

## **Líneas discursivas sobre la iniciativa de divisas en efectivo**

### **Mesa 2 – Implicaciones internacionales (Tratados internacionales y Organismos Internacionales)**

2 de febrero de 2021

- El Banco de México agradece nuevamente la invitación de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y del Senado de la República a participar en esta segunda mesa de trabajo para analizar las implicaciones internacionales de la Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona la Ley del Banco de México, en materia de captación de divisas, aprobado por el Senado de la República el nueve de diciembre pasado.
- El día de ayer, las autoridades financieras y las instituciones de crédito comentaron el efecto que se produce en toda institución financiera cuando realiza operaciones con dólares en efectivo captados del público. Hoy quisiéramos exponer el contexto internacional de donde surge la percepción del riesgo que se ha asignado a la moneda extranjera en efectivo, así como las medidas que se han adoptado en México y en el exterior para mitigar ese riesgo.

Los factores que ocasionan este riesgo guardan relación con el ámbito internacional en diversos aspectos. En general, podemos apuntar los siguientes:

- En todos los países, la moneda extranjera en efectivo es considerada como proclive a estar asociada con operaciones de lavado de dinero, principalmente cuando la actividad criminal en esos países tiene un alcance transnacional. En el caso de México, se ha señalado que los dólares en efectivo que circulan en nuestro país pueden tener un alto riesgo de lavado de dinero —formalmente reconocido en nuestro sistema jurídico como operaciones con recursos de procedencia ilícita. Al respecto, en la medida en que se observe que las organizaciones criminales mexicanas llevan a cabo actividades en EE.UU.A., se podría concluir que estas perciben dólares como contraprestación de esas actividades, sobre todo, las relativas a la venta de estupefacientes ilícitos. Por la naturaleza de estas actividades, el medio de pago habitual es el billete físico.
- En este contexto, una parte de dichos dólares podría buscar ser entregada a las instituciones financieras mexicanas por personas que deliberadamente pretenden ocultar su origen o por quienes los reciben, sin conocimiento de su origen ilícito, como parte de sus actividades legítimas.
- En general, las autoridades de EE.UU.A. han elevado la categorización del riesgo de lavado de dinero en diversos países, incluido México. Una consecuencia de esto es que tales autoridades han generado una mayor presión regulatoria en las

instituciones financieras bajo su jurisdicción que realizan operaciones con otras instituciones financieras de los países referidos. De esta forma, se ha llegado a afectar los servicios de corresponsalía que las instituciones de EE.UU.A. venían prestando a la banca mexicana, como la de varios países más. Para claridad, una cuenta de corresponsalía es, en términos generales, una cuenta abierta en un banco del exterior a nombre de una institución financiera extranjera para recibir depósitos de esa última institución, o hacer pagos u otros desembolsos a nombre de esta o para llevar a cabo operaciones internacionales para dicha institución.

- Ahora bien, por otra parte, en términos generales, las instituciones financieras de todos los países requieren implementar una serie de medidas para prevenir que estas lleven a cabo operaciones con recursos de procedencia o destino ilícito, de acuerdo con las prácticas establecidas por agrupaciones de autoridades competentes de diversos países y organismos internacionales especializados en la materia. En el caso de los dólares de EE.UU.A. que reciben las instituciones de otros países, la prevención de operaciones con ese tipo de moneda que deriva de actividades criminales resulta compleja si consideramos que los billetes y monedas respectivos pudieran mezclarse y confundirse con aquellos que derivan de actividades lícitas, como las remesas de migrantes y los pagos de turistas. Esto hace que tales instituciones sean colocadas bajo un escrutinio más severo por aquellas otras entidades financieras ubicadas en el exterior que les brindan servicios de corresponsalía.
- Por otra parte, las operaciones transfronterizas son parte natural de los servicios que prestan las instituciones financieras mexicanas. En este sentido, estas instituciones necesitan contar con servicios de banca de corresponsalía proporcionados por entidades financieras en mercados desarrollados, sobre todo en EE.UU.A., a fin de que puedan realizar sus operaciones con divisas, tanto de manera electrónica como en efectivo. En este contexto, las instituciones financieras que operan con dólares en efectivo, por ese solo hecho, son consideradas como de mayor riesgo en materia de lavado de dinero por sus contrapartes del exterior, aun cuando estas últimas no les presten servicios que involucren el manejo de efectivo.
- Esta situación ocasiona que todas las instituciones y organismos que celebran operaciones con entidades financieras mexicanas, incluyendo al Banco de México, lleven a cabo un monitoreo constante y profundo del sistema de prevención de lavado de dinero en nuestro país. A la luz de esto, ha sido de gran beneficio para México implementar los estándares internacionales y mejores prácticas en el sistema financiero mexicano, ya que ello ha elevado la confianza en su integridad. Este tema no es menor, dado que ha contribuido a que se mantengan los principales mecanismos de apoyo financiero que las entidades públicas de

EE.UU.A. y los organismos financieros internacionales ofrecen al Banco de México, así como al Gobierno Federal.

Entre dichos mecanismos, debemos destacar el Acuerdo del Marco de América del Norte ("*North American Framework Agreement*") celebrado, a partir del tratado de libre comercio con ese país y Canadá, por parte del Tesoro y la Reserva Federal de los EE.UU.A., así como el Banco de Canadá, además de la línea swap de pesos y dólares con la Reserva Federal de EE.UU.A. Por lo que respecta a los organismos internacionales, podemos apuntar la Línea de Crédito Flexible que nuestro país tiene contratada con el Fondo Monetario Internacional.

- A pesar de las medidas y controles que se han implementado en México, es oportuno destacar cómo las autoridades de otros países, principalmente de EE.UU.A., elevan la percepción del riesgo referido en los dólares en efectivo que circulan en nuestro país.
- En un contexto global, la moneda extranjera es vista como un instrumento de riesgo en las economías en donde circula. A este respecto, es importante apuntar lo señalado por el principal foro internacional en materia de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), constituido por las autoridades competentes de diversos países que incluyen a las economías desarrolladas y algunas emergentes, entre las cuales, nuestro país participa desde el año 2000 y del cual tuve el privilegio de actuar como su Vicepresidente y Presidente en 2009 y 2010, respectivamente.

Esta agrupación publicó en 2015 un reporte que elaboró con la colaboración de algunos de sus miembros, entre los cuales participaron autoridades mexicanas, para entender el lavado de dinero a través del transporte físico de efectivo en distintas jurisdicciones. En particular, dicho reporte señala que el efectivo, en varios países, continúa siendo utilizado ampliamente en la economía criminal y sigue siendo la materia bruta de la mayoría de la actividad criminal. Al respecto, el reporte señala que el transporte físico de efectivo a través de fronteras internacionales sigue siendo una de las formas más antiguas y básicas de lavado de dinero, que continúa utilizándose de manera generalizada en la actualidad.

En estos casos, las autoridades, así como las instituciones financieras y negocios vulnerables al lavado de dinero, deben incrementar las medidas de prevención y control de operaciones con ese tipo de instrumentos.

- En el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, en colaboración con las autoridades competentes de EE.UU.A., han llevado a cabo desde 2008 estudios para determinar las cantidades de dólares captados por el sistema financiero mexicano que puedan corresponder a actividades legítimas. Estos estudios han confirmado la posibilidad de

que parte de las ganancias que obtienen las organizaciones criminales mexicanas, por la venta de drogas ilícitas en EE.UU.A., pueda continuar introduciéndose a México, a pesar de los controles impuestos a ellas, y ha dado lugar a la imposición de controles en instituciones financieras para prevenir que los recursos respectivos terminen en ellas.

- Por lo que respecta al caso particular de nuestro país, la moneda extranjera en efectivo y, principalmente, el dólar de los EE.UU.A. llega a ser considerada como instrumento de alto riesgo en materia de lavado de dinero si se toma en cuenta que esta moneda es utilizada por las organizaciones criminales con operaciones transnacionales. Para mitigar este riesgo, nuestro país ha impuesto un sistema de prevención de lavado de dinero, mediante un esquema institucional robusto, con el propósito de que las instituciones financieras queden apegadas a estándares internacionales, principalmente los dictados por GAFI.

En particular, las medidas y prácticas referidas están compiladas en 40 recomendaciones emitidas por GAFI. Si ustedes lo permiten, no entraré al detalle de estos estándares, para que nuestros colegas que nos sucederán en esta mesa puedan exponer más sobre esto. Solo dejaré apuntada la validación que dichos organismos han hecho sobre el avance de México en la implementación de las medidas de prevención de lavado de dinero en el sistema financiero conforme a tales estándares.

- A pesar de las medidas y controles establecidos en México conforme a los estándares internacionales, las autoridades de EE.UU.A. señalan recurrentemente que el contrabando de efectivo sigue siendo el método primario que las organizaciones criminales transnacionales de México utilizan para mover sus ganancias ilícitas hacia México.

Para ilustrar lo anterior, consideramos importante destacar algunos de los reportes más relevantes emitidos por las autoridades de EE.UU.A. En primer lugar, destacamos la más reciente Evaluación Nacional de Amenaza de la Droga elaborada por el Departamento de Justicia de EE.UU.A. para el año 2019<sup>1</sup>, la cual señala que las organizaciones criminales transnacionales de México generan miles de millones de dólares anualmente derivado de la venta de drogas ilícitas en ese país. Dicha evaluación señala que tales organizaciones utilizan una variedad de metodologías para responder a los esfuerzos de las autoridades para identificar y confiscar esas ganancias ilícitas en EE.UU.A. y México.

En EE.UU.A., la evaluación referida señala los diversos métodos que dichas organizaciones utilizan para transferir sus ingresos a México: explotan el contrabando de billetes, la colocación de las ganancias ilícitas en el sistema bancario

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.dea.gov/documents/2020/01/30/2019-national-drug-threat-assessment> .

estadounidense y su transferencia por medios electrónicos a México, el cambio a pesos en el mercado negro a través de redes de comisionistas de dinero, así como el uso de los denominados establecimientos de servicios de dinero (“*money service businesses*”) para transferir las ganancias a México. Dentro de México, la evaluación de EE.UU.A. citada refiere que las organizaciones criminales buscan colocar las ganancias ilícitas en el sistema financiero a través de establecimientos de cambio de monedas, la compra de activos con pagos en efectivo, así como el uso de empresas fachada y fantasma para recibir transferencias electrónicas, con el fin de ocultar la verdadera propiedad de las ganancias ilícitas.

La evaluación mencionada también apunta que la intensidad del efectivo que caracteriza a la distribución de drogas requiere que todas las organizaciones criminales involucradas en las cadenas de suministro deban saltar diversos obstáculos para lavar y gastar sus ganancias ilícitas de forma exitosa. Tales ganancias cambian de manos numerosas veces entre el contrabando, operaciones al mayoreo, menudeo y niveles de consumo del mercado de drogas ilícitas. Para evitar la detección de las autoridades e instituciones financieras, la evaluación referida observa que las organizaciones criminales emplean varias estrategias para mover y lavar las ganancias derivadas de estupefacientes hacia, dentro y fuera de los EE.UU.A.

- Por otra parte, consideramos relevante mencionar lo que las autoridades de EE.UU.A., coordinadas por el Departamento del Tesoro de ese país, han señalado sobre el caso de México en la Estrategia Nacional para Combatir el Financiamiento al Terrorismo y Otros Ilícitos de 2020<sup>2</sup>. En particular, en dicho documento, el gobierno de EE.UU.A. señala que el contrabando de efectivo hacia el territorio de dicho país y fuera de este continúa siendo una de las formas prominentes que los cárteles mexicanos de droga utilizan para mover sus ganancias ilícitas a través de la frontera del suroeste de ese país. A este respecto, el documento referido indica que, de 2012 a 2018, se ha observado una reducción estable en el número de confiscaciones de efectivo en bulto a lo largo de EE.UU.A. No obstante, dicho documento continúa señalando que esa reducción no necesariamente significa que un volumen menor de efectivo transite por la frontera y, conforme a reportes de las autoridades competentes de EE.UU.A., las organizaciones transnacionales de droga siguen recibiendo efectivo en bulto desde los EE.UU.A. hacia México, Centroamérica y Sudamérica.

Adicionalmente, la Estrategia de EE.UU.A. referida hace un recuento de las principales vulnerabilidades que enfrenta ese país actualmente. Entre estas, quedó incluida la banca de corresponsalía. Al respecto, en dicho documento, el gobierno de EE.UU.A. señala que los retos de intermediación y el papel dominante global de los bancos de

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://home.treasury.gov/system/files/136/National-Strategy-to-Counter-Illicit-Financev2.pdf>.

ese país en facilitar pagos transfronterizos, adicionado a una supervisión con inconsistencias o debilidades en materia de prevención de lavado de dinero en algunas jurisdicciones extranjeras, incrementa la posibilidad de que las cuentas de corresponsalía sean explotadas para facilitar el flujo de ganancias ilícitas hacia el sistema financiero de ese país o a través de este.

- Las relaciones de los bancos de EE.UU.A. con instituciones financieras extranjeras incrementa el riesgo de los primeros, que prestan servicios de corresponsalía, según lo expone el gobierno de ese país en el documento citado. Ante esto, las autoridades estadounidenses han buscado mitigar esta vulnerabilidad mediante la imposición de requerimientos regulatorios robustos, entre otros.

Lo apuntado anteriormente por el gobierno de EE.UU.A. puede constatarse con las sanciones que han impuesto a instituciones financieras que no cumplen con los estándares de prevención de lavado de dinero. En particular, destaca el caso del banco HSBC del Reino Unido de la Gran Bretaña. De acuerdo con la información publicada por las autoridades de EE.UU.A., esta institución quedó sujeta a penalidades por 1.9 mil millones de dólares, impuestas por fallas cometidas por la filial de esa institución en ese país para mantener un programa efectivo sobre prevención del lavado de dinero, así como para llevar a cabo medidas de conocimiento debido de los titulares de las cuentas de corresponsalía que dicha institución llevaba. Entre dichas fallas, se destaca que la institución no llevó a cabo el monitoreo de miles de millones de dólares en compras de dólares en efectivo, así como transferencias electrónicas de fondos por las filiales de esa institución en otros países, particularmente en México.

- A pesar de las mayores restricciones impuestas en las instituciones financieras de EE.UU.A., el gobierno de ese país señala en la Estrategia Nacional citada que las acciones de supervisión relacionadas con temas de prevención de lavado de dinero tomadas en contra de instituciones financieras referidas, aunque han disminuido, continúan identificando deficiencias en el cumplimiento de los requisitos que dichas instituciones deben implementar continuamente.
- De acuerdo con lo anterior, consideramos importante insistir en que las operaciones con dólares en efectivo elevan el riesgo de lavado de dinero en las instituciones que las realizan, con independencia de los controles y medidas que implementen para mitigar dicho riesgo. A este respecto, los bancos mexicanos que realizan estas actividades confirman que los bancos del exterior con los que realizan operaciones con esos billetes, así como las operaciones de cualquier otra naturaleza, elevan considerablemente los requisitos que deben de cumplir para realizar tales operaciones.

- En todo caso, estimamos de relevancia apuntar que, para la determinación de toda norma referida a las operaciones con dólares en efectivo, se debe tomar en cuenta el riesgo que se ha asignado a este instrumento por la posible vinculación que guarda con operaciones ilícitas realizadas con este en el país de origen, según lo expuesto anteriormente.

Es importante tomar en cuenta este riesgo, ya que la integración de cantidades de billetes y monedas extranjeros referidos al balance del Banco Central —como ocurriría con la ejecución de las operaciones contempladas en el proyecto de decreto que nos ocupa— le trasladaría a este el riesgo que las instituciones de crédito deciden asumir al ofrecer al público la captación de moneda extranjera. De esta forma, ante las cantidades de moneda extranjera en efectivo que el Banco de México podría adquirir conforme al proyecto de decreto, se podrían generar las afectaciones y riesgos que hemos expuesto y que el Gobernador subrayó en la sesión de ayer.

- De lo explicado anteriormente, se puede identificar que uno de los retos que enfrentan las instituciones financieras mexicanas está referido a mantener relaciones de corresponsalía con bancos del exterior. Ante esto, vale la pena preguntarse si, con el proyecto de decreto que hoy analizamos, se fortalece la relación de la banca de corresponsalía. En respuesta a esto, estimamos conveniente apuntar de nuevo lo que hemos advertido que podría suceder con las normas contempladas en el proyecto de decreto, en particular:
  - Se debilitaría la disciplina que los bancos mexicanos mantienen por propio interés al guardar una relación de corresponsalía con un banco del exterior;
  - Se tercerizaría con el Banco de México las relaciones de corresponsalía que algunas instituciones de crédito no son capaces de mantener;
  - Se concentrarían en el Banco de México los riesgos asumidos por todas las instituciones financieras que captan divisas en efectivo y pierden sus relaciones de corresponsalía por razones de ese mismo riesgo;
  - Se podrían contaminar las relaciones de corresponsalía en las demás operaciones que realizan las instituciones financieras mexicanas, distintas al efectivo, como las operaciones por medios electrónicos, que son el principal canal de flujo para las remesas, los pagos a proveedores y empresas en las cadenas de producción globales y los montos correspondientes a inversiones financieras.

Por todo lo anterior, contrario al objetivo que el proyecto de decreto plantea para reforzar las relaciones de corresponsalía con entidades financieras del exterior, conforme a lo antes señalado, dicho proyecto desarticularía los procesos convencionales de corresponsalía que han persistido en las relaciones comerciales y

debilitaría la confianza que se mantienen en nuestras instituciones, además de que produciría reticencias a participar en una amplia gama de operaciones transfronterizas, como las electrónicas.

- Sin perjuicio de todo lo anterior, permítanme terminar con subrayar la importancia que tiene para el Banco de México la continuidad de la banca de corresponsalía para las instituciones financieras mexicanas. Por esta razón, el Banco de México ha participado activamente en la implementación de procedimientos y herramientas para robustecer el sistema de prevención de lavado de dinero en la banca mexicana, en el ámbito de su competencia.

A este respecto, dejo apuntado un ejemplo: cuando las instituciones corresponsales comenzaron a cerrar cuentas de corresponsalía como parte de sus políticas de reducción indiscriminada de riesgos, señalaron aquellos asociados a las transferencias electrónicas de fondos. En reacción a esto, el Banco de México, con el apoyo de la SHCP y la CNBV, implementó en un breve plazo una plataforma tecnológica que administra una base de datos al alcance de todas las instituciones de crédito, que les permite reportar y consultar todas las transferencias internacionales de fondos por medios electrónicos que realizan con sus clientes y usuarios. Esto llevó a establecer una herramienta única en el mundo que permite a las instituciones financieras conocer el monto global y algunos otros datos relevantes del total de transferencias electrónicas de fondos internacionales con toda la banca que haya hecho cualquier persona que solicite a una institución en particular realizar una nueva transferencia. Esta herramienta ha sido de utilidad en mitigar el riesgo de lavado de dinero que se percibía en las transferencias internacionales de fondos que operan las instituciones corresponsales del exterior.

Asimismo, en el ámbito internacional, debo señalar que el Banco de México fue de las primeras autoridades que hicieron ver en foros internacionales la drástica reducción que se dio en los servicios de banca de corresponsalía a nivel mundial. Esto ha derivado en que organismos internacionales especializados, como el Banco de Pagos Internacionales, el Consejo de Estabilidad Financiera y el Fondo Monetario Internacional, dediquen sus funciones a analizar y mantener un monitoreo más cercano a este fenómeno.

- Espero que lo anteriormente expuesto haya sido de relevancia para entender con mayor detalle el riesgo que representa el manejo de divisas en efectivo y, sobre todo, las afectaciones que se podrían generar en el funcionamiento del Banco de México si este lleva a cabo las operaciones que plantea el proyecto de decreto, como las hemos descrito en los análisis presentados hasta el momento. En todo caso, reiteramos nuestra mayor disposición a seguir colaborando con las Comisiones de Hacienda y Crédito Público que ustedes representan, así como todos los demás miembros de este

Honorable Congreso, para encontrar las mejores soluciones que brinden a la sociedad los mayores beneficios.

Muchas gracias por su atención.