio de Guatemala</p> <p>Decreto 55-2010</p>	<p>Esta Ley consta de 76 artículos que abarcan temas como el objeto, la acción de extinción de dominio, el debido proceso, las garantías, la competencia y el procedimiento, la administración de los bienes y recursos.</p> <p>El artículo 1 señala que el objeto de este ordenamiento es regular la identificación, localización, recuperación, repatriación de los bienes y la extinción de los derechos relativos al dominio de los mismos, así como de las ganancias, frutos, productos, rendimientos o permutas de origen o procedencia ilícita o delictiva, a favor del Estado; el procedimiento exclusivo para el cumplimiento efectivo de la presente Ley; la competencia y facultades de las autoridades respectivas; las obligaciones de las personas individuales o jurídicas que se dedican al ejercicio de una profesión o</p>

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² Secretaría de la Función Pública de Colombia. Ley 793 de 2002. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3jb6EDW>

	<p>actividades susceptibles de ser utilizadas para la transferencia, uso, ocultamiento y circulación de los bienes producto de actividades ilícitas o delictivas; y los medios legales que permiten la Intervención de las personas que se consideren afectadas por la aplicación de la presente Ley.⁴³</p>
<p>Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito de Honduras</p> <p>Decreto 26-2010</p>	<p>La ley se integra por 86 artículos que regulan la finalidad y objeto; las definiciones; la privación definitiva del dominio de bienes y sus características; la procedencia de estas acciones; el proceso de privación del dominio; los aspectos de la dirección de investigación y los mecanismos de obtención de información de las instituciones, las obligaciones de informar; las técnicas especiales de investigación, productos o instrumentos de ganancias; las medidas precautorias; las garantías y el debido proceso; las notificaciones, citaciones y emplazamientos; las nulidades, incidentes y excepciones; la competencia; la sentencia definitiva; y la administración de los bienes, entre otros aspectos.⁴⁴</p>
<p>Régimen Procesal de la Acción Civil de Extinción de Dominio de Argentina</p> <p>Decreto 62/2019</p>	<p>Este régimen consta de 22 artículos. El Art. 1 señala que “la acción civil de extinción de dominio procede respecto de cualquier derecho, principal o accesorio, sobre los bienes descriptos en el presente régimen. La extinción de dominio se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro proceso judicial, no pudiendo acumularse a ninguna pretensión”.⁴⁵</p> <p>El ordenamiento regula ámbitos relativos a la competencia; la Procuraduría de extinción de dominio a favor del Estado Nacional; las partes; los bienes incluidos; procedencia; las medidas cautelares, la demanda; etapa probatoria; cosa juzgada; el destino de los bienes sometidos a la acción de extinción de dominio; y los Programas de colaboración, entre otros.</p>

México

El 9 de agosto de 2019 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley Nacional de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno federal y de las entidades federativas; el procedimiento correspondiente; y los mecanismos

⁴³ Congreso de Guatemala. Decreto 055-2010. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3qnwKFa>

⁴⁴ Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. Decreto 26-2010. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3y3u1DJ>

⁴⁵ Gobierno de Argentina. Régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio. Decreto 62/2019. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2Uz5S9w>

para que las autoridades administren y moneticen éstos, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios.

En términos prácticos, esta Ley regula la recuperación de activos y la disminución de los recursos de los delincuentes, afectando su capacidad operativa frente a la comisión del secuestro; delincuencia organizada; delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; delitos contra la salud; trata de personas; corrupción; encubrimiento; delitos cometidos por servidores públicos; robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita y extorsión.⁴⁶

La Ley Nacional de Extinción de Dominio se compone de 251 artículos agrupados en los siguientes temas: Disposiciones preliminares (artículos 1 a 16); de la competencia (artículos 17 a 20); litigio (artículos 21 a 98); de las pruebas (artículos 99 a 149); alegatos (artículo 150); resoluciones judiciales (artículos 151 a 156); medio de impugnación (artículos 157 a 169); gastos y costas judiciales (artículos 170 a 171); del proceso especial de extinción de dominio (artículo 172); de las medidas cautelares (artículos 173 a 189); etapa preparatoria - preparación de la acción de extinción de dominio (artículo 190); fases procesales (artículos 191 a 221); de la caducidad (artículo 222); de la transferencia, administración y destino de bienes (artículos 223 a 238); de la cuenta especial (artículo 239); de las unidades (artículos 240 a 242); del registro nacional de extinción de dominio (artículo 243); y de la cooperación internacional (artículos 244 a 251).⁴⁷

De acuerdo con el Art. 1, la Ley Nacional de Extinción de Dominio “es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano”.⁴⁸

Además de estipular que sus disposiciones son de orden público e interés social, el Art. 1 establece que el objeto de la Ley es regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda; el procedimiento correspondiente; los mecanismos a cargo de las autoridades para la administración de los Bienes sujetos a este proceso, incluidos sus productos,

⁴⁶ Canal del Congreso. Publican en el DOF, Ley Nacional de Extinción de Dominio. 12 de agosto de 2019. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3quYrvR>

⁴⁷ Cámara de Diputados. Ley Nacional de Extinción de Dominio. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019. Última reforma publicada el 22 de enero de 2020. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3jbHWTG>

⁴⁸ Ídem.

rendimientos, frutos y accesorios; los mecanismos de disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización; y los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismo.⁴⁹

En el marco de la discusión sobre la acción de inconstitucionalidad 100/2019 mediante la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) demandó la invalidez de la Ley de Extinción de Dominio Ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado sobre diversos artículos, indicando que la extinción de dominio no procede contra bienes de origen lícito, sin importar que éstos tengan uso o destino para la comisión de los hechos delictivos.⁵⁰ La máxima instancia judicial ha reiterado que esta “medida es un juicio civil, independiente de procesos penales, que solo puede aplicarse sobre bienes de origen ilícito, que debe tener un plazo y no es imprescriptible”, por lo cual ha eliminado toda posibilidad de dar efectos retroactivos a sus determinaciones al no tratarse de un tema penal.⁵¹

En 2020, la Fiscalía General de la República (FGR) presentó al Senado el Informe Anual en Materia de Extinción de Dominio (10 de agosto de 2019 al 31 de julio de 2020), que señala que estaban en trámite 43 juicios en materia de extinción de dominio por bienes con un valor de más de 76 millones de pesos. No se tenía registro de solicitudes de cooperación internacional en el ejercicio de las facultades establecidas en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.⁵²

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ El Financiero. Extinción de dominio no procede contra bienes de origen lícito: SCJN. 15 de junio de 2021. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3gZq1x6>

⁵¹ La Jornada. Sin efecto retroactivo las resoluciones sobre extinción de dominio: SCJN. 21 de junio de 2021. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2TXfU3S>

⁵² Senado de la República. Informe Anual en Materia de Extinción de Dominio. Consultado el 24 de junio de 2021 en la URL: <https://bit.ly/35Rq0py>

ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y DELINCUENCIA TRANSNACIONAL

Nota Informativa⁵³

Generalidades sobre las Zonas de Libre Comercio

En la actualidad existe un consenso generalizado sobre el potencial del comercio internacional como un propulsor del desarrollo inclusivo, la equidad y el crecimiento económico, incluidas las vías que facilitan la atracción de inversiones para generar empleos, reducir la pobreza y aumentar las oportunidades económicas. De acuerdo con el Banco Mundial, algunas de las aportaciones de esta actividad radican en que favorece la disminución del precio de los alimentos para las personas que viven en situación de pobreza extrema, mejora el acceso de las mujeres a los empleos, aumenta los incentivos para que las niñas continúen en la escuela y ofrece a los consumidores bienes y servicios de fácil acceso, principalmente a familias de bajos ingresos.⁵⁴

Dicha actividad se enmarca en el proceso globalizador por medio de la integración de las diferentes economías del mundo, generando una interdependencia entre ellas y con el sistema mundial. En este sentido, uno de los principales elementos que lo caracteriza es la “disminución gradual o eliminación progresiva de los obstáculos al libre comercio de bienes y servicios, movimientos de capital, tecnologías y personas entre los distintos países”.⁵⁵

De acuerdo con el portal *Expansión*, una zona de libre comercio es un “territorio en el que, como consecuencia de un acuerdo entre los países que lo integran, existe libertad de comercio respecto de los productos industriales y agrícolas. Algunas de las barreras comerciales, como aranceles y cuotas, se eliminan y se reducen los trámites burocráticos con la esperanza de atraer nuevos negocios e inversiones extranjeras.” La finalidad de esta actividad es la promoción del comercio internacional para generar beneficios en el “crecimiento de la actividad económica, la creación de empleo, la productividad, la estabilidad financiera y las condiciones de vida en los países contratantes”.⁵⁶

Durante las últimas décadas, en el continente americano se han desarrollado modelos de integración económica para la convergencia de los mercados, entre los que se puede destacar el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC;

⁵³ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

⁵⁴ Banco Mundial. *Comercio. Panorama general*. 13 de marzo de 2019. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://bit.ly/2Wn9s3n>

⁵⁵ Francisco Giraldo Isaza. *Antecedentes y posibles ventajas y desventajas del Tratado de Libre Comercio – TLC para un país como Colombia*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2006. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479548749006>

⁵⁶ *Expansión*. *Zona de libre comercio (FTZ)*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.expansion.com/diccionario-economico/zona-de-libre-comercio-ftz.html>

anteriormente TLCAN); la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR; compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, aunque este último se encuentra suspendido); y la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Asimismo, el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reporta la existencia de más de 100 tratados de libre comercio que los países del continente tienen entre sí y con otros países o entes externos a la región como Corea del Sur, Israel, Japón, Taiwán y la Unión Europea, por mencionar algunos.⁵⁷

Al respecto, conforme han evolucionado las políticas y medidas para impulsar el comercio internacional a través de la construcción de tratados de libre comercio, los acuerdos comerciales regionales e intercontinentales, además de la liberación y reducción de aranceles, los expertos señalan que los países han hecho uso de los mecanismos conocidos como zonas francas, con el objetivo de detonar la inversión extranjera directa y promover las exportaciones. Asimismo, mencionan que este tipo de mecanismos integran una serie de componentes respecto a productividad en los que se puede mencionar los avances logísticos en infraestructura, un transporte eficaz, el almacenaje y despachos inteligentes, ya sea en los esquemas de recorrido e integración de insumos y fabricación, así como en la rapidez de entrega de los bienes, insumos y servicios conexos. Según sus características, las zonas francas pueden ser utilizadas para fines comerciales, industriales, aduaneros, de puestos libres, entre otros.⁵⁸

Una de las principales zonas francas del hemisferio occidental es la Zona Libre de Colón, establecida en 1948 y ubicada en la parte Atlántica del Canal de Panamá, cuyo objetivo es la promoción del comercio internacional mediante un marco de beneficios fiscales en donde la mayor parte de las actividades son de comercio al por mayor, además de otras de tipo logístico y bancario. Está dividida en nueve sectores dentro de un espacio de 1,064 hectáreas con más de 1,800 empresas, además de contar con una alta conectividad integrada por cuatro puertos de contenedores en la Ciudad de Colón y uno más en la Ciudad de Panamá, lo que le permite ser un punto central de distribución de mercancías para el resto del continente.⁵⁹

Por su parte, la Asociación de Zonas Francas de las Américas -organismo que integra 25 países de Iberoamérica- apunta que hay 640 parques de zona franca ubicados en dicha región, en los que operan 13,200 empresas generando 1 millón de empleos directos y alrededor de 2 millones de empleos indirectos, con

⁵⁷ OEA/SICE. *Novedades en Materia de Política Comercial*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp

⁵⁸ Rafael Guillermo García-Cáceres y Héctor Rodrigo Ospina-Estupiñan. *Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: Con un énfasis en el caso Latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia. 2017. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.redalyc.org/journal/496/49655539025/html/>

⁵⁹ Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center. *Zona Libre de Colón*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://logistics.gatech.pa/es/assets/special-economic-zones/colon-free-zone>

remuneraciones casi cinco veces mayores (estimado en 1,323 dólares) al salario mínimo promedio de la región. Asimismo, señala que estas empresas generaron en promedio un 4.6 % al producto interno bruto (PIB) de sus países, y menciona que Puerto Rico, República Dominicana y Costa Rica son los principales países con mayores exportaciones en esta materia. A nivel mundial estima que existen 5,400 parques de zona franca.⁶⁰

Comercio Ilícito y Delincuencia Transnacional

Algunos estudios hacen mención que el contexto actual de globalización e integración regional ha traído beneficios en cuanto a los procesos de cooperación económica, política, social y cultural, así como la creación de zonas de libre comercio que conllevan beneficios para las economías y los ciudadanos. No obstante, esta integración también comprende nuevas amenazas y desafíos que han evolucionado a raíz de la interdependencia que caracteriza esta época. La seguridad de los Estados incluye poner especial atención a temas que trascienden fronteras como la delincuencia y el crimen organizado transnacional, pues las ofensas ya no se desarrollan dentro de un único Estado. En América Latina el crimen organizado transnacional está en el centro de las preocupaciones.⁶¹

El crimen organizado -entendido como toda sociedad o asociación establecida para llevar a cabo acciones delictivas para alcanzar poder económico, político o social con actividades complejas como el tráfico de drogas o de personas, productos digitales piratas, medicamentos adulterados, alimentos y bebidas fraudulentos, entre otros- se apoya en el comercio ilícito para diversificar su ejercicio delictual por medio del uso de las dinámicas del comercio internacional y de los avances tecnológicos.⁶²

De acuerdo con especialistas, el comercio ilícito es considerado como “toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida cualquier práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad”. Incluye diversos actos delictivos como el contrabando, el

⁶⁰ Periódico Digital Centroamericano y del Caribe. *Zonas Francas generan 3 millones de empleos en Iberoamérica*. 3 de junio de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://newsinamerica.com/pdcc/economia/2021/zonas-francas-generan-3-millones-de-empleos-en-iberoamerica/>

⁶¹ Jorge Riquelme, Sergio Salinas y Pablo Franco. *El crimen organizado transnacional en América del Sur. Respuestas regionales*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 2019. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/52781/55775>

⁶² Mahmud Aleuy Peña y Lillo. *Comercio Ilícito y Crimen Organizado, Una Mirada Local para un Problema Global*. Observatorio del Comercio Ilícito-Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.cnc.cl/wp-content/uploads/2020/03/COMERCIO-ILICITO-CRIMEN-ORGANIZADO-UNA-MIRADA-LOCAL-PARA-UN-PROBLEMA-GLOBAL.pdf>

fraude, el incumplimiento de regulaciones, la evasión tributaria, la defraudación aduanera, la falsificación y la piratería, entre otros.⁶³

Según la Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito (TRACIT, por sus siglas en inglés) en su Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito apunta que, entre los impactos en cadena que genera el intercambio comercial ilícito, se encuentran un debilitamiento al Producto Interno Bruto global; disminuye los ingresos tributarios de los gobiernos; crea una saturación de las rutas comerciales legales y de la banda ancha de Internet; amplía las cargas en los controles fronterizos; reproduce los actos de corrupción; incrementa la demanda de trabajo forzado; genera riesgos al medio ambiente; financia al terrorismo; debilita al Estado de Derecho; y pone en riesgo a los consumidores ante productos irregulares.⁶⁴

Adicionalmente, la Interpol indica sobre este último punto que, debido a que no cumplen con los requisitos mínimos de calidad, los productos ilícitos pueden ocasionar afectaciones en la salud, lesiones e inclusive la muerte a los consumidores. Algunas situaciones de riesgo pueden ser las falsificaciones a refacciones de automóviles o a los materiales para la construcción; el posible contenido de ingredientes tóxicos en bebidas, alimentos, cosméticos y productos de cuidado personal; y la cantidad errónea del ingrediente activo en medicamentos falsos, entre otros.⁶⁵

Respecto a la manera en que se introducen mercancías ilegales a un país, ya sea por actividades de contrabando o defraudación aduanera, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) clasifica seis formas de comercio ilícito:⁶⁶

1. Cuando las mercancías son camufladas en el equipaje y el cuerpo de las personas que regularmente atraviesan la frontera debido a su vivienda.
2. Cuando las mercancías son camufladas en el interior de vehículos que pasan por el control aduanero debidamente identificados.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito. *Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito: Tracit Recomendaciones para Combatir el Comercio Ilícito*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit_policy_recommendations_global_spanish.pdf

⁶⁵ Interpol. *Productos ilegales – problemática*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Productos-ilegales/Productos-ilegales-problematica>

⁶⁶ Konrad Adenauer Stiftung. *Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica*. 2015. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f5461a20-d8fc-44ce-7071-c4bba9b0274d&groupId=252038

En América Latina y el Caribe, el comercio ilícito se lleva a cabo principalmente mediante el tráfico de cigarrillos, drogas, armas, órganos, migrantes, mujeres y niños, medicamentos prohibidos, piratería, desechos tóxicos, entre otros.

Fuente: Observatorio del Comercio Ilícito-Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile.

3. Cuando se utiliza la adulteración de un documento aduanero de forma dolosa, con o sin la participación de las autoridades aduaneras.
4. Cuando se utilizan convoyes o camiones de carga pesada cubriendo las mercancías ilegales con la carga regular del medio de transporte.
5. Cuando se utilizan vías alternas como puntos ciegos en las fronteras o la incursión irregular en el territorio por vía aérea o marítima.
6. Cuando el tráfico se realiza como posesión de personas particulares que tienen como origen zonas francas libres de restricción.

Es importante mencionar que algunos estudios refieren que la magnitud, el nivel de afectación, volumen o valor monetario real de la economía derivada de actividades ilícitas no se ha cuantificado de forma suficiente, ya que a nivel internacional no existe una metodología puntual, aceptada y con un nivel de consenso para la realización de los cálculos de dicho fenómeno.⁶⁷

No obstante, el informe de *Global Financial Integrity (GFI)* de 2017 señala que las ganancias estimadas que obtiene la delincuencia transnacional derivado de las actividades ilegales más redituables que realiza suman un valor de alrededor de 1.6 billones a 2.2 billones de dólares anualmente. El documento señala que los once tipos de actividades delictivas, con una estimación de su valor máximo de ganancias, son los siguientes: la falsificación (1.13 billones de dólares); el narcotráfico (652,000 millones de dólares [mdd]); la tala ilegal (157,000 mdd); la trata de personas (150,200 mdd); la minería ilegal (48,000 mdd); la pesca ilegal (36,400 mdd); el tráfico ilegal de vida silvestre (23,000 mdd); el robo de petróleo crudo (11,900 mdd); el tráfico de armas pequeñas y ligeras (3,500 mdd); el tráfico de órganos (1,700 mdd); y el tráfico de bienes culturales (1,600 mdd).⁶⁸

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ Global Financial Integrity. *Transnational Crime and the Developing World*. 27 de marzo de 2017. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://gfin integrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>

El Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito sugiere las siguientes recomendaciones para hacer frente al comercio ilícito:

1. Comprometerse con los tratados relacionados con el comercio ilícito.
2. Reforzar los controles de lavado de dinero.
3. Eliminar la corrupción.
4. Racionalizar las políticas tributarias.
5. Fortalecer el entorno aduanero.
6. Fortalecer los esfuerzos de aplicación de la ley.
7. Proteger la Propiedad Intelectual (PI).
8. Intensificar la cooperación entre agencias.
9. Mejorar la gobernanza de las Zonas de Libre Comercio.
10. Informar y compartir datos estadísticos a través de las fronteras.

Fuente: Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito.

En la edición de 2018 del Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito, el cual evalúa 84 economías en cuanto a su capacidad estructural de protección contra esta actividad delictiva con base en cuatro categorías (las políticas gubernamentales, la oferta y demanda, transparencia y comercio, y el entorno aduanero), Finlandia se ubicó en el primer lugar con 85.6 puntos (de 100), seguido de Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Suecia, Austria, Países Bajos, Dinamarca y Alemania. Por promedios regionales, Europa obtuvo una puntuación de 68, Asia-Pacífico con 56 puntos, América con 54 puntos, y Medio Oriente y África con 50 puntos. Cabe mencionar que México se ubicó en el lugar 51° con una puntuación de 58.6.⁶⁹

De acuerdo con la Alianza Latinoamericana Anticontrabando, la cifra que generan las actividades de contrabando en América Latina es de alrededor del 2% del Producto Interno Bruto regional equivalente a 150,000 millones de dólares, lo cual tiene repercusiones negativas en las industrias de la siderurgia, tabaco, licores, medicamentos y cosméticos, acero, plásticos y calzado, textiles y confecciones, y ciberseguridad.⁷⁰

Esta iniciativa regional integra empresas, cámaras de comercio y gobiernos con la finalidad de combatir el comercio ilícito por medio del intercambio de información, la

⁶⁹ Unidad de Inteligencia de The Economist-Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito. *Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito*. 2018. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <http://illicittradeindex.eiu.com/documents/ECO043%20Illicit%20Trade%20WHITEPAPER%20ES%2003.pdf>

⁷⁰ Agencia EFE. *Latinoamérica lucha contra el contrabando, que mueve cerca del 2 % de su PIB*. 7 de mayo de 2019. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.efe.com/efe/america/economia/latinoamerica-lucha-contra-el-contrabando-que-mueve-cerca-del-2-de-su-pib/20000011-3970322>

construcción de buenas prácticas, y la generación de alianzas estratégicas que trasciendan las fronteras con el involucramiento de actores públicos y privados. En mayo de 2019, la Alianza celebró su 5° Encuentro en el que se abordaron temas relacionados con esta problemática como el control aduanero; su relación con el lavado de activos, el narcotráfico y el financiamiento al terrorismo; la desarticulación de las bandas criminales; y la construcción de acuerdos de cooperación para combatir el contrabando.⁷¹

Por último, en el contexto de la emergencia sanitaria, la OMA informó que a nivel multilateral se han puesto en marcha mecanismos para hacer frente al comercio ilícito de bienes vinculados al combate de la pandemia, en donde se han embargado más de 300 millones de unidades de medicina, y el aseguramiento de 47 millones de suministros médicos y más de 2.8 millones de litros de gel antibacterial que no cumplían con los requisitos necesarios.⁷²

Consideraciones para México

El país es el 11° exportador mundial y el primero en América Latina, cuenta con 13 tratados de libre comercio, además del Acuerdo de Continuidad Comercial con el Reino Unido promulgado por el Gobierno mexicano el 1 de junio de 2021,⁷³ lo que lo vincula con alrededor de 50 países con más de 1,300 millones de consumidores, de acuerdo con la Secretaría de Economía.⁷⁴

Para fortalecer la competitividad comercial y la atracción de inversiones, a finales de noviembre de 2020 el Gobierno mexicano firmó una serie de decretos para su entrada en vigor en 2021 y con una vigencia a 2024, los cuales contemplan la ampliación de beneficios fiscales en la frontera norte (establecidos en 2019) y el comienzo de estas medidas en la frontera sur, que abarcan 22 municipios de los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. Los estímulos son la disminución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 16 al 8 %, del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del 30 al 20 %, y del Impuesto Especial de Productos y Servicios (IEPS) a los combustibles. Asimismo, se reanudó la figura para Chetumal de zona franca para las importaciones -ciudad que contó con esta condición hasta 1993- con lo

⁷¹ Alianza Latinoamericana Anticontrabando. *5° Encuentro-Declaración de San José*. Junio de 2019. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: [http://www.andi.com.co/Uploads/Declaraci%C3%B3n%20ALAC_San%20Jos%C3%A9%2019%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Declaraci%C3%B3n%20ALAC_San%20Jos%C3%A9%2019%20(1).pdf)

⁷² Grupo T21. *Comercio ilegal se incrementa con la pandemia; OMA reactiva "Operación STOP"*. 26 de mayo de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <http://t21.com.mx/logistica/2021/05/26/comercio-ilegal-se-incrementa-pandemia-oma-reactiva-operacion-stop>

⁷³ Diario Oficial de la Federación. *Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Continuidad Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, hecho en la Ciudad de México el quince de diciembre de dos mil veinte*. 1 de junio de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619907&fecha=01/06/2021

⁷⁴ Forbes. *México y sus TLC's*. 8 de febrero de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-mexico-y-sus-tlcs/>

que ahora quedó exenta del Impuesto General de Importaciones y del Derecho del Trámite Aduanero, además de los estímulos del IVA e ISR.⁷⁵

Dentro del marco jurídico en el país en cuanto a la regulación del comercio exterior se puede mencionar la Ley Aduanera y su Reglamento; la Ley del Comercio Exterior y sus Reglas Generales; y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, entre otros. Asimismo, en el ámbito de seguridad sobre esta materia se encuentran la Ley de Seguridad Nacional; el Código Penal Federal; el Código Fiscal de la Federación; y el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros.⁷⁶

Asimismo, como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno mexicano, entre sus objetivos destacan erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; el pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos; y reformular el combate a las drogas. También, algunas de sus estrategias específicas son el combate al mercado ilícito de hidrocarburos, al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal, y abatir el tráfico de armas.⁷⁷

Para combatir el contrabando, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) indica que lleva a cabo procesos de control para disminuir el comercio ilícito, además mantiene un intercambio de información con otras administraciones tributarias y aduaneras para hacer frente de manera conjunta al fraude comercial e inhibir el contrabando, el lavado de dinero y la defraudación.⁷⁸

Esta dependencia informó que, en 2020, el embargo de mercancías introducidas de forma ilegal al país fue por un valor de 6,800 millones de pesos, cifra menor a la de 2019 en la que se registró un monto de 23,530 millones de pesos.⁷⁹

⁷⁵ El Economista. *AMLO firma decreto para extender estímulos fiscales a la Frontera Sur*. 27 de noviembre de 2020. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-firma-decreto-para-extender-estimulos-fiscales-a-la-Frontera-Sur-20201127-0032.html>

⁷⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Portal de Servicios de Aduanas-Normatividad*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/legislacionynormatividad.html>

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*. 16 de mayo de 2019. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

⁷⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe Tributario y de Gestión-Cuarto trimestre 2020*. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/ITG_2020_4T.pdf

⁷⁹ *Idem*.

FINANCIACIÓN ILÍCITA / FINANZAS ILÍCITAS EN BLOCKCHAIN/ BITCOIN

Nota Informativa⁸⁰

Resumen

La presente nota informativa explica el concepto de flujos de financiamiento ilícito, entendido por el Banco Mundial como todo dinero que provenga de alguna actividad no legal. Posteriormente, se aborda la temática relativa a las plataformas de transferencias de activos desde una perspectiva de las finanzas ilícitas, especialmente con el uso del bitcoin.

Finalmente, se incluye un apartado que aborda las acciones que el Gobierno mexicano ha emprendido en la materia, con el fin de regular las finanzas ilícitas a partir de la aprobación de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera de 2018.

Flujos de financiación ilícita y su relación con las plataformas digitales / bitcoin

El Banco Mundial define a los flujos de financiación ilícita como todo dinero o capital obtenido, transferido o utilizado ilegalmente. Actualmente, con el desarrollo de las tecnologías digitales, los delincuentes se han beneficiado de éstos para mover sus fondos ilegales. Como consecuencia, este tema está siendo reconocido a nivel mundial como uno de los principales retos a enfrentar por sus afectaciones tanto a la economía como a la seguridad.⁸¹

Según la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL, por sus siglas en inglés), hoy en día, el uso de las tecnologías que aseguran el anonimato del usuario se ha incrementado. Las criptomonedas y la red oscura⁸², al estar basadas en la falta de identidad, facilitan operaciones vinculadas con el tráfico ilegal de

⁸⁰ Nota informática elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

⁸¹ Banco Mundial. *Do Digital Technologies Facilitate Illicit Financial Flows?* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3gZwA2l>

⁸² La red oscura es un espacio virtual, donde el usuario navega en el anonimato, sin ser localizado y sin una ley que regule el ciberespacio. Sin embargo, navegar en ella no es considerado una actividad ilícita. BBC News. *Daniel's Hosting, el servidor más grande de la red oscura que acaba de sufrir un ciberataque masivo.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bbc.in/2SplhaB>

drogas, las armas y los explosivos; la trata de personas; el lavado de capitales; las actividades terroristas y la ciberdelincuencia.⁸³

El Observatorio Económico Latinoamericano (OBELA) describe a las criptomonedas como instrumentos financieros basados en la criptografía (ciencia que cifra o codifica los mensajes). Una de sus características es el código abierto, que permite a los usuarios regular sus operaciones a través de las tecnologías de la información,⁸⁴ mediante una red *peer to peer (P2P)* (de igual a igual), es decir, sin intermediarios, en la que la operación monetaria o financiera no se realiza a través de una institución o gobierno.⁸⁵ Además, no guarda la identidad del usuario.⁸⁶

La criptomoneda más utilizada es el Bitcoin, aunque existen otras. Esta moneda virtual funciona como un medio de intercambio, cuyo valor varía constantemente y sus promotores la usan como reserva de valor.⁸⁷ Las tres formas para adquirir una de estas monedas electrónicas puede ser: 1) la compra (usando dinero); 2) la venta (que pague la gente con la criptodivisa); y 3) al crearla a través de un proceso conocido como la minería de Bitcoin. Las personas que se dedican a esta última actividad son conocidas como “mineros”.⁸⁸

De acuerdo con el OBELA, el uso de las criptomonedas a nivel mundial ha ido en aumento. Esta tendencia también se ha extendido en América Latina. Tan solo, entre 2017 y 2020, esta actividad ha ocupado el 6% del volumen de bitcoins a nivel global; y el porcentaje ha ido en crecimiento en el transcurso del 2021. Asimismo, de los países de ese hemisferio, Venezuela ocupa la primera posición en tener el mayor volumen de bitcoins, seguido de Colombia, México, Brasil, Perú, Argentina, Chile y República Dominicana.⁸⁹

En este sentido, como se menciona anteriormente, esta actividad de intercambio se presta para movilizar grandes activos ilegales a través de las tecnologías digitales, por lo que según el Informe de Delitos Criptográficos 2021, en 2020, los delitos vinculados con activos virtuales representaron un 0.34% de todas las transacciones

⁸³ INTERPOL. *La red oscura y las criptomonedas*. Consultado el 23 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3h03qAj>

⁸⁴ OBELA. *Las criptomonedas en América Latina*. Consultado el 23 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3gPWxcz>

⁸⁵ Indeed. *What is a Peer-to-Peer Network?* Consultado el 23 de junio de 2021 en: <https://indeedhi.re/3j9EcSE>

⁸⁶ OBELA. *Op. cit.*

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ BBC News. *Bitcoin: 6 preguntas para entender la más grande de las criptomonedas, cómo funciona y por qué es peligrosa*. Consultado 23 de junio 2021 en: <https://bbc.in/3j7vDlj>

⁸⁹ OBELA. *Op. cit. Ídem.*

realizadas en ese medio. Este porcentaje representó en activos 10,000 millones de dólares, una cifra menor que en 2019, que fue de 21,400 millones de dólares.⁹⁰

El informe destaca que, de 2019 a 2020, las transacciones con criptomonedas asociadas con actividades ilícitas se redujeron y los delitos de monedas virtuales fueron relativamente menores en comparación con los que se registraron en las finanzas tradicionales. No obstante, “las estafas vía criptomonedas fueron el mecanismo más utilizado por los delincuentes durante el 2020”.⁹¹

En ese mismo año, el delito más cometido vía criptomonedas fue el *ransomware*⁹², mismo que aumentó en ese año (2020), ya que la pandemia de la COVID-19 impulsó el trabajo en casa (*home office*), pero al mismo tiempo ocasionó que las empresas y las organizaciones fueran más vulnerables ante el crimen.⁹³

De acuerdo con el Informe, durante 2020, otro de los delitos más cometidos vía criptomonedas fue el lavado de dinero. Tan solo en ese año, se detectaron 270 cuentas de depósito de todo el mundo de criptomonedas que concentraron cerca de 55% de fondos enviados desde direcciones ilícitas con la intención de ocultar su origen y convertirlos en lícitos.⁹⁴

El estudio señala que estas 270 cuentas recibieron en total 1,300 millones de dólares en criptomonedas y que este monto fue mayor que en el año 2019. Además, destaca que cada una de estas cuentas recibió, al menos, 1 millón de dólares en monedas virtuales de direcciones ilícitas durante el año anterior (2019).⁹⁵

Para combatir este tipo de actividades, el reporte resalta que la implementación de una ley podría limitar las capacidades de los ciberdelincuentes de convertir criptomonedas en efectivo, al identificar y procesar a los propietarios de estas direcciones de depósito.⁹⁶

⁹⁰ El Economista. *Crimen con criptomonedas disminuyó en 2020*. Consultado el 22 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3xFFWao>

⁹¹ *Ídem*.

⁹² Ransomware es un tipo de *malware* (software o programas maliciosos), en el que se pueden secuestrar datos informáticos impidiendo que el usuario pueda acceder a ellos, por lo que se pide un rescate en criptomonedas. Fundéu RAE. *Programa maligno, mejor que malware*. Consultado el 22 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3qimCgU> y Karspersky. *El ransomware: qué es, cómo se lo evita, cómo se elimina*. Consultado el mismo día en: <https://bit.ly/3vP06xx>

⁹³ El Economista. *Op. cit.*

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ *Ídem*.

⁹⁶ *Ídem*.

Los expertos destacan que gobiernos, bancos centrales, economistas y algunos inversores se han opuesto a una red que no está bajo el control y la fiscalización de ningún tipo de jurisdicción.⁹⁷

Sin embargo, a medida que los inversionistas apuestan cada vez más por la criptomoneda, las personas comunes han comenzado a tener más confianza en este tipo de monedas. Aunado a ello, actualmente existen aplicaciones que pueden ser descargadas en los dispositivos móviles, las cuales permiten comprar y vender bitcoins. Como resultado, se observa que la adopción de la criptomoneda se ha intensificado.⁹⁸

Los estudiosos en la materia indican que lo que va del 2021, el precio del bitcoin ha ido en ascenso, a pesar de que las autoridades afirman que “la divisa es una burbuja que estallará en cualquier momento”, ya que como tal no tiene valor propio. Además de que no cuenta con ninguna garantía, es por ello que argumentan que al invertir en el bitcoin existe el riesgo de perder el dinero, en caso de que las cosas no resulten favorablemente.⁹⁹

En cuanto a la región de América Latina y el Caribe, según el estudio “El lado oscuro de América Latina: criptomonedas, cárteles y el auge del cibercrimen” de la consultoría *Intsights*, el crimen organizado en la región ha aprovechado los avances tecnológicos de la banca digital y transferencias de dinero para blanquear sus fondos provenientes de actividades ilícitas, principalmente de la venta de estupefacientes.¹⁰⁰

El informe detalla que los mercados oscuros de la web y el delito cibernético se alimentan del flujo constante de dinero proveniente de las actividades ilícitas. Es por tanto que, los grupos del crimen organizado y los cárteles de la droga en la región están aprovechando los avances tecnológicos en la banca digital y las transferencias de dinero.¹⁰¹

De esta manera, en la región el uso de plataformas de intercambio de criptomonedas no reguladas es el método más utilizado por los criminales para lavar el dinero. Estas plataformas o sistemas son muy atractivas para los grupos delictivos que buscan mover grandes cantidades de dinero a través de canales no rastreables.¹⁰²

⁹⁷ BBC News. *Op. cit.*

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ El Economista. *América Latina se vuelve más atractiva para lavar dinero vía criptomoneda.* Consultado el 23 e junio de 2021 en: <https://bit.ly/3wRx8OK>

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² *Ídem.*

Según el estudio de *Intsghts*, el lavado de dinero se realiza mediante cuentas que están alojadas en plataformas no reglamentadas. Los delincuentes depositan ahí sus recursos para obtener las criptomonedas. Cuando ya cuentan con los activos virtuales, pueden utilizarlos para el pago de alguna mercancía o para negociarlos en dichos espacios.¹⁰³

Otro dato que destaca el reporte es que, una vez que el dinero es legítimo con criptomonedas, la mayoría de estos recursos son utilizados en países de la región con regulaciones pocas rigurosas en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.¹⁰⁴

Según datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que es un organismo que opera a nivel internacional para combatir el uso indebido de nuevas tecnologías para desarrollar actividades ilícitas, señala que el bitcoin es la moneda digital más utilizada como forma de pago para las ventas de medicamentos en los mercados negros y, cada vez más, se está convirtiendo en una opción como método de transferencia de activos provenientes de drogas ilícitas a nivel internacional.¹⁰⁵

Según un informe de *Insightcrime*, en 2018, la Guardia Civil española, desarticuló un grupo criminal que se dedicaba a comprar bitcoins con flujos monetarios procedentes de negocios ilícitos, cuyo destino eran cuentas en Colombia donde se “legalizaba” el dinero. En conjunto, la banda uso 174 cuentas corrientes para lavar 9.3 millones de dólares.¹⁰⁶

América Latina tiene una limitada regulación legislativa en cuanto al control financiero en criptomonedas. El GAFI realiza constantes llamados a los países afectados por estas dinámicas para que protejan sus sistemas financieros.¹⁰⁷

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que desde 2013, algunos países de la región como Perú, Paraguay, Uruguay y Colombia han regulado dichos recursos creando un nuevo estatus legal que permite a las empresas no bancarias emitir dinero electrónico. Las compañías no pueden intermediar con los fondos y deben cumplir con requisitos prudenciales^{108, 109}

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

¹⁰⁵ InSight Crime. Bitcoin sigue siendo la herramienta preferida de lavado de dinero en América Latina. 7 de mayo de 2019. Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/2TZ7ZmO>

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ InSight Crime. *Op. cit.*

¹⁰⁸ Se entiende como regulación prudencial al marco jurídico centrado en la seguridad y estabilidad financiera de las instituciones y del sistema financiero en general. APRA. *What is prudential regulation?* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/35RaKcg>

¹⁰⁹ CEPAL. *Panorama de las Fintech. Principales desafíos y oportunidades para el Uruguay.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3gQZinm>

Según la CEPAL, “en Colombia y Perú, los requisitos prudenciales se extienden al capital. El dinero virtual puede ser emitido por entidades no bancarias que cuenten con licencia y no se considera un depósito en Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay; puede ser emitido por no-bancos con licencia, pero si es considerado como un depósito en Colombia; y solo puede ser emitido por bancos o bancos limitados y se considera un depósito en México”.¹¹⁰

Cabe destacar que algunos países de la región ya cuentan con cajeros automáticos que operan con criptomonedas (criptocajeros), tales son los casos de Colombia que tiene 60; Panamá, 18; República Dominicana, 16; Argentina, 13; y México cuenta con 10 cajeros de este tipo.¹¹¹

Por otra parte, es preciso mencionar que, en junio de 2021, El Salvador se convirtió en el primer país del mundo en adoptar el bitcoin como moneda de curso legal, es decir, que podrá ser utilizada para cualquier transacción, ya sea entre personas físicas o morales. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que esta nueva medida adoptada por el país centroamericano implica una serie de riesgos macroeconómicos y desafíos regulatorios, además de que podría convertirse en un medio utilizado para el lavado de dinero.¹¹²

Por otro lado, de acuerdo con un comunicado emitido en 2018 por Banco Central de Ecuador, se informó que “...el bitcoin no es un medio de pago autorizado para su uso en el país”, de acuerdo con el artículo 94 del Código Orgánico Monetario y Financiero, ya que sus operaciones no están controladas, supervisadas ni reguladas por ninguna entidad de aquel país, razón por la que su uso representa un riesgo financiero para quienes lo utilizan. Sin embargo, no queda prohibida la compra y venta de criptomonedas por Internet.¹¹³ Según diarios locales ecuatorianos, en Ecuador se mueven bitcoins por el equivalente a unos 400 millones de dólares al año (según datos Exchange).¹¹⁴

México

México es uno de los países pioneros en regular el uso de criptomonedas y las operaciones de las casas de cambio de criptodivisas. Este tipo de operaciones encuentra su fundamento en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología

¹¹⁰ *Ídem.*

¹¹¹ El Economista. Bitcoin aumenta su demanda en América Latina. Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3qv8YqT>

¹¹² El Financiero. *En El Salvador puedes pagar con bitcoin en la tiendita de la esquina... peero.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/2So7y4S>

¹¹³ BCE. *Comunicado oficial sobre el bitcoin. 8 de enero de 2018.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3xNSJaQ>

¹¹⁴ PRIMICIAS. El mercado de bitcoins mueve USD 400 millones al año en Ecuador. 14 de junio de 2021. Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3gRQm12>

Financiera, mejor conocida como Ley Fintech de 2018.¹¹⁵ Dicho ordenamiento tiene por objeto “regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores”.¹¹⁶

De acuerdo con información de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), en México, las criptomonedas o activos virtuales son utilizadas como medio de pago electrónico. Éstas solo se podrán operar con los activos virtuales que sean autorizados por el Banco de México, mas no son reconocidos como moneda de curso legal y no están respaldadas por el gobierno.¹¹⁷

¹¹⁵ OBELA. *Op. cit. Ídem.*

¹¹⁶ DOF. *Ley para regular las instituciones de Tecnología Financiera.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://bit.ly/3vZ5JsJ>

¹¹⁷ CONDUSEF. *Revistas condusef, Las Fintech aceleran su paso.* Consultado el 24 de junio de 2021 en: <https://revista.condusef.gob.mx/2021/04/las-fintech-aceleran-su-paso/>

MONEDAS DIGITALES DE LOS BANCOS CENTRALES

Nota Informativa¹¹⁸

Resumen

La siguiente nota describe las ventajas y desventajas del empleo de monedas digitales de los bancos centrales en las economías del mundo. Asimismo, presenta el caso de México, donde se evalúa la forma en que podría traer beneficios el uso de este tipo de monedas y los riesgos que conlleva.

Antecedentes

Las *Central Bank Digital Currency* (CBDC) son las monedas digitales emitidas por bancos centrales. Este tipo de dinero existe de manera previa al Bitcoin.¹¹⁹ De tal forma que los depósitos en una institución bancaria y “las reservas del sistema bancario en las arcas del Banco Central Europeo”, son ejemplos de dinero digital.¹²⁰

De acuerdo con el *Atlantic Council*, las CBDC son la forma digital de la moneda fiduciaria de un país que también es un derecho del banco central, que en lugar de imprimir dinero, puede emitir monedas electrónicas o una cuenta respaldada por la plena fe y el crédito del gobierno.¹²¹

Las CBDC están respaldadas por el banco central de un gobierno, esto implica que ellos tienen el pasivo, en vez de que lo posea un banco privado. A medida que las monedas digitales descentralizadas como Bitcoin se han vuelto más populares, los bancos centrales del mundo están comenzando a reconocer que necesitan entrar en esta dinámica o dejar pasar la evolución del dinero.¹²²

Las monedas digitales emitidas por bancos centrales son responsabilidad de este tipo de instituciones, lo que significa que el gobierno debe mantener reservas y depósitos para respaldarlas. Existen varias razones para que los gobiernos opten por utilizar monedas digitales, entre las que figuran: el costo de administrar y

¹¹⁸ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

¹¹⁹ Bitcoin es una moneda digital descentralizada con la que se puede comprar, vender e intercambiar directamente, sin intermediarios como los bancos. El creador de Bitcoin, Satoshi Nakamoto, describió originalmente la necesidad de “un sistema de pago electrónico basado en pruebas criptográficas en lugar de confianza”. Todas las transacciones de Bitcoin que se han realizado están registradas en un libro público accesible para todos, lo que hace que las transacciones sean difíciles de revertir y difíciles de falsificar. Forbes. What Is Bitcoin And How Does It Work? Consultado el 18 de junio de 2021, en: <https://www.forbes.com/advisor/investing/what-is-bitcoin/>

¹²⁰ BBVA. ¿Qué son las monedas digitales emitidas por bancos centrales? Consultado el 18 de junio de 2021, en: <https://www.bbva.com/es/que-son-las-monedas-digitales-emitidas-por-bancos-centrales/>

¹²¹ Atlantic Council. The Rise of Central Bank Digital Currencies. Consultado el 18 de junio de 2021, en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-rise-of-central-bank-digital-currencies/>

¹²² Idem.

transferir efectivo es alto y esta tecnología (CBDC) puede reducir los gastos; la inclusión financiera, significa que aquellos que no cuentan con servicios bancarios pueden obtener un acceso más fácil y seguro al dinero en su teléfono; las empresas privadas necesitan competencia para cumplir con los estándares de transparencia y limitar la actividad ilícita y, la política monetaria puede fluir de manera más rápida y por medio de las monedas digitales de los bancos centrales.¹²³

Panorama general

En abril de 2020, la República Popular China se convirtió en la primera gran economía en poner a prueba una moneda digital. El Banco Popular de China tiene como objetivo incrementar el uso del yuan digital a nivel nacional con miras a la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2022 en Beijing.¹²⁴

Se estima que más de 150 millones de RMB (renminbi, con equivalencia aproximada de 23 millones de dólares estadounidenses) del yuan digital están en circulación. Por su parte, funcionarios de Estados Unidos como el presidente del Sistema de la Reserva Federal, Jerome Powell y la Secretaria del Tesoro Janet Yellen, han señalado que su país puede comenzar a hacer transacciones a mayor velocidad mediante el empleo de dólares digitales.¹²⁵

En América Latina, Ecuador realizó ensayos del uso de las CBDC en 2014 mediante el anuncio de la emisión de dinero electrónico (DE) por parte del Banco Central de Ecuador (BCE). Un año después del lanzamiento, el BCE hizo posible que los usuarios abrieran sus cuentas y transfirieran fondos con una aplicación móvil. Esta aplicación fue operada por la Corporación Nacional de Telecomunicación (CNT), un operador de telecomunicaciones móviles empresarial de propiedad estatal. El objetivo de este proyecto era disminuir tanto los niveles de pobreza como los diversos gastos del gobierno, ya que el país gastaba anualmente más de 3 millones de dólares en el intercambio de billetes viejos por dólares nuevos.¹²⁶

En diciembre de 2017, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó una ley para abolir el sistema de dinero electrónico del banco central y subcontratar los pagos electrónicos a bancos privados. En marzo de 2018, el sistema se desactivó por completo y se cerraron todas las cuentas.¹²⁷

En febrero de 2020, el Banco Central de Brasil (BCB) lanzó su propia red de pago oficial, denominada Pix, que permite la transferencia instantánea de dinero y el escaneo de códigos QR. Pix tuvo su lanzamiento piloto en noviembre de 2020,¹²⁸

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ PWC. PwC CBDC global index. Consultado el 21 de junio de 2021, en: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/assets/pwc-cbdc-global-index-1st-edition-april-2021.pdf>

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Idem.

con más de 30 millones de personas registradas y más de 71 millones de claves PIX aprobadas. La tecnología desarrollada por el Banco Central de Brasil (BCB) comenzó a estar disponible para clientes de 734 bancos, corredores e instituciones financieras que operan en el país sudamericano.¹²⁹

El principal objetivo del sistema es aumentar la digitalización de las transacciones financieras en Brasil. De acuerdo con el Banco Central de Brasil (BCB), la membresía también ayudará a aumentar la competencia en el mercado financiero y reducirá el uso de papel moneda.¹³⁰

Se prevé que en el futuro, será más común pagar las compras con el nuevo sistema. Después de un período de adaptación, los minoristas deben adoptar el recurso también por las ventajas que ofrece en cuanto a la velocidad de las transacciones (estimada en 10 segundos), y de manera más beneficiosa, por la reducción de costos en el negocio. Las tarifas cobradas a las personas jurídicas por usar el PIX serán más bajas que las transacciones tradicionales con tarjetas de crédito y débito.¹³¹

Según Breno Lobo, Jefe de División del Departamento de competencia del Banco Central de Brasil (BCB), casi el 70% de las transacciones financieras se realizan con efectivo en este país. Se calcula que en diez años de operación con PIX, las transacciones financieras operadas con efectivo disminuirán en 10 puntos porcentuales.¹³²

Por otro lado, en Chile, de acuerdo con Mario Marcel, Gobernador del Banco Central, las monedas digitales emitidas por bancos centrales (CBDC) y el Blockchain son dos de los temas que se encuentran bajo investigación en el Banco Central de Chile con base en su Plan Estratégico 2018-2022.¹³³

En declaraciones emitidas en un Foro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Blockchain en septiembre de 2019, Marcel describió las dos iniciativas que la institución pública bancaria está siguiendo para abordar los desafíos de las fintech, a saber: el Observatorio Tecnológico y el TechLab. El uso de Blockchain en la banca central, así como el de las monedas digitales emitidas por bancos centrales (CBDC), se encuentran entre los temas de estas iniciativas. Sin embargo, el gobernador señaló que “CBDC no necesariamente necesita Blockchain”.¹³⁴

¹²⁹ Globo. PIX começa a funcionar nesta segunda-feira; saiba tudo sobre a nova modalidade de pagamentos. Consultado el 21 de junio de 2021, en: <https://g1.globo.com/economia/pix/noticia/2020/11/16/pix-comeca-a-funcionar-nesta-segunda-feira-saiba-tudo-sobre-a-nova-modalidade-de-pagamentos.ghtml>

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

¹³² Idem.

¹³³ Atlantic Council. The Rise of Central Bank Digital Currencies. *Op. cit.*

¹³⁴ Idem.

Existen algunas desventajas que se prevé podría generar el uso de las CBDC como la posibilidad de que los ciudadanos saquen demasiado dinero de los bancos a la vez y compren monedas digitales de los bancos centrales, desencadenando el pánico bancario; centralizar por medio del gobierno un sistema diseñado para ser privado lo cual puede producir una reacción violenta entre los usuarios y crear riesgos de ciberseguridad y, el hecho de que los procesos regulatorios no están actualizados para hacer frente a las nuevas formas de uso de las monedas.¹³⁵

Por otro lado, cabe agregar que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha resaltado que los bancos centrales pueden tener una serie de beneficios potenciales mediante el uso de las CBDC, entre los cuales figuran los siguientes:¹³⁶

- Costo del efectivo: en algunos Estados, el costo de administrar el efectivo es muy alto debido a un territorio especialmente extenso o áreas particularmente remotas, incluidas las islas pequeñas. Las CBDC podría reducir los costos asociados con la provisión de un medio de pago nacional.
- Inclusión financiera: Las CBDC pueden proporcionar un medio de pago al público, seguro y líquido respaldado por el gobierno que no requiere que las personas tengan una cuenta bancaria. Algunos bancos centrales ven esto como algo esencial en un mundo digital en el que el uso de efectivo está disminuyendo progresivamente, especialmente en países donde la penetración del sector bancario es baja.
- Estabilidad del sistema de pagos: algunos bancos centrales están preocupados por la creciente concentración del sistema de pagos en pocas empresas de gran tamaño (algunas de las cuales son extranjeras). En este contexto, algunos bancos centrales ven a las CBDC como un medio para mejorar la resiliencia de su sistema de pagos.
- Competitividad y disciplina del mercado: algunos bancos centrales consideran que las CBDC pueden ofrecer competencia a las grandes empresas que participan en los pagos y, por lo tanto, constituirse como un medio para limitar las rentas que pueden obtener.
- Contrarrestar las nuevas monedas digitales: algunos bancos centrales ven a las CBDC como una competencia saludable y necesaria, contra las monedas digitales emitidas en el sector privado, algunas de las cuales pueden estar denominadas en monedas extranjeras. Estos bancos centrales consideran que una moneda digital emitida en el país respaldada por el gobierno, denominada en la unidad de cuenta nacional, ayudaría a reducir o prevenir la adopción de monedas emitidas de forma privada, que pueden ser difíciles de regular.
- Política monetaria: algunos académicos ven a las CBDC como un medio para mejorar la transmisión de la política monetaria. Argumentan que las monedas

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ IMF. Central Bank Digital Currencies: 4 Questions and Answers. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://blogs.imf.org/2019/12/12/central-bank-digital-currencies-4-questions-and-answers/>

digitales de los bancos centrales que devengan intereses aumentarían la respuesta de la economía a los cambios en la tasa de política. También sugieren que las CBDC podría usarse para cobrar tasas de interés negativas en tiempos de crisis prolongada (rompiendo así la restricción del “límite inferior cero”), en la medida en que el efectivo se vuelva costoso.

Algunas consideraciones sobre México

De acuerdo con el Banco de México (Banxico) “los activos virtuales se han caracterizado por ser muy volátiles,” su costo es elevado para llevar a cabo transacciones, además, son “difícilmente escalables; a pesar de que algunos esquemas resuelven parcialmente estos problemas, no existe un activo virtual que los resuelva en su conjunto.”¹³⁷

Por otro lado, de acuerdo con Banxico “existe un problema de asimetría de información como resultado de la complejidad de los procesos matemáticos y criptográficos que soportan a los activos virtuales y la dificultad para que los usuarios conozcan dichos procesos”.¹³⁸

Como resultado de la asimetría de información, el banco central de México indica que “los usuarios podrían desconocer si el activo virtual presenta algún tipo de problema que pueda derivar en la pérdida de todos sus recursos.”¹³⁹ Así que la postura de Banxico es “mantener una sana distancia entre los activos virtuales y el sistema financiero”.¹⁴⁰

De forma reciente, el 2 de junio de 2021, Alejandro Díaz de León, Gobernador del Banco de México (Banxico) ha declarado que las monedas digitales es un asunto de gran interés para la Junta de Gobierno de la institución. Asimismo, ha dado a conocer que se está “haciendo una inmersión profunda en la esencia de este tipo de monedas, y recabando las reflexiones que hay del tema a nivel internacional” al tiempo que realizan una propia.¹⁴¹

El gobernador del banco central ha informado que el país “tiene una posición casi inmejorable para hacer esta reflexión,” ya que cuenta con “el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), el cual “funciona las 24 horas del día, los 365 días del año, y [...] ha cobrado una relevante importancia durante la pandemia.”¹⁴²

¹³⁷ Banxico. Sobre los activos virtuales, los riesgos relevantes y el posicionamiento del Banco de México. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/sobre-activos-virtuales-rie.html>

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ El Economista. “Monedas digitales, un tema que ocupa al Banxico: Alejandro Díaz de León”, 2 de junio de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Monedas-digitales-un-tema-que-ocupa-al-Banxico-Alejandro-Diaz-de-Leon-20210602-0115.html>

¹⁴² Idem.

Por último, agregó que “tener esa posibilidad y ese tipo de sistemas de pagos, que no lo tienen muchas economías inclusive avanzadas,” le permite a Banxico “la posibilidad de escoger y hacer esta reflexión en cuanto a las monedas digitales”.¹⁴³

Por su parte, Irene Espinosa, Subgobernadora del Banco de México, ha reconocido que “las monedas digitales pueden ayudar a la inclusión financiera y al desarrollo de los medios de pagos al ofrecer una opción adicional a los consumidores.”¹⁴⁴

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ El Economista. “Moneda digital emitida por bancos centrales coexistirá con efectivo y depósitos bancarios: Banxico,” 16 de febrero de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://bit.ly/3xwR75g>

MEJORES PRÁCTICAS AML/CFT

Nota Informativa¹⁴⁵

Resumen

La siguiente nota aborda dos problemáticas que son de interés para la comunidad internacional: el antilavado de dinero y la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Además, da cuenta de las acciones que se llevan a cabo en México para prevenir y combatir ambos delitos.

Antecedentes

Los términos *Anti-Money Laundering* y *Combating the Financing of Terrorism* (AML/CFT), hacen referencia a acciones contra el lavado de dinero y lucha contra el financiamiento al terrorismo. Ambos asuntos son de vital importancia para los gobiernos y han sido objeto de atención por instituciones como el Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con el FMI el lavado de dinero requiere un delito subyacente, primario y lucrativo (como corrupción, tráfico de drogas, manipulación del mercado, fraude, evasión fiscal), junto con la intención de ocultar el producto del delito o promover la empresa delictiva.¹⁴⁶

Según la organización financiera internacional, estas actividades derivan en flujos financieros que implican el desvío de recursos de usos productivos económica y socialmente, y estos desvíos pueden tener impactos negativos en el sector financiero y la estabilidad externa de los Estados Miembros del FMI.¹⁴⁷

Dichas prácticas también tienen un efecto corrosivo y corruptor sobre la sociedad y el sistema económico en su conjunto, debido a las consecuencias negativas de estas formas de abusos financieros en las economías y los sistemas financieros de los Estados que son parte del FMI. Por esta razón la institución ha estado muy activa durante más de diez años en el abordamiento de los asuntos relacionados con prácticas de AML/CFT.¹⁴⁸

Para el FMI, si existen controles eficientes de prevención del lavado de dinero y lucha contra el financiamiento al terrorismo, es posible que se mitiguen los efectos

¹⁴⁵ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

¹⁴⁶ Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT). Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/index.htm>

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Idem.

negativos de la actividad económica delincinencial y se promueva la integridad y estabilidad de los mercados financieros.¹⁴⁹

De acuerdo con Ramón de la Cruz Ochoa, “el blanqueo o lavado” es el “conjunto de mecanismos y procedimientos, variados y complejos que tienden a dar apariencia de legalidad a bienes de origen delictivo o a bienes de origen ilícito que sus propietarios extrajeron del círculo de bienes conocidos para la Administración.”¹⁵⁰

Con base en información de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se estima que la cantidad de dinero lavado en el orbe durante un año es de entre 2% y 5% del PIB mundial, lo que equivale a una oscilación de entre 800 mil millones de dólares a 2 billones de dólares. Sin embargo, debido a la naturaleza clandestina del lavado de dinero, es difícil estimar la cantidad total de este activo financiero que pasa por el ciclo del blanqueo.¹⁵¹

Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) el financiamiento al terrorismo es “la aportación, financiación o recaudación de recursos o fondos económicos que tengan como fin provocar alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.”¹⁵²

Panorama general

En los años recientes se han apoyado propuestas que tienden a neutralizar a las organizaciones delincuenciales por medio de la intercepción de sus vías de financiación. Al respecto, es importante precisar que primero fue identificado el lavado de dinero y, posteriormente, el financiamiento al terrorismo como técnicas indispensables para lograr este propósito. Para la CNBV ambos fenómenos “coinciden en gran medida al idear su marco preventivo en torno al principio general de ‘conozca a su cliente’ por parte de las entidades financieras y no financieras”.¹⁵³

La CNBV plantea que la diferencia entre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo es que con el primero es relevante indagar la procedencia original de los fondos, mientras que, con el segundo, es esencial identificar el destino de los recursos económicos.¹⁵⁴ Además, “el financiamiento al terrorismo puede ocurrir con

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Repositorio Universitario-IIJ. Crimen organizado. Delitos más frecuentes. Aspectos criminológicos y penales. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11176>

¹⁵¹ UNODC. Money Laundering. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

¹⁵² CNBV. Financiamiento al Terrorismo. Consultado el 22 de junio de 2021, en: https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPP_Financiamiento%20al%20Terrorismo.pdf

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Idem.

bienes lícitos o ilícitos, mientras que para el lavado de dinero el origen de éste es siempre ilícito.”¹⁵⁵

Con base en las consideraciones del FMI, se utilizan métodos similares tanto para el lavado de dinero como para financiamiento del terrorismo. En ambos casos, el actor hace un uso ilegítimo del sector financiero. Las técnicas utilizadas para lavar dinero y financiar actividades terroristas son muy similares y, en muchos casos, idénticas. Por lo tanto, el FMI considera que un marco eficaz de lucha contra el lavado de dinero/financiamiento del terrorismo debe abordar ambas cuestiones de riesgo: debe prevenir, detectar y sancionar los fondos ilegales que ingresan al sistema financiero y la financiación de personas, organizaciones y/o actividades terroristas.¹⁵⁶

Asimismo, las estrategias *AML/CFT* convergen, dado que tienen como objetivo atacar a la organización delictiva o terrorista por medio de afectaciones determinantes de sus actividades financieras, y utilizar la pista financiera para identificar los diversos componentes de la red criminal o terrorista. Lo anterior implica poner en marcha mecanismos para identificar y analizar todas las transacciones financieras y detectar transferencias financieras sospechosas.¹⁵⁷

Por otra parte, es importante mencionar que existe el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que fue establecido en la Cumbre del G-7 celebrada en 1989 en París, Francia y trabaja en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales clave, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organismos regionales especializados en temáticas como las que aborda el GAFI.¹⁵⁸

El GAFI es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocidas como el estándar mundial contra el lavado de dinero (AML) y el financiamiento del terrorismo (CFT).¹⁵⁹

En 1990 el GAFI divulgó sus Cuarenta Recomendaciones que brindan “un diseño de la acción necesaria para luchar contra el lavado de dinero.”¹⁶⁰ Las recomendaciones fueron sometidas a revisión en 1996 y se reformularon de manera

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ IMF. Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism – Topics. Consultado el 22 de junio de 2021, en: <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm#moneylaundering>

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>

¹⁶⁰ CNBV. Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales. Consultado el 23 de junio de 2021, en: https://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Documents/VSPP_GAFI.pdf

sustancial en 2003, para atender las transformaciones acontecidas en el lavado de dinero y prever futuras amenazas.¹⁶¹ En 2001, el GAFI dio a conocer las “8 Recomendaciones Especiales sobre el Financiamiento del Terrorismo”, que se complementaron en 2004 con la “emisión de la 9ª recomendación especial referida al movimiento transfronterizo de efectivo.”¹⁶²

Para 2012, el GAFI difundió una versión renovada de sus Recomendaciones, en las que se agregaron las medidas esenciales contenidas en las anteriores Cuarenta Recomendaciones, con las 9 Recomendaciones Especiales, las cuales son los estándares internacionales utilizados por más de 180 Estados del mundo para luchar eficazmente y a nivel mundial contra los delitos mencionados, “así como para evitar el uso de los sistemas financieros con fines ilícitos.”¹⁶³

Es necesario precisar que las recomendaciones del GAFI establecen las medidas esenciales que los países deben instrumentar para:¹⁶⁴

- Identificar riesgos y desarrollar políticas y coordinación a nivel nacional.
- Actuar contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Instrumentar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados.
- Dotar a las autoridades competentes (por ejemplo, autoridades de investigación, autoridades de enjuiciamiento y autoridades de supervisión) de los poderes y responsabilidades necesarios y poner en marcha otras medidas institucionales.
- Reforzar la transparencia y disponibilidad de información sobre los beneficiarios finales de personas jurídicas y acuerdos legales.
- Facilitar la cooperación internacional.

Aunado a lo anterior, el GAFI ha producido Guías, Mejores Prácticas y brindado otros consejos para orientar a los Estados con la instrumentación de las normas sobre AML/CFT. Algunos de los documentos guía sobre mejores prácticas del GAFI son: Guía sobre las Mejores Prácticas en la entrega de Realimentación a las Instituciones Financieras Informantes y Otras Personas (1998); Mejores Prácticas Internacionales: Enfrentamiento al Uso Indebido de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (2002); Mejores Prácticas Internacionales: Enfrentamiento al Uso Indebido de los Sistemas Alternativos de Envío de Remesas (2003); Documento sobre las Mejores Prácticas acerca del Lavado de Activos a través del Comercio (2008);

¹⁶¹ CNBV. Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales. Consultado el 23 de junio de 2021, en: https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/VSPG_GAFI%20%2020130701.pdf

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ FATF-GAFI. Groupe d'action financière. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations%20du%20GAFI%202012.pdf>

Mejores Prácticas Internacionales: Congelamiento de Activos Terroristas (2009); Mejores Prácticas Internacionales: Detección y Prevención de la Transportación Ilícita Transfronteriza de Efectivo e Instrumentos Negociables al Portador (2010); Mejores Prácticas Internacionales: Manejo de las Implicaciones Políticas en el Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo de los Programas Voluntarios de Cumplimiento Fiscal (2010); Mejores Prácticas para Combatir el Abuso de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (2015); Mejores prácticas sobre Beneficiarios Finales para personas jurídicas (2019), entre otros.¹⁶⁵

Algunos Estados de Latinoamérica están trabajando en el abordamiento de mejores prácticas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En mayo de 2021, Argentina dio a conocer que “está elaborando proyectos de reformas legislativas previéndose modificaciones o nuevas Resoluciones UIF¹⁶⁶, conforme un sistema moderno adecuado a nuevas realidades y a los principios del estado constitucional y democrático de derechos y las 40 Recomendaciones del GAFI.”¹⁶⁷

Por ese motivo se elaboró un estudio comparado sobre los principales retos que plantea la legislación actual en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y se “analizaron las fortalezas y debilidades de los sistemas de prevención de la región frente a la crisis sanitaria provocada por la pandemia.”¹⁶⁸

En el caso de Brasil, en febrero de 2016, el GAFI emitió una declaración en la que expresaba su profunda preocupación por el continuo fracaso del país sudamericano para subsanar las deficiencias identificadas en su informe de evaluación mutua de junio de 2010, especialmente las relacionadas con el terrorismo y el financiamiento de esta actividad ilegal.¹⁶⁹

Después de la aprobación de la Ley No. 13.810 en febrero de 2019 y del Decreto No. 9.825 en junio de 2019, el GAFI revisó el nuevo marco jurídico de Brasil para identificar y congelar activos terroristas. En general, el GAFI está satisfecho de que Brasil haya logrado un progreso sustancial y abordado la mayoría de sus deficiencias de sanciones financieras específicas, lo que concluye el proceso. El

¹⁶⁵ FATF-GAFI. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf> y UAF. Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. Consultado el 23 de junio de 2021, en:

https://www.uaf.cl/descargas/legislacion/internacionales/GAFI%20Nuevas_40_Recomendaciones.pdf

¹⁶⁶ Unidad de Inteligencia Financiera.

¹⁶⁷ Gobierno de Argentina. La UIF participó en la 49° Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo N°4 "ASUNTOS FINANCIEROS" del MERCOSUR. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-uif-participo-en-la-49deg-reunion-ordinaria-del-subgrupo-de-trabajo-ndeg4-asuntos>

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ FATF-GAFI. Outcomes FATF Plenary, 16-18 October 2019. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-october-2019.html>

GAFI ya no considera que esto sea una preocupación para los miembros que lo integran.¹⁷⁰

Chile tiene un sector bancario y financiero grande y bien desarrollado con un régimen antilavado de dinero y financiamiento del terrorismo establecido. La estabilidad económica de Chile lo convierte en un lugar atractivo para las operaciones financieras de grupos criminales. Sin embargo, la legislación reciente ha abordado muchas de las vulnerabilidades sistemáticas del anterior régimen de AML/CFT para incluir deficiencias en la detección y prevención del lavado de dinero, la flexibilización de las leyes de secreto bancario y el aumento de la supervisión de las instituciones públicas.¹⁷¹

Por su parte, Guatemala cuenta con diversas estructuras legislativas, regulatorias e institucionales para llevar a cabo acciones encaminadas a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Es de destacar el nivel de cumplimiento del país con respecto a la mayoría de los criterios técnicos de las Recomendaciones del GAFI.¹⁷²

De acuerdo con el GAFI, es importante resaltar las actividades de Guatemala en la identificación de riesgos por medio de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR). En general, existe un nivel adecuado de comprensión de los riesgos del lavado de dinero, así como una coordinación y cooperación funcional por parte de las autoridades y el sector privado.¹⁷³

Por último, en Perú, la Autoridad Administradora de Banca, Seguros y Fondos de Pensiones, publicó recientemente el reglamento contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo aplicable a las entidades supervisadas por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del país.¹⁷⁴

Con base en la regulación, se debe establecer un sistema para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo mediante la gestión de la exposición al riesgo AML/CFT, el cual debe estar compuesto por políticas y procedimientos establecidos por el ente regulado para la presentación de informes, en línea con la regulación. Estos deben incluir los siguientes requisitos:¹⁷⁵

- Aprobación de políticas y procedimientos para la gestión del riesgo AML/CFT.
- Designar a un Oficial de Cumplimiento.
- Aprobar políticas de debida diligencia.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Know your country. Chile. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.knowyourcountry.com/chile1111>

¹⁷² FATF-GAFI. Mutual Evaluation of Guatemala. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <https://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/guatemala/documents/mutualevaluationofguatemala.html>

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ BBVA. Anti-Money laundering regulation. Consultado el 23 de junio de 2021, en: <http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/en/11030/>

¹⁷⁵ Idem.

- Realizar auditorías internas y externas del sistema de AML/CFT.
- Aprobar procedimientos para prevenir, detectar y comunicar a la UIF-Perú todas las transacciones sospechosas que pudieran tener un vínculo con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, mediante un Registro de Transacciones Sospechosas (RTS).
- Emitir un informe anual del Oficial de Cumplimiento sobre la situación de AML/CFT.
- Instrumentar mecanismos para atender las solicitudes de información realizadas por la UIF-Perú y las autoridades correspondientes.

Algunas consideraciones sobre México

México es Estado Miembro del GAFI desde el año 2000 y ha sido objeto de tres Rondas de evaluaciones mutuas en los años 2000, 2004 y 2008. El Estado mexicano ha realizado varias acciones encaminadas a mejorar la observancia de los estándares con medidas de carácter institucional y legislativo, las cuales han ayudado a robustecer el sistema antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo.¹⁷⁶

En 2016, el país llevó a cabo su primera Evaluación de Riesgos sobre lavado de dinero y financiamiento del terrorismo con base en la Recomendación 1 del GAFI, la cual fue calificada por el organismo en 2017, “respecto a las medidas de lucha contra el LD y el FT vigentes en México a la fecha de su visita *in situ* (28 de febrero al 16 de marzo de 2017), el GAFI analizó el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones y el nivel de efectividad del sistema LD/FT de México (Cuarta Ronda de evaluaciones)” y emitió recomendaciones para el mejoramiento del régimen.¹⁷⁷

Con base en la información proporcionada por la “Evaluación Nacional de Riesgos 2020”, desde que México se integró al GAFI se han generado grandes avances en la concreción de un régimen contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, particularmente, destacan acciones como: la tipificación de ambas actividades como delitos con base en los estándares convenidos a nivel internacional; el establecimiento y reforzamiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); “la emisión de diversas disposiciones en materia de prevención al LD/FT aplicables al Sistema Financiero (SF); la incorporación de nuevas Actividades Vulnerables (AV) a la norma correspondiente; el establecimiento del procedimiento de extinción de dominio,”¹⁷⁸ entre otras.

En relación con el terrorismo, el Código Penal Federal lo define como el “acto en contra de cosas o servicios públicos que produzcan alarma, temor o terror en la

¹⁷⁶ SHCP. Evaluación Nacional de Riesgos 2020. Consultado el 24 de junio de 2021, en: <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf>

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem.

población para presionar a una autoridad.”¹⁷⁹ Asimismo, en el Artículo 139 Ter, de dicho Código, se establece que: “Se aplicará pena de cinco a quince años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo...”¹⁸⁰

En el territorio nacional el financiamiento del terrorismo es un delito de nula incidencia respecto de los que más se perpetran.¹⁸¹ Sin embargo, en los años recientes el gobierno ha llevado a cabo indagatorias por indicios de este crimen.¹⁸²

Al respecto es posible mencionar que la evaluación del GAFI sobre México, publicada en 2018, indica que “entre el 2006 y el 30 de noviembre del 2014, las autoridades iniciaron 28 averiguaciones previas sobre potenciales delitos de terrorismo, mismas que no dieron indicios de financiamiento a actividades terroristas y algunas de ellas fueron clasificadas como trata de personas.”¹⁸³

¹⁷⁹ El Economista. “México sí ha investigado financiamiento al terrorismo, pero sin consecuencias penales”, 7 de enero de 2020. Consultado el 24 de junio de 2021, en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Mexico-si-ha-investigado-financiamiento-al-terrorismo-pero-sin-consecuencias-penales-20200107-0103.html>

¹⁸⁰ Cámara de Diputados. Código Penal Federal. Consultado el 24 de junio de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010621.pdf

¹⁸¹ El Economista. “México sí ha investigado financiamiento al terrorismo, pero sin consecuencias penales”. *Op. cit.*

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Idem.

BLANQUEO DE DINERO BASADO EN EL COMERCIO

Nota Informativa¹⁸⁴

Resumen

La siguiente nota aborda el blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales, donde las ganancias ilegales se disfrazan a través de transacciones comerciales para limpiarlas y que parezcan provenientes de actividades lícitas. Debido a la complejidad de las transacciones comerciales y al gran volumen del comercio internacional se trata de una de las prácticas más difíciles de investigar. Aunque, hay técnicas comunes de blanqueo de capitales.

También, aborda el papel que desempeña el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en materia de prevención y combate al lavado de dinero, al financiamiento del terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción en masa. El Organismo apoya a las naciones que, si bien tienen deficiencias regulatorias, legislativas y estratégicas en la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, mantienen su compromiso de cooperación.

Introducción

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) define al blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales (TBML, por sus siglas en inglés) como el proceso de disfrazar las ganancias del crimen y mover valor, es decir, moviendo dinero utilizando transacciones comerciales para legitimar su origen ilegal o financiar sus actividades.¹⁸⁵

El documento “Blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales. Tendencias y Desarrollo” publicado por el GAFI, en diciembre de 2020, señala que el objetivo principal de cualquier esquema TBML es el movimiento deliberado de recursos ilícitos a través de transacciones comerciales. Al hacerlo, los criminales pueden participar en otras actividades ilegales, como preparar facturas falsas, descripción falsa de los productos para evadir los controles, y otras infracciones fiscales y aduaneras. La finalidad del TBML no es el movimiento de mercancías, sino el movimiento de dinero, que facilitan las transacciones comerciales.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Nota informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

¹⁸⁵ FATF. Blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales. Tendencias y Desarrollo. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/Trade-Based-Money-Laundering-Trends-and-Developments.pdf>

¹⁸⁶ Ídem.

Panorama general

El esquema de blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales es uno de los principales medios que utilizan las organizaciones delictivas para el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas e integrarlo en la economía formal.¹⁸⁷ Según el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el TBML es una de las formas de lavado de dinero más difíciles de investigar debido a la complejidad de las transacciones comerciales y al gran volumen del comercio internacional.¹⁸⁸

Entre las técnicas más comunes de blanqueo de capitales basadas en el comercio son:¹⁸⁹

- Sobrefacturación y subfacturación de bienes y servicios: el elemento clave de esta técnica es la tergiversación del precio del bien o servicio, con el fin de transferir valor. En este tipo de arreglo, el importador y el exportador son cómplices de la tergiversación.
- Envío excesivo o insuficiente de bienes y servicios: este método implica la tergiversación de la cantidad de bienes o servicios, incluidos los "envíos fantasma" en los que no se mueve ningún producto. Tanto el importador y el exportador son cómplices.
- Facturación múltiple de bienes y servicios: no requiere la tergiversación del precio; más bien se centra en la reutilización de la documentación para justificar pagos múltiples por el mismo envío de mercancías o prestación de servicios. Los delincuentes o los financistas del terrorismo explotan aún más esto al reutilizar los documentos en múltiples instituciones financieras.
- Bienes y servicios descritos falsamente: involucra la tergiversación de la calidad o el tipo de un bien o servicio, como el envío de un bien económico, que se describe como un artículo más caro, o un producto completamente diferente, para justificar el movimiento de valor.

Cada año se blanquean más de 550 mil millones de dólares en los Estados Unidos y la Unión Europea, las dos economías más grandes del mundo. En la actualidad, los criminales pueden encontrar mayores dificultades para colocar y esconder su dinero gracias a las recientes acciones de Estados Unidos y la UE que endurecen las regulaciones contra el lavado de dinero y amplían el monitoreo y la aplicación. El presidente Joe Biden, ha hecho de la lucha contra la corrupción una de las principales prioridades de seguridad nacional, mientras que la Unión Europea

¹⁸⁷ Ídem.

¹⁸⁸ U.S. Government Accountability Office. Countering Illicit Finance and Trade: U.S. Efforts to Combat Trade-Based Money Laundering. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://www.gao.gov/products/gao-20-314r>

¹⁸⁹ FATF. Blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales. Tendencias y Desarrollo. *Op. Cit.*

durante mucho tiempo ha estado preocupada por el dinero ilícito y libre de impuestos.¹⁹⁰

Estados Unidos es uno de los paraísos fiscales más grandes del mundo para el efectivo ilícito y uno de los lugares más fáciles para formar empresas fantasma anónimas, las cuales deben estar en el centro de los esfuerzos anticorrupción.¹⁹¹ En el país, los bancos están obligados a informar sobre las transacciones financieras sospechosas al Departamento del Tesoro. Sin embargo, se percataron que muchas veces los bancos no tienen acceso a la documentación de la mayoría de las transacciones comerciales para las cuales procesan los pagos, lo que dificulta la identificación de actividades sospechosas. Debido al gran volumen de comercio, las agencias de aduanas también tienen dificultad para identificar documentos comerciales fraudulentos que a menudo se mezclan con el comercio legítimo.¹⁹²

El 1 de enero de 2021, Estados Unidos promulgó la “Ley de Autorización de Defensa Nacional William M. (Mac) Thornberry para el año fiscal 2021”, la cual incluye la “Ley contra el blanqueo de dinero de 2020”, dentro de los propósitos de ésta, se encuentran:¹⁹³

1. Mejorar la coordinación y el intercambio de información entre las agencias encargadas de administrar los requisitos contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, las agencias que examinan a las instituciones financieras para comprobar el cumplimiento de esos requisitos, las agencias federales de aplicación de la ley, las agencias de seguridad nacional, la comunidad de inteligencia e instituciones financieras.
2. Modernizar las leyes contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo para adaptar la respuesta del gobierno y del sector privado a las amenazas nuevas y emergentes.
3. Fomentar la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías por parte de las instituciones financieras para contrarrestar el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.
4. Reforzar que las políticas, los procedimientos y los controles de las instituciones financieras contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se basen en el riesgo.

¹⁹⁰ FP. Biden Can't Fight Corruption Without Help From Europe. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://foreignpolicy.com/2021/01/14/biden-corruption-money-laundering-shell-companies-european-union/>

¹⁹¹ Ídem.

¹⁹² GAO. Countering Illicit Finance and Trade: U.S. Efforts to Combat Trade-Based Money Laundering. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://www.gao.gov/products/gao-20-314r>

¹⁹³ House of Representatives. “Ley de Autorización de Defensa Nacional William M. (Mac) Thornberry para el año fiscal 2021”. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://docs.house.gov/billsthisweek/20201207/CRPT-116hrpt617.pdf>

5. Establecer requisitos uniformes de presentación de información sobre beneficiarios reales para:
 - A. Mejorar la transparencia de las agencias de seguridad nacional, inteligencia y aplicación de la ley y las instituciones financieras con respecto a las estructuras corporativas y el conocimiento del flujo de fondos ilícitos a través de esas estructuras.
 - B. Desalentar el uso de corporaciones fantasma como herramienta para disfrazar y mover fondos ilícitos.
 - C. Ayudar a las agencias de seguridad nacional, inteligencia y aplicación de la ley en la persecución de delitos.
 - D. Proteger la seguridad nacional de los Estados Unidos.
6. Establecer una base de datos segura y no pública en la Red de Control de Delitos Financieros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (FinCEN, por sus siglas en inglés) para información sobre beneficiarios reales.

Se trata de la primera legislación importante contra el lavado de dinero en Estados Unidos en dos décadas. El Departamento del Tesoro tiene un año para emitir las regulaciones correspondientes. En caso de que las empresas falseen la información de los beneficiarios reales, éstas se harán acreedoras a sanciones civiles y penales. La debilidad de esta legislación radica en que las empresas existentes tendrán otros dos años para cumplirla, una vez que las regulaciones estén vigentes.¹⁹⁴

Por su parte, la Unión Europea (UE) publicó en su Diario Oficial, el 26 de febrero de 2021, la lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. El objetivo de ésta es fomentar un cambio en su legislación y prácticas fiscales a través de la cooperación. La UE, en su labor por mejorar la gobernanza fiscal internacional, necesita, evidentemente, enfrentar los desafíos exteriores para sentar las bases imponibles en sus países miembros. La lista sirve para hacer frente al blanqueo de capitales, al fraude o evasión fiscal y a la elusión fiscal.¹⁹⁵ Algunos de los países que se encuentran en la lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales son:¹⁹⁶

Samoa Americana no aplica ningún intercambio automático de información financiera, no ha firmado ni ratificado, incluso a través de la jurisdicción de la que dependen, la Convención Multilateral de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Asistencia administrativa, no se comprometió

¹⁹⁴ FP. Biden Can't Fight Corruption Without Help From Europe. *Op. Cit.*

¹⁹⁵ Consejo de la Unión Europea. Fiscalidad: lista de la UE de países y territorios no cooperadores. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

¹⁹⁶ Diario Oficial de la Unión Europea. Conclusiones del Consejo sobre la lista revisada de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales. Consultado el 21 de junio de 2021, en la URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.066.01.0040.01.ENG

a aplicar los estándares mínimos de Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS).

Dominica no tiene una calificación mínima de "Cumplido en gran medida" por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales para el Intercambio de Información, previa solicitud.

Fiyi no es miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales para el Intercambio de Información, no ha firmado ni ratificado el Convenio Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua, tiene regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, no se ha convertido en miembro del Marco Inclusivo sobre BEPS o implementado el estándar mínimo anti-BEPS de la OCDE.

Trinidad y Tobago no aplica ningún intercambio automático de información financiera, no tiene una calificación mínima de "Cumplido en gran medida" por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales para el Intercambio de Información, previa solicitud, no ha firmado ni ratificado la Convención Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua, tiene regímenes fiscales preferenciales perjudiciales.

Islas Vírgenes estadounidenses no aplica ningún intercambio automático de información financiera, no ha firmado ni ratificado, incluso a través de la jurisdicción de la que dependen, la Convención Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua, tiene regímenes fiscales preferenciales nocivos, no se comprometió a aplicar las normas mínimas de BEPS.

Panamá no tiene una calificación mínima de "Cumplido en gran medida" por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales para el Intercambio de Información, previa solicitud.

Igualmente, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) publicó una lista conocida como "lista gris" o "Jurisdicciones bajo un Mayor Monitoreo", en donde se encuentran países que, si bien tienen deficiencias regulatorias, legislativas y estratégicas en la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, mantienen su compromiso de cooperación. Por lo que, se encuentran en un proceso de implementación de un plan de acción con el GAFI. Entre las naciones que se encuentran en esta lista son:¹⁹⁷

Barbados, en febrero de 2020, asumió el compromiso político de colaborar con el GAFI y fortalecer la eficacia de su régimen. Para ello, trabajará en implementar su plan de acción en el que demuestre que aplica de manera efectiva la supervisión basada en riesgos para las instituciones financieras; tomar las medidas necesarias

¹⁹⁷ FATF. Jurisdicciones bajo mayor control - febrero de 2021. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html>

para garantizar que la información básica, y sobre el beneficiario real, sea precisa, actual y esté disponible; aumentar la capacidad de su Unidad de Inteligencia Financiera para mejorar la calidad de la información financiera, entre otros.¹⁹⁸

Islas Caimán ha avanzado en la actualización de su estrategia nacional contra el lavado de dinero; ha realizado una evaluación de riesgo de financiamiento del terrorismo; enmendado su regulación contra el lavado de dinero y creado una nueva oficina financiera para investigar el lavado de dinero. Además, trabajarán para aplicar sanciones que sean efectivas en aquellos casos en los que las partes relevantes no presenten información precisa, adecuada y actualizada sobre el beneficiario final; así como en demostrar que están procesando todo tipo de lavado de dinero, etc.¹⁹⁹

Jamaica trabajará con el GAFI para implementar su plan de acción, el cual incluirá a todas las instituciones financieras en el régimen contra el lavado de dinero y garantizará una supervisión adecuada basada en el riesgo de todos los sectores; certificará que la información básica y sobre todo del beneficiario sea real, precisa y esté actualizada; incrementará el uso de información financiera y aumentará las investigaciones y enjuiciamientos de lavado de dinero, y asegurará la implementación de sanciones financieras específicas contra el financiamiento al terrorismo.²⁰⁰

Nicaragua ha tomado medidas para mejorar su régimen contra el lavado de dinero, inclusive ha solicitado asistencia de otras jurisdicciones con el objetivo de investigar y enjuiciar casos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Además, adoptó una ley que establece un registro de beneficiarios finales. Nicaragua continuará trabajando con el GAFI en la implementación de su plan de acción para finalizar la Evaluación Nacional de Riesgos y así desarrollar una comprensión más integral de su riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; evitando que las personas jurídicas y los acuerdos se utilicen indebidamente con fines delictivos; entre otros.²⁰¹

Panamá, desde 2019 asumió el compromiso político de trabajar para consolidar la efectividad de su régimen de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El país debe esforzarse por implementar su plan de acción para fortalecer su

¹⁹⁸ FATF. Barbados. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html#barbados>

¹⁹⁹ FATF. Islas Caimán. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html#caymanislands>

²⁰⁰ FATF. Jamaica. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html#jamaica>

²⁰¹ FATF. Nicaragua. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html#nicaragua>

comprensión del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; informar los hallazgos de sus políticas nacionales para mitigar los riesgos identificados; seguir tomando acciones para identificar a los remitentes de dinero sin licencia e implementar sanciones efectivas; verificar la información del beneficiario final y el acceso oportuno por parte de las autoridades competentes, estableciendo mecanismos efectivos para monitorear las actividades de las entidades extraterritoriales y evaluando los riesgos existentes del uso indebido de personas jurídicas; utilizar la información de la Unidad de Inteligencia Financiera para las investigaciones de lavado de dinero, demostrando su capacidad para indagar y enjuiciar el lavado de dinero que involucre delitos tributarios extranjeros y continuar brindando cooperación internacional constructiva y oportuna para tales delitos.²⁰²

Cabe destacar, que el gobierno de Panamá presentó ante el Parlamento, en abril de 2021, tres proyectos de ley, uno implementa adecuaciones en materia de transparencia internacional y de prevención contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; la segunda iniciativa instaura medidas en lo que respecta al ingreso y manejo de dinero en efectivo, valores y documentos negociables que sobrepasen los 10.000 dólares, los cuales no se declaran al momento de ingresar al país, y el último aborda la extinción de dominio de bienes ilícitos.²⁰³

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá refiere que las iniciativas presentadas son resultado de las recomendaciones efectuadas al país como consecuencia de los distintos procesos de evaluación ante organismos internacionales. Como ya se mencionó en párrafos anteriores, Panamá se encuentra en las listas del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y de la Unión Europea (UE) por deficiencias en la lucha contra el lavado de activos.

También, el documento “Blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales. Tendencias y Desarrollo”, destaca que la cooperación y la coordinación entre las autoridades competentes es un factor clave en la detección e interrupción exitosa de cualquier actividad de lavado de dinero y financiación del terrorismo. Para el blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales, la colaboración entre las fuerzas del orden, los fiscales, las unidades de inteligencia financiera, los servicios de aduanas y otras autoridades, y los mecanismos rápidos de intercambio de información, resulta indispensable, debido a la complejidad y variedad de los esquemas del blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales.²⁰⁴

²⁰² FATF. Panamá. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html#panama>

²⁰³ SWI. Gobierno de Panamá impulsa leyes antiblanqueo para salir de listas grises. Consultado el 22 de junio de 2021, en la URL: https://www.swissinfo.ch/spa/panam%C3%A1-para%C3%ADs-fiscales_gobierno-de-panam%C3%A1-impulsa-leyes-antiblanqueo-para-salir-de-listas-grises/46578026

²⁰⁴ FATF. Blanqueo de capitales por medio de actividades comerciales. Tendencias y Desarrollo. *Op. Cit.*

También, las Asociaciones Público – Privadas son vistas como una plataforma para compartir información y conocimiento sobre lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, identifican nuevos y emergentes riesgos, e intercambian información. En algunas jurisdicciones las Asociaciones sirven como un canal adicional de intercambio financiero entre las autoridades y las entidades informantes.²⁰⁵

Las Recomendaciones del GAFI contemplan la cooperación entre el sector público y privado en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento al terrorismo, pero no requieren explícitamente que las jurisdicciones establezcan una asociación público – privada. Éstas pueden ser útiles como una forma de aumentar la comunicación entre los sectores involucrados e incluso contribuir a un diálogo más amplio.²⁰⁶

México

México se ha sumado a los esfuerzos de la comunidad internacional para la prevención y el combate al lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva. Implementó la penalización de estos delitos conforme a los más altos estándares internacionales; creó y fortaleció la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF); emitió diversas disposiciones en materia de prevención al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo aplicables a las entidades financieras y actividades vulnerables no financieras; así como el fortalecimiento de las autoridades reguladoras y supervisoras.²⁰⁷

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicó en el 2020, la Guía para la Prevención y Detección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en el Sistema Financiero Derivadas de Actos de Corrupción.²⁰⁸

La Ley Federal para la Prevención e identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en el artículo 2° destaca que el objetivo de la Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, instaurando medidas para prevenir y detectar actos que involucren recursos de procedencia ilícita.²⁰⁹

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ Gobierno de México. UIF - Evaluación Nacional de Riesgos. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/uif-evaluacion-nacional-de-riesgos?idiom=es>

²⁰⁸ CNBV. Guía para la Prevención y Detección de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en el Sistema Financiero Derivadas de Actos de Corrupción. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Guia_Anticorrupcion_2020.pdf

²⁰⁹ CNBV. Ley Federal para la Prevención e identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>

También, el gobierno fusionó la Marina Mercante y la Marina Armada de México con la finalidad de que la administración esté libre de corrupción, que se haga frente al contrabando y a la introducción de droga a través de los puertos del Golfo y del Pacífico.²¹⁰ Igualmente, los Agentes Aduanales de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) y la Administración General de Aduanas se centrarán en el tema de la seguridad para que no entre contrabando, ni armas y se frene la corrupción, sin detener el comercio.²¹¹

Igualmente, el país es miembro de pleno derecho del Grupo de Acción Financiera (GAFI) desde el año 2000, y ha sido evaluado en los años 2000, 2004, 2008 y 2017 con el objetivo de medir su nivel de cumplimiento con los estándares internacionales en materia de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción en masa. En ese último año de evaluación colocaron a México en un proceso de Seguimiento Intensificado, por lo que, el país debe informar anualmente sobre los avances en el cumplimiento a las acciones recomendadas mediante Informes de Seguimiento.²¹²

En diciembre de 2020, México envió el Tercer informe de Seguimiento ante el GAFI, donde solicita que siete recomendaciones sean reclasificadas, las cuales fueron calificadas como Parcialmente Cumplidas (PC), estas son:

- Recomendación 8. Organizaciones Sin Fines de Lucro (PC)
- Recomendación 10. Debida diligencia del cliente (PC)
- Recomendación 12. Personas expuestas políticamente (PC)
- Recomendación 15. Nuevas tecnologías (PC)
- Recomendación 16. Transferencias electrónicas (PC)
- Recomendación 17. Dependencia en terceros (PC)
- Recomendación 18. Controles internos y filiales y subsidiarias (PC)

Por su parte, el GAFI podría mejorar las calificaciones de 6 de las 7 recomendaciones. La recomendación 8 relativa a las medidas para combatir el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo en las Organizaciones Sin Fines de Lucro pasaría a Mayormente Cumplida (MC); la recomendación 10, sobre la Debida diligencia del cliente, que se refiere a identificar al cliente y beneficiario

²¹⁰ AMLO. Presidente anuncia unión de Marina Mercante y Marina Armada de México para el fortalecimiento del cuidado de puertos. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: <https://lopezobrador.org.mx/2021/06/01/presidente-anuncia-union-de-marina-mercante-y-marina-armada-de-mexico-para-el-fortalecimiento-del-cuidado-de-puertos/>

²¹¹ CAAAREM. Agentes Aduanales de CAAAREM y la Administración General de Aduanas juntos en el combate contra la corrupción aduanera. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: <https://www.caaarem.mx/saladeprensa/agentes-aduanales-de-caaarem-y-la-administracion-general-de-aduanas-juntos-en-el-combate-contra-la-corrupcion-aduanera/>

²¹² Gobierno de México. Tercer Informe de Seguimiento Intensificado de México ante el GAFI. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/UIF_016.pdf

final a través de documentos, datos o información confiable de fuentes independientes, cambiaría a MC; la recomendación 12, sobre Personas expuestas políticamente, pasaría a Cumplida (C); la número 15, referente a Nuevas tecnologías, cambiaría a MC. En lo que respecta a la recomendación 16 sobre Transferencias electrónicas y la 17 de Dependencia en terceros, pasarían a cumplida (C), respectivamente.²¹³

²¹³ La Jornada. México mejorará en 6 o 7 de las recomendaciones contra lavado de dinero. Consultado el 23 de junio de 2021, en la URL: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/19/economia/mexico-podria-mejorar-6-de-7-recomendaciones-contra-el-lavado-de-dinero/>

DESAFÍOS DE SEGURIDAD DEL 5G

Nota Informativa²¹⁴

Resumen

La siguiente nota aborda los desafíos de la 5G, es decir, la nueva generación de tecnología de redes móviles, la cual brindará oportunidades para el avance tecnológico y la innovación, mejorando extraordinariamente la velocidad, cobertura y capacidad de respuesta de las redes inalámbricas. Conectará a personas, cosas, datos, aplicaciones, sistemas de transporte y ciudades en entornos de redes de comunicaciones inteligentes. Aunque, la implementación de ésta traerá desafíos que se tienen que abordar puesto que sus vulnerabilidades representan oportunidades para ciberataques generalizados. Una mejor ciberseguridad es esencial para el futuro de la 5G.

Introducción

La denominación 5G es la nueva generación de tecnología de redes móviles. Se trata de una tecnología inalámbrica para la transmisión de datos entre dispositivos como smartphones u otro tipo de aparatos con conexión a Internet. Ésta permitirá navegar hasta a 10 GBps (gigabytes por segundo), 10 veces más rápida que las principales ofertas de fibra óptica del mercado.²¹⁵

El potencial de 5G viene determinado por su capacidad para mejorar extraordinariamente la velocidad, cobertura y capacidad de respuesta de las redes inalámbricas; baja el nivel de latencia, es decir, disminuye el tiempo de respuesta y permite controlar de forma remota un dispositivo; proporciona un aumento de la cobertura, principalmente cuando hay multitudes, entre otros.²¹⁶

La demanda de los consumidores está configurando el desarrollo de los servicios de banda ancha móvil. Posiblemente, a partir de 2025, el número de dispositivos conectados a Internet alcance los 50 000 millones. Se espera que la quinta generación de tecnologías móviles 5G conecte a personas, cosas, datos, aplicaciones, sistemas de transporte y ciudades en entornos de redes de comunicaciones inteligentes. Además, las tecnologías 5G darán soporte a aplicaciones tales como edificios y hogares inteligentes, ciudades inteligentes,

²¹⁴ Nota informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

²¹⁵ National Geographic España. Qué es el 5G y cómo nos cambiará la vida. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/que-es-5g-y-como-nos-cambiara-vida_14449

²¹⁶ Real Academia de Ingeniería, España. Inteligencia Artificial y Tecnologías Digitales para los ODS. Año 2021. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: https://issuu.com/raing/docs/ia_y_tecnolog_as_digitales_para_los_ods/8?ff&hideShareButton=true&backgroundcolorFullscreen=%23ebeb

trabajo y juegos en la nube, servicios médicos a distancia y comunicaciones masivas de máquina a máquina para la automatización de la industria. Al mismo tiempo, uno de los objetivos de la 5G es acelerar el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).²¹⁷

Si bien, la 5G brindará nuevas oportunidades para el avance tecnológico y la innovación, ésta enfrenta retos puesto que requiere más espectro y tecnologías capaces de utilizar este recurso de una manera más eficiente, superando los actuales requisitos de los sistemas 3G y 4G.²¹⁸ Aunado a que los hackers ya están fijándose en sus vulnerabilidades como nuevas oportunidades para ciberataques generalizados. Una mejor ciberseguridad es esencial para el futuro de la 5G.²¹⁹

Panorama general

La ciberseguridad de la 5G necesita algunas mejoras para evitar los crecientes riesgos de las redes y los servicios. La Comisión Europea señala que la dependencia a muchos servicios esenciales de las redes 5G provocará que las perturbaciones sistémicas y generalizadas sean especialmente graves. Ante ello, garantizar la ciberseguridad de las redes 5G es relevante, en un tiempo en el que los ciberataques van en aumento y son más sofisticados.²²⁰

Al abordar los riesgos de ciberseguridad en las redes 5G, se debe tener en cuenta tanto aspectos técnicos como de otro tipo. Los factores técnicos pueden incluir las vulnerabilidades de ciberseguridad, éstas son propensas a utilizarse para acceder sin autorización a la información en forma de ciberespionaje, por motivos económicos o políticos, así como para otros fines dolosos como ciberataques destinados a perturbar o destruir sistemas y datos. Entre otros aspectos que deben considerarse, destacan el proteger las redes a lo largo de su ciclo de vida e incluir todos los equipos, especialmente, aquellos utilizados en las fases de diseño, desarrollo, despliegue, explotación y mantenimiento de las redes 5G.²²¹

Algunas de las preocupaciones de seguridad son resultado de la propia red, mientras que otras tienen que ver con los dispositivos que se conectan a la 5G. Cuando se trata de la 5G y la ciberseguridad, existen algunas inquietudes principales:²²²

²¹⁷ Unión Internacional de Telecomunicaciones. 5G – Quinta generación de tecnologías móviles. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://www.itu.int/es/mediacentre/backgrounders/Pages/5G-fifth-generation-of-mobile-technologies.aspx>

²¹⁸ Ídem.

²¹⁹ Kaspersky. ¿Es peligrosa la tecnología 5G? Pros y contras de la red 5G. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://www.kaspersky.es/resource-center/threats/5g-pros-and-cons>

²²⁰ Diario Oficial de la Unión Europea. Ciberseguridad de las redes 5G. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0534&from=EN>

²²¹ Ídem.

²²² Kaspersky. ¿Es peligrosa la tecnología 5G? Pros y contras de la red 5G. *Op. Cit.*

- Seguridad descentralizada. Las redes anteriores a la 5G tenían menos puntos de contacto de tráfico de hardware, esto facilitaba los controles de seguridad y el mantenimiento. Por el contrario, los sistemas dinámicos basados en software de la 5G tienen muchos más puntos de enrutamiento de tráfico y para que estén completamente seguros, todos requieren supervisión. Lo cual podría tornarse difícil y comprometer cualquier área no segura.
- Un ancho de banda mayor pondrá a prueba la supervisión de seguridad actual. Las redes actuales están limitadas en cuanto a velocidad y capacidad, esto ha ayudado a los proveedores a supervisar la seguridad en tiempo real. Por lo tanto, los beneficios de una red 5G expandida podrán dañar la ciberseguridad.
- Muchos dispositivos de IoT²²³ se fabrican con carencias en materia de seguridad. No todos los fabricantes dan prioridad a la ciberseguridad, principalmente en los dispositivos inteligentes de baja gama. La 5G significa más utilidad y potencial para la IoT. La conexión de miles de millones de dispositivos con distintos niveles de seguridad implica miles de millones de posibles brechas de seguridad.
- La falta de cifrado al principio del proceso de conexión revela información del dispositivo que puede usarse para ataques dirigidos a dispositivos específicos de IoT. Los hackers al tener esta información pueden saber exactamente qué dispositivos están conectados a la red. Los datos como el sistema operativo y el tipo de dispositivo, ya sea un teléfono inteligente, módem de vehículo, etc., ayuda a los hackers a planear sus ataques con mayor precisión.

Las vulnerabilidades de la ciberseguridad pueden tomar forma en una extensa variedad de ataques. Algunas de las amenazas cibernéticas conocidas incluyen:²²⁴

- Los ataques de los botnets controlan una red de dispositivos conectados para llevar a cabo un ataque cibernético masivo.
- La denegación de servicio distribuido (DDoS) sobrecarga una red o un sitio web para desconectarlo.

²²³ ¿Qué es el Internet of Things (IoT)? Éste describe la red de objetos físicos —“cosas”—que están integrados con sensores, software y otras tecnologías con el fin de conectar e intercambiar datos con otros dispositivos y sistemas a través de Internet. Estos dispositivos van desde objetos domésticos comunes hasta herramientas industriales sofisticadas. Con más de 10 mil millones de dispositivos IoT conectados en la actualidad, los expertos prevén que este número aumente a 22 mil millones para 2025. Consultado en la URL: <https://www.oracle.com/mx/internet-of-things/what-is-iot/>

²²⁴ Kaspersky. ¿Es peligrosa la tecnología 5G? Pros y contras de la red 5G. *Op. Cit.*

- Los ataques de intermediarios (MiTM) interceptan y cambian silenciosamente las comunicaciones entre dos partes.

Por lo anterior, los desarrolladores de tecnología necesitan poner especial atención a la seguridad de la 5G. Los proveedores de red empezarán a enfocarse en las protecciones del software para abarcar los riesgos de la 5G. Además, deberán colaborar con las empresas de ciberseguridad para desarrollar soluciones de cifrado, supervisión de redes y más; los usuarios por lo general no tienen forma de saber el nivel de seguridad que ofrecen los dispositivos IoT, por lo que, los fabricantes de esta tecnología podrán implementar un sistema de etiquetado, además de informar a los usuarios, la importancia de asegurar todos los dispositivos de Internet con actualizaciones de software.²²⁵

Cabe destacar, que la Casa Blanca, en marzo de 2020, desarrolló la Estrategia Nacional para Asegurar la 5G, ésta describe cómo la nación salvaguardará la infraestructura 5G a nivel nacional y en el extranjero. La Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad del Departamento de Seguridad Nacional (CISA, por sus siglas en inglés), la Agencia de Seguridad Nacional y la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, integran el Marco de Seguridad Duradera (ESF). Este grupo de trabajo intersectorial público-privado inició una evaluación de la ciberseguridad y las vulnerabilidades de la infraestructura 5G.²²⁶

El ESF creó un Panel de Trabajo sobre Amenazas a la 5G, el cual presentó, en mayo del año 2021, el documento intitulado: Amenazas Potenciales a la Infraestructura 5G, para comprender los riesgos que plantea la adopción de esta era digital. El Panel de Trabajo identificó y generó una lista de amenazas conocidas y potenciales para el entorno 5G. De esa lista, identificaron tres áreas principales de amenazas: a) políticas y estándares, b) cadena de suministro y c) arquitectura de sistemas 5G, y dentro de estas tres amenazas, se identificaron 11 sub-amenazas como puntos adicionales de vulnerabilidad.²²⁷

En cuanto a la primera amenaza, el documento menciona que el desarrollo de políticas y estándares de la 5G sirve como base para asegurar la futura infraestructura de comunicaciones. Es necesario que las organizaciones de desarrollo de estándares en materia de telecomunicaciones como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Proyecto de Asociación de Tercera Generación y el Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet desarrollen estándares técnicos y controles de seguridad que influyan en el diseño y arquitectura de nuevas tecnologías, como vehículos autónomos, informática avanzada y telemedicina. Dado el impacto que estas decisiones tienen en la implementación y adopción de

²²⁵ Ídem.

²²⁶ United State Government. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA). Securing 5g Infrastructure From Cybersecurity Risks. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://www.cisa.gov/blog/2021/05/10/securing-5g-infrastructure-cybersecurity-risks>

²²⁷ Ídem.

tecnologías 5G, es fundamental que las normas y políticas internacionales sean abiertas, transparentes y basadas en el consenso.²²⁸

En cuanto a la segunda amenaza, el riesgo de la cadena de suministro se refiere a los desafíos para explotar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y sus cadenas de suministro relacionadas con fines de espionaje y sabotaje. La cadena de suministro 5G es igualmente susceptible a la introducción de riesgos como software y hardware maliciosos. Esto puede resultar en consecuencias negativas, como robo de datos y propiedad intelectual y pérdida de confianza en la red 5G. Las dos sub-amenazas son: estándares abiertos y controles opcionales.²²⁹

Con respecto a la tercera amenaza, relativa a la arquitectura del sistema 5G, las redes 5G utilizarán más componentes de TIC que las generaciones anteriores de redes inalámbricas. La mayor capacidad de 5G facilitará la proliferación del Internet de las cosas, que agrega numerosos dispositivos potencialmente menos seguros a la red 5G. Esta mayor diversidad de componentes generará complejidad dentro de la arquitectura 5G e introducirá debilidades y vulnerabilidades a los sistemas. Las nueve sub-amenazas consisten en: Componentes falsos, componentes de proveedores externos, software/configuración, seguridad de la red, red compartida, infraestructura de comunicaciones heredadas, red perimetral de acceso múltiple, espectro compartido, y redes definidas por software.²³⁰

El documento Amenazas Potenciales a la Infraestructura 5G representa el comienzo del Panel de Trabajo sobre los tipos de riesgos introducidos por la adopción de ésta en los Estados Unidos.²³¹

Asimismo, en el marco de la VII Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), celebrada en noviembre de 2020, la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, mencionó que el desafío de la infraestructura 5G en la región se engloba en el recuadro siguiente:²³²

²²⁸ United State Government. Cybersecurity and Infraestructure Security Agency (CISA). Potential Threat Vectors to 5G Infraestructure. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/potential-threat-vectors-5G-infraestructure_508_v2_0%20%281%29.pdf

²²⁹ Ídem.

²³⁰ Ídem.

²³¹ United State Government. Cybersecurity and Infraestructure Security Agency (CISA). Securing 5g Infraestructure From Cybersecurity Risks. Op. cit.

²³² CEPAL. VII Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América y el Caribe. Tecnologías digitales para un nuevo futuro. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/201122_rev_va_elac_presentacion_ppt.pdf

ÁREA	REQUISITOS DE LATENCIA		
	ULTRA BAJA	MEDIANA	CONTROLADA
AUTOMOTRÍZ	Transporte Autónomo	<ul style="list-style-type: none"> • Big Data para decisiones en tiempo real • Realidad aumentada con Puntos de Interés 	
INDUSTRIA	Interacción Hombre-maquina	Automatización industrial	Colaboración en tiempo real
SALUD	Cirugías remotas	Tele-Medicina	Vestimentas sensorizadas
VIDA Y TRABAJO	Juegos	Contenidos contextuales	Video de alta Calidad
CIUDADES INTELIGENTES	Robótica	Sensores del hogar	Recomendaciones Contextuales

Por su parte, la Asociación GSM²³³ a través de su informe: La economía móvil de América Latina 2019, considera que la región conseguirá una adopción de 5G del 7 % para 2025. El documento menciona que las conexiones de IoT están aumentando a una tasa promedio de 14 %, para alcanzar los 1,300 millones de usuarios para el 2025, cifra que representará el 5 % de las conexiones totales en el mundo.²³⁴

Además, el Índice Global de Ciberseguridad (GCI, por sus siglas en inglés) es una referencia confiable que mide el compromiso de los países con la ciberseguridad a nivel global, para generar conciencia sobre la importancia y las diferentes dimensiones del tema. El último documento GCI data del año 2018, el Índice Global de Ciberseguridad (GCI), en su cuarta edición, será publicado el 29 de junio de 2021. Dado que la ciberseguridad tiene un amplio campo de aplicación, que abarca muchas industrias y varios sectores, el nivel de desarrollo o participación de cada país se evalúa a lo largo de cinco pilares: I) Medidas legales, II) Medidas técnicas, III) Medidas organizativas, IV) Desarrollo de capacidades y V) Cooperación, y luego se agregan en una puntuación general.²³⁵

De acuerdo al Índice Global de Ciberseguridad de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), entre 2017 y 2018, México pasó

²³³ La GSMA representa los intereses de los operadores de telefonía móvil de todo el mundo, y une a cerca de 750 operadores y casi 400 empresas en el más amplio ecosistema de la telefonía móvil, entre ellos los fabricantes de móviles y dispositivos portátiles, empresas de software, proveedores de equipos y empresas de Internet, así como organizaciones en sectores adyacentes de la industria. Consultado en el URL: <https://www.gsma.com/r/mobileeconomy/latam-es/>

²³⁴ GSMA. La Economía Móvil América Latina 2019. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://www.gsma.com/r/mobileeconomy/latam-es/>

²³⁵ International Telecommunication Union. Global Cybersecurity Index. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

del lugar 28 al 63 en la lista de países que integran dicho indicador. La ITU está compuesta por 193 naciones.²³⁶

Para la región de América, los países quedaron clasificados de la manera siguiente:²³⁷

Estado Miembro	Clasificación Regional	Clasificación Global	Puntuación
Estados Unidos	1	2	0.926
Canadá	2	9	0.892
Uruguay	3	51	0.681
México	4	63	0.629
Paraguay	5	66	0.603
Brasil	6	70	0.577
Colombia	7	73	0.565
Cuba	8	81	0.481
Chile	9	83	0.470
República Dominicana	10	92	0.430
Argentina	11	94	0.407

Cuadro elaborado con información del índice Global de Ciberseguridad (GCI) 2018. Países con puntuación de 1.000 - 0.670 demuestran un alto compromiso con los cinco pilares del Índice. En el rango de 0.669 – 0.340 países con un compromiso medio con los pilares.

El informe señala que existe una brecha visible entre muchos países, en términos de conocimiento para la implementación de legislación sobre ciberdelincuencia, estrategias nacionales de ciberseguridad (NCS, por sus siglas en inglés), equipos de respuesta a emergencias informáticas (CERTs, por sus siglas en inglés), conciencia y capacidad para difundir las estrategias y programas en el campo de la ciberseguridad.²³⁸

Igualmente, la empresa multinacional Siemens ha creado el Charter of Trust, en el que considera que la ciberseguridad es un tema trascendental para el futuro, afirma que tanto las personas como los ciudadanos deben confiar en que sus tecnologías digitales son seguras. La inteligencia artificial, el big data, el internet de las cosas, además de mejorar las vidas de los usuarios, los exponen a riesgos de ataques cibernéticos maliciosos, cada vez más frecuentes. Por ello, es necesario que los poderes de la política, los negocios y la sociedad se unan, y discutan el tema en foros mundiales para allanar el camino y firmar el Charter of Trust.²³⁹

²³⁶ International Telecommunication Union. Global Cybersecurity Index (GCI) 2018. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf

²³⁷ Ídem.

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Siemens. Charter of Trust. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <https://new.siemens.com/ar/es/compania/areas-tematicas/digitalizacion/charter-of-trust.html>

México

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) publicó, en diciembre de 2020, la Estrategia IFT 2021-2025, Hoja de Ruta, en cuyo objetivo 3 plantea: Promover el desarrollo del ecosistema digital y la adopción de nuevas tecnologías y casos de uso digitales; en su estrategia 3.1 pide promover la seguridad, confianza e innovación para el desarrollo del ecosistema digital a través de las acciones siguientes: a) Desarrollar y difundir recomendaciones, lineamientos, disposiciones técnicas y/o buenas prácticas en materia de ciberseguridad, a partir de un enfoque basado en la gestión de riesgos y aumento de la resiliencia de los dispositivos y redes de telecomunicaciones; b) Colaborar con las entidades involucradas en materia de ciberseguridad en el ámbito de las facultades del Instituto, tomando un rol colaborativo en el desarrollo adecuado de un entorno ciberseguro del ecosistema digital.²⁴⁰

El Foro Económico Mundial, por medio del Índice de Disponibilidad de Red (Networked Readiness Index), en su apartado relativo a Servidores de Internet seguros, clasifica a México en la posición 84 de 121 países, muy distante de los lugares que ocupan sus socios comerciales y otros países latinoamericanos. Asimismo, de acuerdo al IFT, en la región de América Latina, México es la segunda nación más atacada debido a su vulnerabilidad. En consecuencia, el IFT, pide desarrollar estudios prospectivos sobre los potenciales peligros en ciberseguridad de dispositivos y redes, considerando la evolución tecnológica y de mercado, así como el IoT, redes 5G, contenidos en la nube, entre otros; además de reforzar los vínculos con organismos internacionales con la finalidad de identificar zonas de acción conjunta y establecer acuerdos de colaboración en la lucha contra los peligros y riesgos cibernéticos.²⁴¹

El Senado de la República, a través de la Comisión de Seguridad, aprobó el 24 de octubre de 2019 que la primera semana de cada mes de octubre se conmemore la “Semana Nacional de la Ciberseguridad”, con el propósito de concientizar sobre los riesgos del uso del ciberespacio y alcance de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), así como para brindar mayor protección y seguridad a los usuarios de los aparatos cibernéticos.²⁴²

²⁴⁰ Instituto Federal de Telecomunicaciones. Estrategia IFT 2021-2025, Hoja de Ruta. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL:

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/estrategia20202025.pdf>

²⁴¹ Ídem.

²⁴² Senado de la República. Establece Senado la Semana Nacional de la Ciberseguridad. Consultado el 24 de junio de 2021, en la URL: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46571-establece-senado-la-semana-nacional-de-la-ciberseguridad.html>

PERSPECTIVAS REGIONALES DE SEGURIDAD

Nota Informativa²⁴³

Resumen

La presente nota brinda información general sobre el tema de la seguridad en la región de América Latina y el Caribe, y se mencionan los retos en la materia. También se examina el caso de México en particular.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, tiene como metas, reducir todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad en el mundo; reducir los flujos financieros y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de activos robados y combatir todas las formas de delincuencia organizada; afrontar el terrorismo; promover el estado de derecho y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.²⁴⁴

Es posible observar que, en diversas regiones, incluyendo América Latina las amenazas a la seguridad se han convertido en un problema constante, aunado a los efectos que trajo consigo la pandemia Covid-19. Según la resolución sobre Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (2020), adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la región se presentan altos índices de violencia, casos de corrupción e impunidad, y vandalismo. Así también, prevalece la pobreza extrema, el aumento del empleo informal, la inseguridad alimentaria y el daño ambiental.²⁴⁵

Cabe señalar que entre las principales amenazas a la región se encuentran:²⁴⁶

Problema	Situación
Tráfico de drogas	El tráfico de drogas destaca como una de las mayores amenazas para la seguridad de la región. Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes el cultivo de la hoja de coca en América del Sur se ha duplicado entre 2013 y 2017. Lo mismo pasa con la

²⁴³ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

²⁴⁴ Naciones Unidas. “ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Consultado el 18 de junio de 2021. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

²⁴⁵ CIDH. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. Consultado el 21 de junio de 2021.

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

²⁴⁶ Pablo Celi De la Torre y Wolf Grabendorff. “Crisis y perspectivas de la gobernanza y la seguridad regional en América Latina”. Consultado el 21 de junio de 2021

https://www.researchgate.net/publication/343808519_Crisis_y_perspectivas_de_la_gobernanza_y_la_seguridad_regional_en_America_Latina_1_Pablo_Celi_De_la_Torre_y_Wolf_Grabendorff

	<p>violencia relacionada con la droga, la cual se ha incrementado en Brasil, Colombia y Venezuela. En América Central y el Caribe se distinguen dos situaciones, este espacio se ha convertido en una zona de tránsito de cocaína que va hacia los Estados Unidos. Así también, existen varios grupos delictivos y pandillas locales que operan en esta subregión.²⁴⁷</p> <p>Con los efectos de la pandemia Covid-19, se espera que más personas se incorporen a las actividades ilegales, como la producción o el transporte de drogas, o incluso aumente su consumo entre la gente que vive en la pobreza.²⁴⁸</p> <p>Se observa que la mayor parte de la demanda proviene de los países en los que no se producen las drogas, y la mayor parte de los ingresos se concentran en los países de destino. Por esta razón, para combatir el tráfico de drogas se requiere de un enfoque internacional con la participación de los países de origen, tránsito y destino.²⁴⁹</p>
<p>Trata de personas</p>	<p>De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), las víctimas de trata son utilizadas para la explotación sexual y trabajos forzados. Para enfrentar este problema transnacional es necesaria la cooperación internacional a fin de brindar apoyo a las víctimas y sancionar a los delincuentes.²⁵⁰</p> <p>Se tiene conocimiento de que en Centroamérica y el Caribe, la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas, siendo la explotación sexual la más común. Las víctimas identificadas en Sudamérica son obligadas a trabajar como empleadas domésticas. Las rutas en las que operan los delincuentes van de América del Sur a</p>

²⁴⁷ “Récords de cultivo de hoja de coca, nuevos cárteles y aumento de la violencia: la droga en América Latina”. Noticias ONU. 27 de febrero de 2020

<https://news.un.org/es/story/2020/02/1470231>

²⁴⁸ UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “World Drug Report 2020. Resumen Ejecutivo”. Consultado el 21 de junio de 2021

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Drogas/Resumen_Ejecutivo._Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2020.pdf

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ Naciones Unidas. “La trata de personas, una herramienta de los grupos armados para financiar sus actividades: informe de UNODC”. 7 de enero de 2019

https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2019/January/la-trata-de-personas--una-herramienta-de-los-grupos-armados-para-financiar-sus-actividades_-informe-de-unodc.html

	América Central, de América Central a América del Norte, y del Caribe a América del Sur. En algunos casos, las víctimas provenientes de Suramérica las trasladan al Este de Asia, Europa, el Norte de África y Medio Oriente. ²⁵¹
Desplazamiento y migraciones	<p>Las migraciones ocurren por múltiples factores, como la falta de oportunidades, la inestabilidad política, la violencia y las malas condiciones climáticas (por ejemplo, huracanes).</p> <p>El flujo histórico es el de migrantes mexicanos que van hacia los Estados Unidos, incorporándose además los migrantes provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras. Otra de las corrientes actuales, es el de los migrantes venezolanos que huyen de la inseguridad, la violencia, la falta de alimentos y medicinas. Ellos se han trasladado a países de la región, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y el sur del Caribe.²⁵²</p>
Cambio climático	<p>Los impactos del cambio climático son diversos, como el aumento de la temperatura, las lluvias intensas, sequías prolongadas; las inundaciones, la desaparición y derretimiento de los glaciares. Aunado a ello, se pueden ver otros asuntos vinculados, como la falta de acceso a los alimentos y agua, riesgos a la salud y el deterioro de los ecosistemas.²⁵³</p> <p>Existe una zona afectada por las sequías que se identifica como el “corredor seco”, y que abarca los territorios de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Se tiene conocimiento de que en esta zona la situación se ha vuelto cada vez más compleja, por el aumento de la pobreza, la falta de alimentos y la migración.²⁵⁴</p>
Pandemia Covid-19	La pandemia trajo una gran inestabilidad económica y social en el mundo, y provocó varios problemas, como el

²⁵¹ “Se triplica el número de niños y niñas entre las víctimas de trata de personas a nivel mundial”. Noticias ONU, 2 de febrero de 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/02/1487422>

²⁵² ACNUR México. “Situación en Venezuela”. Consultado el 22 de junio de 2021 <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

²⁵³ WWF. “El impacto del cambio climático en Latinoamérica”. Consultado el 21 de junio de 2021 https://www.wwfca.org/nuestrotrabajo/clima_energia/impacto_cambio_climatico_latinoamerica/

²⁵⁴ Cristina J. Orgaz. “¿Qué es el Corredor Seco y por qué está ligado a la pobreza extrema en casi toda Centroamérica?”. En *BBC News*. 15 de mayo de 2019 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48186820>

	incremento del desempleo, la falta de acceso a la salud, a las vacunas, a la vivienda, el cierre de negocios, el aumento de la inseguridad, entre otros.
--	--

Asimismo, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se tiene presente que los países de la región enfrentan amenazas tradicionales y novedosas, que son de naturaleza diversa y tienen alcance multidimensional, tales como: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas; la pobreza extrema; los desastres naturales; los ataques cibernéticos, y otros.²⁵⁵

En la Declaración, se resalta que para afrontar tales amenazas, deben participar en las estrategias de respuesta las distintas organizaciones nacionales, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. También, confirma que se requiere de la cooperación; la celebración de acuerdos y mecanismos en materia de seguridad y defensa; la prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias; el diálogo y los esfuerzos nacionales; el respeto a la integridad del territorio nacional, la soberanía y la independencia política de cada Estado.²⁵⁶

Asimismo, manifiesta el reconocimiento a los instrumentos y acuerdos interamericanos, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá. Además, reitera el objetivo de alcanzar la limitación de armamentos convencionales que permita dirigir los esfuerzos a un mayor desarrollo económico y social de los países, y subraya su propósito de hacer de las Américas una región libre de armas biológicas y químicas.²⁵⁷

México

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública tiene como objetivos:²⁵⁸

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
3. El respeto y la promoción de los derechos humanos.
4. La regeneración ética de la sociedad.
5. Reformular el combate a las drogas.
6. Empezar la construcción de la paz.
7. Recuperar los centros penitenciarios.

²⁵⁵ Organización de los Estados Americanos. Declaración sobre Seguridad en las Américas. <http://www.oas.org/es/sedi/dsd/ELPG/recursos/CE00339S03.pdf>

²⁵⁶ *Ibidem.*

²⁵⁷ *Ibidem.*

²⁵⁸ Diario Oficial de la Federación. "Estrategia Nacional de Seguridad Pública". 16 de mayo de 2019 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

8. Garantizar la seguridad pública y la seguridad nacional.

En febrero de 2021, los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina de México tuvieron una reunión en formato virtual con sus homólogos de Estados Unidos y Canadá. Entre los temas que abordaron destacan, la cooperación en la materia y la relación de defensa bilateral y la seguridad regional. También, acordaron trabajar en la defensa y seguridad con pleno respeto de la soberanía y los intereses de política exterior de cada uno, y dar continuidad a las consultas sobre estos asuntos.²⁵⁹

El III Foro Regional Interparlamentario sobre Seguridad en el Triángulo Norte de América Central y México, se llevó a cabo en la Cámara de Diputados, en febrero de 2020. En la reunión se enfatizó que resulta necesario establecer un marco jurídico que aborde el tráfico de personas y de seguridad nacional desde una perspectiva local que garantice el ejercicio de los derechos humanos. Otros de los temas que se abordaron fueron: la extinción de dominio, migración y sistemas de control de confianza.²⁶⁰

²⁵⁹ América. Defensa. “México fortalece las relaciones con EEUU y Canadá en materia de defensa y seguridad”. En *infodefensa.com*, 12 de febrero de 2021. <https://www.infodefensa.com/latam/2021/02/12/noticia-mexico-fortalece-relaciones-canada-materia-defensa-seguridad.html>

²⁶⁰ Cámara de Diputados. Comunicación social. “Necesario, enfrentar seguridad con perspectiva integral y garantizar derechos”. Boletín No. 3339, 26 de febrero de 2020 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Febrero/26/3339-Necesario-enfrentar-seguridad-con-perspectiva-integral-y-garantizar-derechos>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Coordinadora General

Aliza Klip Moshinsky

Directora General

María Rosa López González

Colaboraron en la elaboración de este documento:

Miguel Venegas Ramírez
Gabriela Guerrero Valencia
Rosa González Sánchez
Karla Zambrano Hernández
Norma Francisco Pérez
Alejandro Osornio Ramos
Gabriel Quezada Ortega