



## TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN **FLUJOS FINANCIEROS TRANSFRONTERIZOS**

DESAFÍOS Y EJEMPLOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA  
PREVENIR, DETECTAR Y COMBATIR EL LAVADO TRANSFRONTERIZO  
DE ACTIVOS: FLUJOS FINANCIEROS, DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS.

## **Transparencia e Integridad en Flujos Financieros Transfronterizos**

### **Desafíos y Ejemplos de Coordinación Institucional para Prevenir, Detectar y Combatir el Lavado Transfronterizo de Activos: Flujos Financieros, de Mercancías y Servicios.**

Durante septiembre de 2021, el BID realizó el webinar “Transparencia e Integridad en las Actividades Transfronterizas: Desafíos y Ejemplos de Coordinación Institucional para Prevenir Actividades Ilícitas”. El enfoque se centró en los desafíos y ejemplos de coordinación institucional para prevenir, detectar y combatir el lavado transfronterizo. Los objetivos y contenidos de este seminario fueron el resultado de un esfuerzo transversal con la participación de la División de Comercio e Inversión (TIN), la División de Gestión Fiscal (FMM), así como la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS). La audiencia incluyó altos funcionarios de aduanas, administración tributaria, unidades de inteligencia financiera e institutos de opinión. El objetivo principal fue discutir e identificar las acciones de política y las reformas públicas y privadas que promuevan la transparencia e integridad en los flujos de dinero, mercancías y servicios transfronterizos. Además, se hizo énfasis en el uso de herramientas tecnológicas y la colaboración y cooperación de agencias públicas. El seminario tuvo una gran respuesta y participación de parte de cada uno de los países miembros del BID. En promedio, se contó con la asistencia de 130 participantes. Asimismo, las manifestaciones posteriores al seminario reflejan el interés por parte de los países miembros de buscar la asistencia del BID, en especial cuando existe una visión transversal para abordar problemáticas complejas, como son estos tipos de ilícitos transfronterizos.

El *webinar* se centró en discutir algunos de los caminos hacia el combate de lavado de activos mediante los flujos financieros, de mercancías o servicios transfronterizos. Por un lado, abordó la relevancia de la colaboración interinstitucional a nivel nacional y entre países para combatir efectivamente dichos flujos. Por ejemplo, es claro que las unidades de inteligencia financiera (UIF), las administraciones tributarias y las aduaneras, los fiscales, y jueces deben trabajar colectivamente para poner freno a lo que podría resultar en lavado de dinero. Sin embargo, con frecuencia existe una falta de cooperación entre autoridades a nivel local e internacional que limita la efectividad de las investigaciones. Por otro lado, la capacidad de las agencias gubernamentales en el uso de datos para combatir estos flujos se ha convertido en un asunto crítico. Gracias a la automatización y digitalización, hay un incremento sustancial de datos digitales, si bien aún resta hacer esfuerzos adicionales para conseguir un grado de digitalización mayor. Sin embargo, debido al aumento significativo del volumen de datos provenientes de diversas fuentes, ni las empresas privadas ni las agencias encargadas del cumplimiento de la ley pueden continuar usando métodos tradicionales para monitorear comportamientos sospechosos. Por lo tanto, se debe repensar cómo las herramientas de *Big Data* o técnicas de *Machine Learning e Inteligencia Artificial* se pueden implementar en los gobiernos para fortalecer las habilidades y capacidades de control institucionales.

En resumen, el *webinar* ofreció perspectivas interesantes que los hacedores de política pública deben reflexionar hacia adelante. Aunado a esto, las lecciones y experiencias compartidas en dicho *webinar* mostraron que el fortalecimiento institucional se debe enfocar en tres elementos: 1) debido a la naturaleza de las actividades transfronterizas, los marcos legales juegan un papel crucial para hacer de la explotación de datos, la coordinación interinstitucional y la cooperación entre países una herramienta eficaz para abordar las actividades ilícitas que impactan la integridad de los flujos financieros transfronterizos; 2) más allá de los acuerdos formales, es preciso promover acciones complementarias para mejorar la colaboración y coordinación entre las agencias gubernamentales (inteligencia financiera, fiscales y aduaneras). De manera complementaria se debe aprovechar alianzas de colaboración con el sector privado confiable o certificados como el caso de los *Trusted Traders* u operadores económicos autorizados; 3) se necesita mejorar las capacidades tecnológicas para recopilar y utilizar datos para

identificar y rastrear los flujos de dinero que puedan estar asociados al blanqueo transfronterizo de activos. En un sentido más amplio, se debe tomar acciones diseñadas para mejorar la explotación de los datos que se brinden a las unidades de inteligencia financiera y a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes para que tengan mejores herramientas para la investigación.

### ***Colaboración, Coordinación y Cooperación Transfronteriza***

Hubo un consenso entre las presentaciones sobre la condición necesaria para alcanzar un trabajo efectivo contra lavado de activos mediante los flujos financieros, de mercancías o servicios transfronterizos: construir y alimentar relaciones colaborativas robustas entre agencias internacionales y autoridades locales además de mejorar las propias relaciones colaborativas al interior de cada país. Esto último se puede conseguir estableciendo grupos conjuntos de trabajo y proveyendo plataformas para el diálogo y compartición de información sistemática inter agencial. Establecer y fortalecer la cooperación interinstitucional es un desafío, pero es necesario superar los silos institucionales para abordar de manera efectiva el problema de los flujos financieros ilícitos (FFIs), que naturalmente atraviesan las competencias de diferentes instituciones.

La Unión Europea (UE) es un caso particular para ejemplificar algunas de las mejores prácticas. Por ejemplo, como comentó Alfonso Díez García, Subdirector Regional de Aduanas e Impuestos Especiales del Gobierno de España, todo país de la UE está regido por las mismas reglas de cooperación. Esto es así porque existe un libre flujo migratorio y de bienes en el territorio de la UE y esto, a su vez, requiere de este nivel de compartición de información. Desde un punto de vista de política pública, esto supone que no hay limitaciones u obstrucciones a estos movimientos, y correspondientemente se debe contar con la cooperación y el intercambio de información con un mínimo de restricciones. Debido a que la columna vertebral legal prioriza la coordinación y el uso compartido de información entre agencias de los países miembros, los procedimientos para intercambiar información son relativamente sencillos. No obstante, los desafíos a los que se enfrenta la UE están relacionados a la escasez de acuerdos de cooperación con países fuera de la Unión. Esto es, aunque el intercambio con países fuera de la Unión Europea sí sucede, estos intercambios experimentan retrasos y múltiples restricciones, especialmente en los casos de investigaciones criminales.

A nivel país, las agencias locales usualmente se enfrentan bajos niveles de coordinación y uso de la información compartida. Aun en la UE es común observar comportamientos de “silos”. Si bien no es perfecto, España parece contar con mecanismos bien estructurados para reducir el comportamiento de “silos” al investigar actividades transfronterizas ilegales. Díez García ejemplificó cómo, sin importar que España cuenta con una fiscalía responsable de perseguir el crimen organizado y terrorismo, no está limitada la coordinación y colaboración entre la fiscalía y otras agencias del Gobierno, incluyendo aduanas y la administración tributaria. De hecho, es común que múltiples agencias trabajen en una sola investigación. Simplemente, hacen diferentes tareas y se reportan entre ellas regularmente. Sin embargo, esto es interno y no está respaldado por acuerdos formales entre agencias. Otra de las características clave que Díez García mencionó es que en el caso de España existen asesores técnicos contratados por la agencia tributaria y de aduanas. Estos asesores son consultores especializados que permanecen durante el ciclo de vida de la investigación.

Sean detectados o no, muchas actividades ilícitas transfronterizas resultan en lavado de dinero. Sin embargo, a diferencia de otras modalidades de lavado de dinero, aquel que resulta del aprovechamiento

del comercio internacional para el blanqueo de activos (Trade-Based Money Laundering o TBML por sus siglas en inglés) ha recibido poca atención. John Cassara, anteriormente agente especial de FinCEN y ex-especialista de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley (International Narcotics and Law Enforcement Affairs o INL por sus siglas en inglés) perteneciente a al Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection o CBP por sus siglas en inglés), explicó que el desafío principal para el combate al TBML consiste en la asimetría de la información entre individuos e instituciones a lo largo de la cadena de análisis e investigación. El TBML tiene una dimensión de complejidad completamente diferente a otro tipo de actividades ilícitas. Sobre esto, Cassara planteó los desafíos principales que podrían hacer el TBML difícil de detectar. Estos incluyen:

- Comunicación pobre entre agencias internacionales de comercio y agencias de aduanas-administración tributarias locales para propósitos de auditorías. Asimismo, las tareas de auditoría no siempre están coordinadas con tareas de investigación. Cuando sea posible es beneficioso aprovechar al sector privado confiable o aquellos con certificaciones para compartir información. Un ejemplo de estos son los *Trusted Traders* o los Operadores Económicos Autorizados.
- No existe un método uniforme para identificar los bienes objeto de contrabando. Esto genera puntos ciegos y reduce la efectividad de las acciones basadas en riesgos.
- Por lo general existe un registro deficiente de bienes importados, exportados y re-exportados, lo cual conduce a discrepancias entre la información de quien exporta y de quien importa. Asimismo, no la gran mayoría de jurisdicciones mantienen un registro detallado, y estas brechas generan oportunidades para actividades ilícitas.
- Existen todavía áreas de oportunidad hacia una descripción de procesos de precios de transferencia de validez universal o al menos general. Esto hace del contrabando técnico uno difícil de identificar sistemáticamente.
- Yendo hacia delante, las administraciones aduaneras y tributarias deben tener un conocimiento de criptomonedas. Estas son nuevas amenazas a los registros transparentes y a la trazabilidad de flujos que pueden socavar otras políticas de cumplimiento.

Para enfrentar los desafíos mencionados, el apoyo multilateral debe enfocarse en fortalecer las capacidades institucionales para el diseño e implementación de contramedidas de mayor efectividad. De acuerdo con Cassara, los estándares internacionales deben ser más específicos para el TBML. Por ejemplo, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) debe llevar una inspección más profunda sobre el cumplimiento técnico y efectivo del TBML en sus reportes de evaluación mutua (MERs por sus siglas en inglés). Aunado a esto, cada jurisdicción debe tener una evaluación completa o una revisión de su ecosistema de financiación del comercio (conocido en inglés como Trade Finance). Finalmente, las MERs deben poner más atención a las acciones que promueven incrementos de colaboración, cooperación y el compartir datos entre aduanas y otras agencias locales. Al respecto, un primer paso obvio es asegurar la existencia de acuerdos entre aduanas. Cassara también señaló que los gobiernos deben considerar crear Unidades de Transparencia del Comercio Exterior (Transparency Trade Units o TTUs por sus siglas en inglés) como una rama especializada en el análisis de datos e inteligencia sobre el comercio exterior para mejorar la oportuna identificación de actividades ilícitas. Las TTUs serían la contraparte natural de las UIFs y otras agencias de cumplimiento de la ley.

Las UIFs continuarán liderando el camino en términos de coordinación interinstitucional para combatir el lavado de dinero. Sin embargo, el éxito que tienen en dicho combate mediante sus políticas de promoción, colaboración y cooperación se refleja de forma diferenciada entre países. Un caso ejemplar es el de Perú, cuya experiencia ha sido que, si bien los instrumentos de GAFI se enfocan en la *cooperación* entre jurisdicciones, su éxito realmente ha resultado de la *colaboración*. Cooperación y colaboración son dos

palabras similares, pero son sus diferencias lo que conduce, precisamente, a una mayor efectividad. Perú ha logrado cambios significativos mediante la colaboración de sus contrapartes en el exterior- como los Estados Unidos-, pero también ha profundizado en los esfuerzos de colaboración entre diferentes agencias y departamentos gubernamentales dentro del mismo Perú. Sergio Espinoza, Director de la UIF de Perú explicó que para estar a la altura de las expectativas de efectividad en políticas de prevención y lucha contra el lavado de dinero, se necesita enfatizar acciones con una perspectiva que contenga a todo el gobierno, o como se conoce en inglés “a whole-government approach.”

En Perú, un cambio de particular significancia, aunque controversial en su momento, fue la reforma regulatoria que permitía a los fiscales ir directamente a las UIFs para recibir reportes de investigaciones en curso. Aunque para una UIF esta diseminación de información puede no ser su elección predilecta, este mecanismo definitivamente ayudó a generar una mayor confianza y cooperación entre jueces, fiscales y la UIF. Esto resultó en casos más robustos para llevar a juicio. Espinoza comentó que la expansión de las medidas para compartir información y el trabajo en equipo también han contribuido al fortalecimiento del cumplimiento de la ley. Dicho esto, el director de la UIF de Perú mencionó que mucho del éxito peruano ha venido de operaciones y colaboraciones que existen más allá de las leyes e instrumentos internacionales diseñados para fomentar estos. El éxito, por tanto, ha sido resultado de la promoción y madurez de las relaciones entre agencias nacionales, así como aquellas internacionales en temas específicos.

### ***Tecnologías Digitales, Big Data y Flujos Financieros Ilícitos Transfronterizos***

Hace algunos años, un desafío clave a la hora de investigar flujos financieros ilícitos transfronterizos era encontrar la información y convertirla en un insumo útil para actividades de inteligencia. Eran tiempos cuando tales tareas comprendían un trabajo tedioso que requería muchas horas de procesamiento manual de datos. Hoy en día, existen tecnologías que mejoran esos procesos y automatizan la recolección de datos para convertirse en lo que hoy es conocido como Big Data. La aplicación de herramientas analíticas en la Big Data permite el uso de datos estructurados y no estructurados. Incluso cuando provienen de diferentes fuentes, como registros administrativos, de propiedad pública, declaraciones de impuestos, declaraciones de aduanas, estados financieros, data de geolocalización, datos de dispositivos móviles o redes sociales. Estos datos se pueden utilizar para detectar actividades fraudulentas, encontrar conexiones escondidas entre cuentas y rastrear las relaciones entre fuentes y beneficiarios.

Sin embargo, el factor humano es especialmente importante ante el peligro de tomar decisiones con datos erróneos o engañosos. Incluso cuando hay datos de buena calidad, el riesgo de interpretar incorrectamente los datos sigue siendo una posibilidad. Por lo tanto, es fundamental garantizar la calidad, la autenticidad y la integridad de los datos antes de implementar el análisis de tales datos y minimizar los errores debidos al factor humano. Por lo tanto, las agencias de control y cumplimiento deben trabajar en el desarrollo de capacidades y el desarrollo de conocimientos especializados en análisis de datos avanzados. Solo así se puede garantizar que los datos analizados sean sólidos y que su interpretación sea la correcta.

Sergio Espinosa coincide con lo previamente mencionado. La UIF peruana ha experimentado una revolución en materia de datos que ha fortalecido sus capacidades de persecución de crímenes financieros. Cuando se empezó dicho proceso hace 10 años, existía una clara lentitud en la compartición de información. Hoy en día la UIF peruana está en una posición donde se encuentra inundada de datos y

tiene que utilizar herramientas para identificar y filtrar tal cantidad de información. El crecimiento del Big Data ha empoderado el trabajo de la UIF de una forma que no hubiera sido posible hace algunos años. Sin embargo, de acuerdo con Espinosa, aunque la tecnología es útil, no es suficiente: se necesita una comunicación apropiada entre diferentes agencias para maximizar su valor. De lo contrario, se tiene una situación en donde una base de datos o sistema solo sirve a una agencia o departamento.

Obtener datos en el ecosistema de la UE tampoco es ya un desafío crítico. Díez García explicaba que, en España, como lo puede ser en el caso de cualquier otro país en la UE, desde un punto de vista regulatorio, no existe una limitación u obstrucción en la información o el compartir datos. Por lo tanto, la tecnología y la analítica de datos son imperativos para apoyar de manera efectiva el combate al crimen organizado y los delitos financieros. En la Eurozona, esto es de especial importancia cuando se discuten las actividades de grupos de crimen organizado del este de Europa y en los países del norte de Europa que pertenecen a la UE. Los sistemas de alerta electrónicos son críticos para supervisar las cargas que entran y salen de la UE. Aquí es donde la tecnología se encuentra con los datos. Sin embargo, a diferencia de otros países dentro de la UE, España ha desarrollado procesos normativos para la obtención de datos específicos. De hecho, en un proceso auditable transfronterizo o alguna investigación, cuando una agencia gubernamental no es capaz o no tiene acceso a alguna información de valor para el proceso, la administración de aduanas tiene el poder para acercarse al sector privado y tener al alcance información que permita complementar el trabajo.

Una conclusión similar fue presentada por Cassara cuando presentó el rol de los datos, la tecnología y TBML. Aunque reconoció que los datos existen, a diferencia de los datos fiscales o financieros, los datos relacionados al comercio internacional no tienen el mismo nivel de pulcritud. Por lo tanto, para poder explotar los datos de comercio exterior de una mejor manera los países deben i) utilizar criterios de contabilidad estandarizados con una mayor desagregación que registre cada transacción comercial, ii) usar una herramienta de determinación de precios, iii) acceso y adopción de las tecnologías conocidas como “distributed ledger”/ blockchain, y iv) converger gradualmente a estándares de contenedores inteligentes. Pero por encima de la tecnología, Cassara reflexionó que la experiencia muestra que no existe un reemplazo para el entrenamiento de campo del personal que se dedica a las labores de cumplimiento de la ley y, por ende, es muy importante la provisión del presupuesto adecuado para ello.

Por otro lado, muchos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) deben primero llevar a cabo esfuerzos institucionales para poder explotar toda la información disponible. Galo Maldonado, Director Legal del Servicio de Rentas Internas (SRI) de Ecuador, comentó el caso de Ecuador, similar a muchos países de ALC. En su opinión, Ecuador aún se encuentra en la etapa de recolección y acumulación de datos. En este momento, los datos han permitido a Ecuador expandir su horizonte de auditorías y una mejora en conexiones de fuentes de datos. Al respecto, Maldonado considera que Ecuador no está aún en la etapa donde los datos son abrumadores, sino en el momento donde el flujo de datos está robusteciendo el entendimiento dentro de los procesos de auditoría e investigaciones. No obstante, la experiencia del SRI de Ecuador ha mostrado el valor que la tecnología puede tener en obtener información necesaria para cumplimiento y combate a crímenes fiscales. El uso de los datos ha permitido una mejor precisión en las auditorías e investigaciones. Aunado a esto, se han generado externalidades positivas no intencionales en el combate de filtrados de información. El SRI de Ecuador no solo ha utilizado data para mejorar los aspectos operacionales de las investigaciones, sino también para mejorar la protección de datos y seguridad en protocolos de acceso. Similarmente, en cuanto a los delitos financieros, Ecuador no se encuentra en una situación de gran flujo de información para inteligencia financiera; pero incluso en esta etapa temprana de acumulación de datos, estos han mejorado las habilidades y capacidades de la UIF y el Servicio Interno de Rentas Ecuatoriano para cumplir sus mandatos. Otro hecho interesante compartido

por Galo Maldonado es que la revolución de datos y uso compartido de los mismos experimentada por Ecuador no sucedieron a través de solo financiamiento nacional sino a través de asistencia técnica y financiera de socios en el extranjero, tanto multilaterales como bilaterales.

El caso de Ecuador muestra que el fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas requirieron un mandato político firme dentro del gobierno. Además de otras reformas complementarias a esta revolución de datos, incluyendo:

1. Ajustes normativos para la presencia de equipos de investigación especializados. Múltiples profesionales componen el equipo para delitos fiscales. Pero debido a que la mayoría de los delitos fiscales se investigan como lavado de dinero, se crea un equipo especializado diferente para tal fin. Así, ambos equipos colaboran para abordar el tema tanto como blanqueo de capitales como delito fiscal.
2. Disposiciones normativas para que el SRI pueda trabajar en temas de delitos relacionados con impuestos del comercio exterior. Los delitos fiscales están intrínsecamente conectados con el comercio exterior; el IRS tiene acuerdos formales de cooperación con la aduana, pero las dos agencias también trabajan juntas a través de la participación en otros comités para coordinar respuestas y compartir recursos.
3. Una reforma legal significativa dentro de Ecuador para asegurarse que el SRI no solo tiene los recursos necesarios, sino que tenga el mandato legal para llevar a cabo investigaciones de crímenes fiscales. La reforma de 2014 ha sido crítica en reconocer los delitos fiscales como un crimen grave.

de lavado de activos mediante los flujos financieros, de mercancías o servicios transfronterizos

### **Comentarios Finales**

La colaboración interinstitucional a nivel nacional y transfronteriza es clave para combatir efectivamente los flujos ilícitos. Los países de ALC deben continuar poniéndose al día en los *modus operandi* y la sofisticación de actividades que generan lavado de activos mediante los flujos financieros, de mercancías o servicios transfronterizos. Desde esta óptica, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para disuadir los flujos ilícitos debe ser parte de las políticas públicas. Donde hay falta de colaboración entre las autoridades, los grupos criminales encontrarán una oportunidad para llevar a cabo sus actividades ilegales. Por lo tanto, los marcos regulatorios deben evolucionar para facilitar la cooperación y la coordinación, tanto a nivel local como internacional: este es el camino hacia la eficacia de las investigaciones y, en última instancia, el cumplimiento de la ley. Asimismo, las autoridades pueden aprovechar acuerdos con el sector privado confiable especialmente aquellos certificados como los son los *Trusted Traders* o los Operadores Económicos Autorizados. La tecnología y los datos son parte del conjunto de herramientas disponibles. Sin embargo, el principal desafío es la preparación de las agencias gubernamentales para usar los datos de manera efectiva y con ellos abordar las investigaciones. Finalmente, repensar cómo los gobiernos pueden implementar y utilizar las herramientas de Big Data y otras tecnologías como aprendizaje de maquina/inteligencia artificial, o *Distributed Ledger* /Blockchain será parte de los nuevos temas a considerar al discutir las tareas pendientes de fortalecimiento de las capacidades institucionales.

**Sobre la relatoría:** El Seminario y la relatoría fueron organizados con el apoyo del Fondo de Transparencia del BID. Este recuento realizado por Lakshmi Kumar (Directora de Políticas en Global Financial Integrity) y Guillermo Lagarda (Especialista del BID en el Clúster de Transparencia e Integridad) recopila las aportaciones de los panelistas en el evento. El documento contó con contribuciones adicionales de Jaime Granados (Jefe de la División de Comercio e Inversión del Sector de Integración y Comercio del BID), Sandra Corcuera (Especialista de la División de Comercio e Inversión del Sector de Integración y Comercio del BID),

Ubaldo Gonzalez (Especialista de la División de Política y Gestión Fiscal del BID), Francesco De Simone y Maria Cecilia Alvarez del Clúster de Transparencia e Integridad. Los panelistas por orden de aparición fueron Alfonso Diez García (Subdirector Regional de Aduanas e Impuestos Especiales del Gobierno de España), John Cassara (Consultor experto en TBML), Sergio Espinosa (Director de la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú) y Galo Maldonado (Director Legal del Servicio de Rentas Internas de Ecuador). Asimismo, el evento contó con Ubaldo Gonzalez (Especialista de la División de Política y Gestión Fiscal del BID), Jaime Granados (Jefe de la División de Comercio e Inversión del Sector de Integración y Comercio del BID), Roberto de Michele (Jefe del Clúster de Transparencia e Integridad del BID) y Emilio Pineda (Jefe de la División de Política y Gestión Fiscal del BID), cada uno como moderador de panel.