

LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO

Perspectivas Económicas.

Publicación Electrónica
del Departamento de Estado
de Estados Unidos

Vol. 6, N° 2, mayo de 2001

ÍNDICE GENERAL

NORMAS Y COOPERACION	
INTERNACIONALES	
EN LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO	14
APLICACION DE LAS LEYES SOBRE LAVADO DE DINERO:	
EL RASTREO DEL DINERO	19
COMO LOGRAR UNA RESPUESTA SOSTENIDA	
AL LAVADO DE DINERO	34
COMO COMPRENDER EL CICLO DEL LAVADO DE DINERO	49
EL LAVADO DE DINERO:	
PERSPECTIVA DESDE LA BANCA ESTADOUNIDENSE .	65
BANCOS CORRESPONSALES:	
UNA PUERTA PARA EL LAVADO DE DINERO	73

LAS CONSECUENCIAS DEL LAVADO DE DINERO Y EL DELITO FINANCIERO

*Por John McDowell, asesor principal de política,
y Gary Novis, analista de programas,
Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos
y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado*

*El lavado de dinero tiene un efecto corrosivo
en la economía, el gobierno y el bienestar
social de un país, dicen dos funcionarios del
Departamento de Estado.*

*Esta práctica distorsiona las decisiones
comerciales, aumenta el riesgo de la quiebra
bancaria, quita al gobierno el control de la
política económica, daña la reputación del
país y expone a su pueblo al tráfico de dro-
gas, el contrabando y otras actividades
delictivas, agregan.*

*Dadas las ventajas tecnológicas que emplean
actualmente quienes lavan dinero, dicen
McDowell y Novis, se requiere un alto nivel
de cooperación internacional para tenerlos a
raya.*

El lavado de dinero es la forma en que el delincuente trata de asegurarse de que, al final de cuentas, el delito pague. Este requisito demanda que los delincuentes, bien sea narcotraficantes, delincuentes organizados, terroristas, traficantes de armas, chantajistas o estafadores con tarjetas de crédito, disfracen el origen de su dinero ilegal para evitar que sea detectado y que se les enjuicie cuando lo utilizan.

El lavado de dinero es esencial para lograr el funcionamiento efectivo de prácticamente toda forma de delincuencia transnacional y organizada. Los esfuerzos para combatirlo, que tienen por objeto impedir o limitar el desarrollo de la capacidad de los delincuentes de utilizar ganancias mal obtenidas, son un componente tan básico como eficaz de la lucha contra el delito.

El lavado de dinero generalmente implica un conjunto de transacciones múltiples para disfrazar el origen de los ingresos financieros de tal manera que los delincuentes puedan utilizarlos sin comprometerlos. Dichas transacciones generalmente tienen tres etapas:

- colocación de las ganancias en instituciones financieras (mediante depósitos, giros cablegráficos y otros medios);

- estratificación (distanciar de su origen las ganancias procedentes de actividades ilícitas por medio de varias capas de transacciones financieras complejas) y,

integración (el proceso de emplear una transacción aparentemente legítima para disfrazar ganancias ilícitas). Mediante estos procesos el delincuente trata de transformar los beneficios monetarios derivados de actividades ilícitas en fondos con un origen aparentemente legal.

El lavado de dinero tiene potencialmente consecuencias devastadoras económicas y sociales, así como para la seguridad; es el combustible con que traficantes de drogas, terroristas, comerciantes ilegales en armas, funcionarios públicos corruptos y demás pueden operar y ampliar sus actividades ilícitas. Actualmente el alcance internacional del delito va en aumento y los aspectos financieros de éste son más complejos debido al rápido avance de la tecnología y la mundialización de la industria de los servicios financieros.

Los modernos sistemas financieros, además de facilitar el comercio legítimo, permiten también a los delincuentes ordenar el traslado de millones de dólares instantáneamente por medio de computadoras personales y antenas que reciben señales de satélites. Debido a que el lavado de dinero depende hasta cierto punto de sistemas y operaciones financieras existentes, las opciones que tiene el delincuente para lavar el dinero están limitadas sólo por su imaginación. El dinero se lava por intermedio de las casas de cambio de moneda, casas de corretaje de bolsa, comerciantes en oro, casinos, vendedores de automóviles, compañías de seguros y sociedades mercantiles. Los ser-

vicios de transacciones bancarias privadas, los bancos extraterritoriales, las sociedades ficticias, las zonas de libre comercio, los sistemas de telégrafo y la financiación comercial, todos pueden encubrir actividades ilícitas. Al hacerlo, los delincuentes manipulan los sistemas financieros en Estados Unidos y el exterior.

El lavado de dinero desenfrenado puede erosionar la integridad de las instituciones financieras de un país. Debido al alto grado de integración de los mercados de capital, esta actividad puede también afectar adversamente las monedas y las tasas de interés. Finalmente, el dinero lavado fluye hacia los sistemas financieros mundiales, donde puede socavar las economías y monedas nacionales. Por tanto, el lavado de dinero no es sólo un problema de aplicación de la ley, representa también una grave amenaza a la seguridad nacional e internacional.

VULNERABILIDAD DE LOS MERCADOS EN DESARROLLO

El lavado de dinero es un problema no solamente en los principales mercados financieros y centros extraterritoriales del mundo, sino en los mercados en desarrollo. De hecho, todo país integrado en el sistema financiero internacional corre peligro. A medida que los mercados en desarrollo abren sus economías y sectores financieros, llegan a ser progresivamente blancos viables de esta actividad.

Los esfuerzos intensificados de las autoridades de los principales mercados financieros y en muchos centros financieros extraterritoriales, para combatir esta actividad ofrecen un incentivo más para que los delincuentes trasladen sus actividades a los mercados en desarrollo. Hay pruebas, por ejemplo, de envíos transnacionales crecientes de dinero en efectivo hacia mercados que tienen sistemas deficientes para detectar y registrar la colocación de dinero en efectivo en el sistema financiero, así como una inversión creciente por grupos de delincuentes organizados en bienes raíces y otros negocios en los mercados en desarrollo. Desafortunadamente, los efectos negativos del lavado de dinero tienden a magnificarse en estos mercados.

Un examen detenido de algunos de estos efectos negativos, tanto en el campo microeconómico como en el macroeconómico, ayuda a explicar por qué el lavado de dinero es una amenaza tan compleja, especialmente en los mercados en desarrollo.

EFFECTOS ECONOMICOS DEL LAVADO DE DINERO

Uno de los efectos microeconómicos más graves del lavado de dinero **se hace sentir en el sector privado**. A menudo, quienes lo practican emplean compañías de fachada que mezclan las ganancias de actividades ilícitas con fondos legítimos, para ocultar ingresos mal habidos. En Estados Unidos, por ejemplo, la delincuencia organizada

ha utilizado pizzerías para encubrir ganancias procedentes del tráfico de heroína. Estas compañías de fachada tienen acceso a fondos ilícitos considerables, lo que les permite subvencionar sus artículos y servicios a niveles por debajo de los precios del mercado.

En algunos casos las compañías de fachada pueden ofrecer productos a precios por debajo del costo de fabricación. Por consiguiente, estas compañías tienen una ventaja competitiva sobre las compañías legítimas que obtienen sus fondos en los mercados de capital. Ello hace difícil, si no imposible para los negocios legítimos competir con las compañías de fachada de financiación subvencionada, situación que puede tener como resultado que las organizaciones delictivas desplacen negocios en el sector privado.

Es obvio que los principios de administración de estas empresas ilícitas no son consecuentes con los principios tradicionales de libre mercado de los negocios legítimos, lo que resulta en más efectos negativos macroeconómicos.

Debilitamiento de la integridad de los mercados financieros: Las instituciones financieras que dependen de ganancias ilícitas tienen otra tarea difícil en la administración acertada de sus bienes, obligaciones y operaciones. Por ejemplo, grandes sumas de dinero lavado pueden llegar a una institución financiera y luego desaparecer repentinamente, sin aviso, mediante traslados telegráficos ocasionados por factores fuera del mercado, tales como ope-

razones de aplicación de la ley. Ello puede presentar problemas de liquidez y pánico bancario.

De hecho, varias quiebras bancarias en todo el mundo se han atribuido a la actividad delictiva, incluyendo la quiebra del primer banco Internet, el Banco de la Unión Europea. Por otra parte, algunas crisis financieras de los años 90 tenían importantes componentes de delito o fraude, tales como el escándalo de fraude, lavado de dinero y soborno del BCCI y en 1995 el desplome del Banco Barings cuando se desintegró un arriesgado plan de transacciones en derivados que estaba manejado por un agente en una subsidiaria.

Pérdida del control de la política económica: Michael Camdessus, ex director gerente del Fondo Monetario Internacional, ha calculado la magnitud del lavado de dinero entre 2 y 5 por ciento del producto interno bruto del mundo, o aproximadamente 600.000 millones de dólares, por lo bajo. En algunos países de mercados en desarrollo es posible que estas ganancias ilícitas empequeñezcan los presupuestos gubernamentales, con el resultado de que los gobiernos pierden el control de la política económica. De hecho, en algunos casos, la magnitud misma de la base acumulada de bienes de las ganancias lavadas puede emplearse para acaparar el mercado o monopolizar las pequeñas economías.

El lavado de dinero también puede afectar adversamente las monedas y las tasas de interés cuando sus practicantes

reinverten los fondos donde sus planes tienen menos posibilidad de ser detectados, en lugar de hacerlo donde la tasa de rendimiento es más elevada. El lavado de dinero puede acrecentar la amenaza de la inestabilidad monetaria debido a la distribución inadecuada de recursos ocasionada por la distorsión artificial de los precios de bienes y productos básicos.

En suma, el lavado de dinero y el delito financiero pueden tener como resultado cambios inexplicables en la demanda monetaria y mayor inestabilidad de los flujos de capital internacional, las tasas de interés y los tipos de cambio. La naturaleza imposible de predecir de esta actividad, aunada a la inherente pérdida del control de la política, pueden hacer difícil establecer una política económica atinada.

Distorsión económica e inestabilidad: Los que lavan dinero no están interesados en generar utilidades de sus inversiones, sino en proteger sus ganancias. Por tanto, «inverten» sus fondos en actividades que no necesariamente rinden beneficios económicos para el país donde están los fondos. Además, según sea el grado en que el lavado de dinero y el delito financiero desvían los fondos, de inversiones sólidas hacia inversiones de baja calidad que ocultan las ganancias, el crecimiento económico se afectará. En algunos países, por ejemplo, se han financiado industrias completas, como la de la construcción o la hotelera,

no debido a una demanda real, sino al interés a corto plazo de los dueños del dinero lavado. Cuando estas industrias ya no les interesan, las abandonan, lo que causa el desplome de estos sectores y un daño inmenso a las economías que mal pueden darse el lujo de tales pérdidas.

Pérdida de rentas públicas: El lavado de dinero disminuye los ingresos tributarios gubernamentales y, por tanto, perjudican indirectamente a los contribuyentes honrados. También hace más difícil la recaudación de impuestos. Esta pérdida de rentas públicas generalmente significa tasas de impuestos más elevadas de lo que sería si las ganancias del delito, que no pagan impuestos, fueran legítimas.

Riesgos para los esfuerzos de privatización: El lavado de dinero amenaza los esfuerzos de muchos estados para introducir reformas en sus economías mediante la privatización. Las organizaciones delictivas tienen los medios económicos para hacer una mejor oferta que la de los compradores legítimos por empresas de propiedad del estado. Además, aunque las iniciativas de privatización son a menudo económicamente beneficiosas, también pueden servir de vehículo al lavado de fondos. En ocasiones anteriores, los delincuentes han podido comprar marinas, lugares de veraneo, casinos y bancos para ocultar sus ganancias ilícitas y favorecer sus actividades.

Riesgo para la reputación: Los países no pueden darse el lujo de manchar su buen nombre y el de sus instituciones financieras con su relación con el lavado de dinero, especialmente en la economía mundial actual. La confianza en los mercados y la importante función económica que cumplen las utilidades las erosionan el lavado de dinero y los delitos financieros, como el lavado de ganancias ilícitas, el fraude financiero generalizado, la especulación bursátil que saca ventaja de la información interna y los desfalcos. El mal nombre a que dan lugar estas actividades disminuye las oportunidades mundiales lícitas y el crecimiento sostenible, en tanto que atrae a las organizaciones delictivas internacionales con reputaciones indeseables y metas de corto plazo. El resultado puede ser la disminución del desarrollo y el crecimiento económico. Además, cuando un país adquiere mala reputación financiera es muy difícil borrarla y se requieren recursos gubernamentales considerables para solucionar un problema que pudo evitarse con medidas apropiadas contra el lavado de dinero.

COSTO SOCIAL

Existen costos y riesgos sociales considerables relacionados con el lavado de dinero. Esta actividad es un proceso vital para que el delito rinda beneficios. Permite a los narcotraficantes, los contrabandistas y otros delincuentes ampliar sus operaciones. Ello eleva el costo del gobierno debido a la necesidad de una mayor actividad de aplicación de la ley y a los gastos de cuidado de salud (por

ejemplo, el tratamiento de la adicción a drogas) para combatir las graves consecuencias que ocurren.

Entre sus otros efectos socioeconómicos negativos, el lavado de dinero traslada el poder económico del mercado, el gobierno y los ciudadanos a los delincuentes. En resumen, vuelve del revés el viejo refrán de que el crimen no paga.

Además, la magnitud misma del poder económico que acumulan los que lavan dinero tiene un efecto corruptor sobre todos los elementos de la sociedad. En casos extremos, puede llevar a un apoderamiento virtual del gobierno legítimamente establecido.

En general, el lavado de dinero representa un problema complejo y dinámico para la comunidad mundial. Ciertamente, la naturaleza mundial de esta actividad requiere pautas mundiales y cooperación internacional con el fin de reducir la capacidad de los delincuentes para lavar sus ganancias y llevar a cabo sus actividades delictivas.

NORMAS Y COOPERACION INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE DINERO

*Por Joseph Myers, subsecretario adjunto
en funciones,
Política de Aplicación de la Ley, JDepartamento de
Hacienda*

*Sólo una cooperación internacional sostenida
y vigorosa puede contener el lavado de
dinero, dice Joseph Myers, subsecretario
adjunto en funciones del Departamento de
Hacienda.*

*Ya el Grupo de Acción Financiera, formado
por 29 miembros, organizaciones regionales
similares y un grupo de unidades nacionales
de información financiera ha logrado un
buen nivel de cooperación, pero, todos ellos
tienen que hacer más, dice Myers.*

Luchar contra el lavado de dinero es un juego del gato y el ratón. El dinero sucio tiende a buscar lugares oscuros: países que tienen regulaciones laxas, instituciones débiles o que no son capaces de aplicar la ley. Esos son buenos

lugares para realizar transacciones bancarias, si uno es un delincuente.

Aunque ningún esfuerzo, por grande que sea, erradicará el lavado de dinero o eliminará el delito, la cooperación internacional puede frenar sus efectos corrosivos en la sociedad, la actividad comercial y el gobierno. Dicha cooperación contra el lavado de dinero ha mejorado, pero es necesario que mejore más.

Un instrumento de cooperación internacional, el Grupo de Acción Financiera (FATF), ha logrado algún éxito. Cuando se fundó en 1989 no se suponía que tuviera larga vida, pero después de 12 años este grupo informal sigue dedicado a su tarea, hecho que atestigua su utilidad y renovada energía.

Lo que es más importante, el FATF fijó las pautas internacionales para la lucha contra el lavado de dinero, «Las Cuarenta Recomendaciones». La creación de tales pautas significó que todos los gobiernos participantes se comprometían a actuar en la misma dirección, al mismo ritmo, un requisito del éxito. Por medio del proceso de revisión del FAFT, que los miembros llevan a cabo, los participantes se han presionado mutuamente para poner en práctica estas pautas.

Con un número mayor de miembros, el FATF ha logrado ahora un acuerdo entre 29 países sobre las pautas con respecto al lavado de dinero y su aplicación. Aún más, el

FATF ha estimulado la creación de grupos regionales que adopten estas mismas pautas. Según informes del gobierno estadounidense, aproximadamente 130 jurisdicciones (que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial y entre el 90 y 95 por ciento de la producción económica mundial) tienen el compromiso político de poner en práctica «Las Cuarenta Recomendaciones».

Estados Unidos tiene la reputación de contar con una industria financiera bien reglamentada, lo que ha beneficiado nuestra economía y nuestras inversiones. Algunos países, que adoptaron recientemente las pautas del FATF, informan que han tenido resultados similares, especialmente en mercados donde hay muchas personas dedicadas a actividades comerciales profesionales.

Otra iniciativa, más controvertida, ideada por el FATF para acrecentar la cooperación internacional, es la publicación de una lista de países y territorios que no cooperan (NCCT), jurisdicciones que no se han comprometido a luchar contra el lavado de dinero. Después de la publicación de la primera lista, en junio de 2000, varias de las 15 jurisdicciones incluidas en ella procedieron rápidamente a llevar a la práctica las pautas del FATF.

Aunque dicha lista ha producido buenos resultados, es necesario que los participantes del FATF consideren las inquietudes expresadas por algunas jurisdicciones, incluidas en la lista, sobre la justicia del proceso. En cuanto a un aspecto más general, es necesario también que el FATF

adopte un enfoque más incluyente al formular su política. Precisamente éso es lo que hizo cuando invitó a países que no son miembros para que contribuyeran con sus puntos de vista durante el análisis de «Las Cuarenta Recomendaciones» que hacen los miembros del FATF para actualizarlas.

Se ha creado otro foro de cooperación internacional entre varias unidades nacionales de información financiera, como la Red de Estados Unidos de Aplicación de la Ley en Delitos Financieros. Hacia la misma época, varios países crearon estas organizaciones, en forma orgánica y espontánea, para coordinar las actividades de sus autoridades encargadas de la aplicación de la ley en la lucha contra el lavado de dinero.

A mediados de la década de 1990 los funcionarios de estas unidades comenzaron a darse cuenta de la existencia de otras entidades y un pequeño grupo de ellas empezó a reunirse para aprender entre sí. Rápidamente comprendieron las posibilidades que brindaba el trabajo conjunto en cuestiones operativas. Este tipo de cooperación ya ha producido resultados importante, pero se necesita aumentar tal cooperación.

Los gobiernos empeñados en la lucha contra el lavado de dinero siempre necesitan averiguar cuál es la mejor forma de realizar su tarea. En los meses venideros los miembros del FATF tendrán que llegar a un acuerdo sobre los cambios que se propongan en «Las cuarenta Recomendacio-

nes» y considerar los próximos pasos de la iniciativa NCCT. Entre tanto, el gobierno estadounidense continúa la revisión de los costos y beneficios que resultan de la manera en que ponemos en práctica nuestra estrategia contra el lavado de dinero.

No importa cuáles sean los cambios, hay un hecho que no cambiará: sólo la cooperación internacional sostenida y vigorosa puede contener el lavado de dinero.

APLICACION DE LAS LEYES SOBRE LAVADO DE DINERO: EL RASTREO DEL DINERO

*Por Lester M. Joseph,
jefe adjunto de la Sección de Decomiso de Bienes
y Lavado de Dinero,
Departamento de Justicia de Estados Unidos*

Las investigaciones federales han desorganizado con éxito varios esquemas concebidos para lavar dinero, afirma Lester Joseph, jefe adjunto de la Sección de Decomiso de Bienes y Lavado de Dinero del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Pero Joseph advierte que muchas veces la aplicación de las leyes norteamericanas se ve frustrada por la complejidad de las jurisdicciones extranjeras, así como por la franca falta de cooperación de parte de los gobiernos extranjeros.

Para promover la cooperación, Estados Unidos comparte el producto de las acciones de decomiso exitosas con los países que hicieron posible o facilitaron sustancialmente

*el decomiso de bienes resultante del lavado
de dinero, explica Joseph.*

Desde que se escribió el famoso libro *All the President's Men*, acerca del escándalo Watergate, se ha convertido en un lugar común que, para resolver un crimen, se debe «rastrear el dinero». Este lugar común ha sido adoptado por las agencias norteamericanas de aplicación de la ley. A partir de los años 70 nosotros, en el gobierno federal, hemos hecho hincapié en un planteamiento triple para combatir el crimen: enjuiciar el delito subyacente, seguir el rastro del dinero por medio de la investigación del lavado de dinero, y decomisar el producto y los instrumentos del delito. Sólo si se sigue el rastro del dinero se puede descubrir el alcance completo de un delito y destruir una organización criminal.

Cuando Estados Unidos aprobó sus primeras leyes sobre el lavado de dinero en 1986, su propósito fue abordar lo que primordialmente era un problema interno. Después de 1986, el lavado de dinero se ha convertido crecientemente en un problema mundial que incluye transacciones financieras internacionales, contrabando de dinero a través de las fronteras y el lavado en un país del producto de delitos cometidos en otro. El dinero, los instrumentos monetarios y los fondos electrónicos se mueven fácilmente a través de las fronteras internacionales, lo que permite que delincuentes en países extranjeros escondan su dinero en Estados Unidos y que criminales de este país ocul-

ten sus ganancias mal habidas en cualquiera de los cientos de países del mundo — sin preocuparse mucho por que sus actividades sean descubiertas por las autoridades policiales.

Pero, a pesar de los cambios dinámicos que estamos presenciando en el mundo de las finanzas, el problema básico para muchos de los que lavan dinero, y especialmente para aquellos que lavan el producto del tráfico de drogas ilegales, sigue siendo el mismo: ocultar y trasladar las enormes sumas de dinero ilícito en efectivo. Por esta razón, aun en el contexto internacional, la principal área en que el gobierno de Estados Unidos hace hincapié es la etapa de colocación del dinero lavado, la etapa en que el que comete el lavado procura introducir por primera vez el dinero ilícito en el sistema financiero.

Como resultado de nuestra concentración en esta etapa de colocación, los bancos y otras instituciones estadounidenses de depósito de dinero han sido y continúan siendo nuestra primera línea de defensa contra la entrada de dinero ilícito. Si bien ocurren algunas excepciones, mayormente hemos tenido éxito en impedir que los que lavan dinero tengan acceso directo a los bancos norteamericanos. Como resultado, los lavadores de dinero se ven obligados cada vez más a buscar mecanismos e instituciones financieras internacionales no tradicionales para lavar sus ganancias ilegales. Entre algunos de los métodos de lavado de dinero que se utilizan con frecuencia figuran el contrabando de grandes cantidades de dinero en efectivo; el

lavado de dinero basado en el comercio, por intermedio del sistema del Mercado Negro del Cambio a Pesos Colombianos; y la utilización de firmas que prestan servicios monetarios, como aquellas que remiten dinero cablegráficamente, casas de cambio, firmas que venden giros postales y cheques de viajero, y canjeadores de cheques. Aquí, me gustaría hablar acerca de varias investigaciones recientes exitosas que han desorganizado a organizaciones que utilizaron estos métodos de lavado de dinero.

OPERACION CARAVANA DE MULAS

El 1 de julio de 1998, el director financiero, el presidente y el vicepresidente de Supermail, Inc., firma de cambio de cheques, fueron arrestados acusados de lavar dinero, acusación que derivó de una investigación de dos años que realizaron la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) en Los Angeles y el Departamento de Policía de Los Angeles. Según registros empresariales, la compañía era una de las firmas más importantes de cambio de cheques en el oeste de Estados Unidos y supuestamente una de las principales agencias de transferencia de dinero en Estados Unidos que suministraba servicios a México y América Latina.

Los tres ejecutivos, junto con otros seis empleados y asociados, fueron arrestados después que un jurado federal de acusación dictó un auto de procesamiento de 67 cargos contra once acusados, entre ellas Supermail, Inc.,

imputándoles conspiración, lavado de dinero, evasión del requisito de suministrar informes monetarios y confiscación delictiva.

El objetivo inicial de la investigación fue un negocio propiedad de la compañía en Reseda, California. Los investigadores, actuando en forma secreta, se dirigieron al gerente, quien aceptó lavar dinero supuestamente producto de «drogas» a cambio de una comisión en efectivo. El gerente, específicamente, convirtió grandes cantidades de dinero en efectivo en giros postales emitidos por la compañía. Para lavar sumas más grandes, el gerente solicitó la ayuda de asociados que operaban en otros negocios de la empresa. Cuando las operaciones del negocio en Reseda pasaron a manos de un nuevo gerente, en abril de 1997, éste pidió la intervención de directivos administrativos de la compañía. Los directivos autorizaron la emisión de giros postales y la transferencia cablegráfica de grandes sumas de dinero «producto de drogas» a una cuenta bancaria secreta en Miami, mientras utilizaban el dinero en efectivo para mantener las operaciones de los negocios de la compañía.

En total, los acusados lavaron más de tres millones de dólares de «dinero de drogas». Se cree que la investigación fue una de las mayores operaciones «clandestinas» contra el lavado de dinero realizadas contra una firma de cambio de cheques en la historia los Estados Unidos. Los acusados en el caso se confesaron culpables de lavar dinero y recibieron sentencias que abarcan desde 46 hasta 72 meses de prisión.

OPERACION NEGOCIO ARRIESGADO

Si bien la mayoría de las operaciones de lavado de dinero en gran escala involucran el producto del narcotráfico, el lavado del producto de delitos cometidos por «empleados de cuello y corbata» se convierte cada vez más en un fenómeno significativo. El Servicio de Aduanas de Estados Unidos y el FBI iniciaron en 1994 la Operación Negocio Arriesgado, después que algunos estafadores empezaron a colocar anuncios en los principales periódicos y publicaciones comerciales norteamericanos.

Los anuncios ofrecían a empresarios préstamos para proveer capital de riesgo a cambio de un «pago adelantado». Víctimas de todo el mundo empezaron a hacer pagos por adelantado, los que abarcaban desde 50.000 hasta 2,2 millones de dólares, para tener acceso al capital de riesgo. Después de efectuar el pago, se le pedía a la víctima que firmara un contrato que la obligaba a obtener rápidamente una carta de crédito, por valores que variaban entre dos millones y más de 20 millones de dólares, como garantía del préstamo. Si las víctimas no podían obtener rápidamente las cartas de crédito para tales cantidades, los estafadores las acusaban de haber violado los términos del contrato y se quedaban con sus pagos adelantados. De hecho, los perpetradores sabían que las víctimas no podrían cumplir con los términos del contrato y, por lo tanto, defraudaban a las víctimas los pagos adelantados.

Para esconder el dinero que habían robado, los estafadores crearon en 1994 el Caribbean American Bank, Ltd., en Antigua y Barbuda (Antigua). Agentes del Servicio de Aduanas y del FBI descubrieron que el banco no era más que una operación de fachada, una de 18 operaciones similares controladas por el American International Bank, Ltd., en Antigua. Ambos bancos han sido cerrados en conexión con el fraude. Al utilizar estos bancos y numerosas compañías de fachada, los estafadores pudieron comprar con el producto del fraude aviones, yates, vehículos, propiedades inmobiliarias y otros bienes. Algunos de los acusados poseían tarjetas de crédito — a nombre de las compañías de fachada — otorgadas por los bancos de Antigua, de modo que podían gastar el dinero robado en compras a crédito en cualquier parte del mundo.

Por lo menos 400 personas de todas partes del mundo perdieron dinero con esta estafa. Muchas más fueron blanco de esa operación. La suma total del fraude tal vez nunca pueda saberse, pero se considera que 60 millones de dólares es un estimado conservador. Hasta la fecha, se ha condenado a 19 personas en conexión con la Operación Negocio Arriesgado. Estados Unidos pide la extradición de un individuo de Antigua acusado de establecer el Caribbean American Bank para que lo usaran los estafadores, así como la extradición de Tailandia de otro acusado.

CASOS DEL SISTEMA DE CAMBIO A PESOS EN EL MERCADO NEGRO

Operación Skymaster: La Operación Skymaster fue ejemplo de una reciente investigación exitosa contra el mercado negro del cambio a pesos, llevada a cabo por el Servicio de Aduanas de Estados Unidos. Desde marzo de 1997 hasta mayo de 1999, operativos de la Operación Skymaster lograron ganarse la confianza de los corredores de pesos colombianos que trabajaban para los narcotraficantes colombianos. Los corredores ordenaban a los operadores secretos recuperar los ingresos en efectivo producidos por los narcóticos. Los operadores colocaban este dinero efectivo producto de las drogas en cuentas controladas por el gobierno.

Después de cada recogida, los corredores de pesos ordenaban a los operadores transferir el dinero cablegráficamente a cuentas de banco designadas. Utilizando el sistema del mercado negro de cambio a pesos, los corredores de pesos «cambiaban» los dólares depositados en las cuentas bancarias secretas a pesos colombianos obtenidos de los importadores colombianos de bienes norteamericanos. Los corredores de pesos arreglaban para que los dólares fueran girados cablegráficamente a las cuentas bancarias de los exportadores norteamericanos en pago de los bienes recibidos por los importadores colombianos y a otras terceras partes involucradas en el cambio del mercado negro. Para completar el ciclo del lavado, los importadores recibían confirmación de la transferencia de

los dólares y pagaban entonces a los corredores de pesos el equivalente en pesos. Más tarde, los corredores de pesos entregaban los pesos a los narcotraficantes colombianos.

La Operación Skymaster ya ha resultado en 14 actas de enjuiciamiento contra 29 acusados; se lograron 12 condenas por lavado de dinero o conspiración de drogas. Además, se entablaron juicios civiles de decomisos contra las cuentas de banco en que se depositó el dinero de las drogas transferido cablegráficamente, en Estados Unidos y en jurisdicciones extranjeras.

Operación Juno: En un caso similar, la Operación Juno combinó los talentos de la Agencia de Control de Drogas, la División de Investigaciones Criminales del Servicio de Rentas Internas, y la Oficina del Fiscal Federal de Atlanta en un grupo especial para investigar el lavado de dinero. En diciembre de 1999, un jurado federal de acusación en Atlanta acusó a cinco nacionales de Colombia quienes estaban involucrados en una estafa multimillonaria relacionada con el lavado de dinero y la distribución de drogas. A solicitud de los enjuiciados, los agentes secretos que participaron en la Operación Juno recogían los ingresos del narcotráfico, los que generalmente ascendían a sumas entre 100.000 y 500.000 dólares en moneda estadounidense. La recogida de los ingresos del narcotráfico ocurría en varias otras ciudades norteamericanas, entre ellas Dallas, Houston, Nueva York, Newark, Providence y Chicago, así como en Madrid y Roma.

Más tarde se cablegrafaba el dinero desde las ciudades en que era recogido a una cuenta de banco secreta en Atlanta. Según lo ordenaban los individuos ahora enjuiciados, el dinero se distribuía entonces entre varias cuentas en Estados Unidos y otras partes del mundo. Igual que en la Operación Skymaster, el dinero del narcotráfico en la Operación Juno se lavaba a través del mercado negro de cambio a pesos colombianos, cuando los corredores de pesos «cambiaban» los dólares depositados en las cuentas bancarias secretas a pesos colombianos obtenidos de los importadores colombianos de bienes norteamericanos. También en este caso se entabló juicios civiles de decomiso para recuperar los fondos transferidos cablegráficamente a cuentas nacionales y extranjeras.

DIFICULTADES EN CASOS INTERNACIONALES DE LAVADO DE DINERO: LA OPERACION CASABLANCA

Las operaciones Skymaster y Juno no solamente fueron exitosas en lo que se refiere a las investigaciones criminales, los enjuiciamientos, las condenas y los decomisos de bienes, sino que también al poner al descubierto y destruir partes del mercado negro del cambio a pesos colombianos. Pero los casos de decomiso generados por las investigaciones de las operaciones Skymaster y Juno subrayan las dificultades que existen para decomisar ingresos ilegales enviados fuera de Estados Unidos, especialmente cuan-

do esos ingresos se transfieren a través de cuentas en bancos corresponsales.

Primero, debido a la existencia de bancos extraterritoriales con representantes en otros países extranjeros, los funcionarios policiales norteamericanos encuentran frecuentemente dificultades al tratar de determinar el lugar en que se encuentran los fondos y en qué jurisdicción deben concentrar sus esfuerzos de decomiso. Aun cuando las autoridades policiales norteamericanas solicitan la ayuda de la jurisdicción extranjera correcta, nuestra capacidad de decomisar esos fondos depende de cuán fuertes sean las leyes de decomiso en esa jurisdicción — que, de haberlas, con frecuencia son incompatibles con las leyes estadounidenses — y de la cooperación del gobierno extranjero.

Asimismo, las limitaciones de las leyes de decomiso norteamericanas pueden llevar a cuestiones jurídicas complejas y prolongadas en lo que respecta a la jurisdicción para el caso del decomiso. Esto particularmente se aplica a casos en que la agencia de aplicación de la ley norteamericana no conoce inicialmente el destino final o el beneficiario de los fondos transferidos a través de una cuenta en un banco corresponsal y solamente se determina este hecho más tarde.

Los problemas que presentan las cuentas en bancos corresponsales, en los casos de decomiso, no sólo surgieron en las operaciones Skymaster y Juno, sino también en otros casos. Por ejemplo, en la Operación Casablanca, en un

enjuiciamiento por lavado de dinero entablado en Los Angeles, que involucraba bancos extranjeros y sus cuentas corresponsales, los fiscales en Washington, D.C., presentaron en esa ciudad una demanda de decomiso civil contra fondos transferidos cablegráficamente a cuentas extranjeras. Nuestros esfuerzos de lograr que estos fondos fueran congelados y decomisados obtuvieron una variedad de resultados, dependiendo de la jurisdicción a la que los fondos fueron transferidos. En algunos casos, recibimos la cooperación de nuestro homólogos, en otros no. En algunos casos en que hubo cooperación, se plantearon problemas y dudas en cuanto a la jurisdicción del proceso, así como sobre dónde se encontraban los fondos.

Por ejemplo, en un caso se había transferido fondos a una cuenta de banco en un país extranjero. Después de presentar una demanda civil por decomiso, el Departamento de Justicia solicitó la ayuda del gobierno extranjero para que se congelara estos fondos, de conformidad con la Convención de Viena de 1988. Como resultado de esto, nuestros homólogos extranjeros entrevistaron a los empleados del banco y determinaron que el banco, así como la cuenta a la que se había transferido los fondos, en realidad estaban situados en otra jurisdicción.

Conforme a un tratado de ayuda jurídica mutua con el país extranjero, el departamento notificó a las autoridades de aquél que teníamos información concerniente a la transferencia de dinero producto de drogas a cuentas de bancos en su jurisdicción. Debido a que las leyes de este país

reconocían solamente el decomiso penal y no permitían ayudar a Estados Unidos en un proceso de decomiso civil, el gobierno del país extranjero inició su propia investigación basado en la información provista por nosotros y subsiguientemente congeló las cuentas. Sin embargo, debido a que los acusados no se encontraban entonces ante ese tribunal, había dudas de que se podía efectuar el decomiso penal de los fondos. Además, el banco parecía no poseer ningún edificio o sucursal en la jurisdicción del tribunal, y los bienes que aseguraban las obligaciones del banco no estaban situados dentro del país. Por último, cuando casi se había vuelto al punto de partida, se logró determinar que los bienes que estábamos persiguiendo probablemente estaban depositados en una cuenta del corresponsal del banco extranjero, un banco norteamericano en la ciudad de Nueva York.

Por cierto, todavía existe hoy una gran incertidumbre en lo que respecta a las perspectivas de éxito en las demandas de decomisos civiles en Estados Unidos, debido a que existe la reclamación potencial de que los bienes en cuestión están «situados» realmente en la cuenta del corresponsal del banco extranjero en Nueva York — lo cual pone en tela de juicio que la ciudad de Washington sea la jurisdicción apropiada a los efectos de la demanda de decomiso civil subyacente. Este argumento ilustra las dificultades que enfrentamos para localizar, confiscar y decomisar bienes depositados en cuentas corresponsales de bancos extranjeros.

Cabe notar que los ejemplos arriba mencionados describen una situación en que los gobiernos extranjeros cooperaron con las solicitudes de Estados Unidos. En muchos casos, no se puede obtener esa cooperación y las dificultades aumentan más aún cuando tratamos con una jurisdicción no cooperadora donde impera el secreto bancario.

COOPERACION INTERNACIONAL Y REPARTO DE BIENES

Para derrotar a los lavadores de dinero internacionales, es imperativo que los países del mundo colaboren en intercambiar información y que cooperen en las investigaciones y los casos de decomiso de bienes. Estados Unidos tiene por política y práctica, de conformidad con la autoridad legal, compartir el producto de los procesos de decomiso con los países que hicieron posible o facilitaron sustancialmente el decomiso de bienes conforme a las leyes norteamericanas. Hasta julio de 2000, el Departamento de Justicia, con el consentimiento de la secretaria de Estado norteamericana, ha transferido aproximadamente 169 millones de dólares a 26 países, en reconocimiento de su ayuda en el decomiso. Creemos que compartir los bienes entre los países aumenta la cooperación internacional en los casos de decomiso, al crear un incentivo para que los países colaboren entre ellos, no importa dónde estén situados los bienes o cuál sea la jurisdicción que por último habrá de ejecutar la orden de decomiso. Lo más impor-

tante es privar a los delincuentes del producto de sus actividades ilegales.

Toda estrategia completa contra el narcotráfico y el crimen organizado debe concentrarse en el aspecto financiero de la actividad criminal. Para lograr esto, debe haber una serie completa de leyes que declaren delito el lavado de dinero, permitan la confiscación y el decomiso de bienes y faciliten la cooperación internacional. Además, se necesita una gama completa de medidas regulatorias, tales como una amplia supervisión bancaria y un sistema de información de actividades sospechosas, para detectar el lavado de dinero y disuadir de hacerlo. Solamente al trabajar juntos en los niveles interinstitucionales e internacionales podremos contener el movimiento de las ganancias delictivas e incapacitar a las organizaciones criminales.

COMO LOGRAR UNA RESPUESTA SOSTENIDA AL LAVADO DE DINERO

*Por Steven L. Peterson, director en funciones,
Programas sobre el Crimen,
Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y
Criminales,
Departamento de Estado de Estados Unidos*

Un país que se propone atacar el lavado de dinero necesita tener instalada una infraestructura legal, financiera y de ejecución de la ley, dice Peterson. Explica que la cooperación entre los sectores público y privado de ese país es esencial, como también lo es la cooperación con otros países.

Adiestrar a todas las agencias que participan en la lucha contra el lavado de dinero es también importante, y varias agencias del gobierno de Estados Unidos ofrecen ese adiestramiento, agrega.

Combatir a quienes lavan dinero no sólo reduce el delito financiero; también priva a los delincuentes y terroristas de los medios para cometer otros delitos graves. Para com-

batir con éxito el lavado de dinero, un país debe cumplir con varias condiciones importantes:

- Primero, los funcionarios de ese país deben asegurarse de que están instaladas las estructuras legales, financieras y de ejecución de la ley para combatir el lavado de dinero. Las «Cuarenta Recomendaciones» del Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF), que son la norma aceptada internacionalmente en este aspecto, delinean los pasos que los países deben dar para protegerse a sí mismos de los abusos del lavado de dinero. (Para obtener información adicional sobre el FATF y las «Cuarenta Recomendaciones», véase el artículo «el Grupo de Trabajo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero» en este número del periódico electrónico). Cada país debe asegurarse de que sus propias agencias de ejecución de la ley, reguladores y sistemas judiciales se comunican entre sí, intercambiando información vital y colaborando.
- Segundo, es necesario involucrar a los líderes empresariales del sector privado, especialmente de los servicios financieros, para apoyar las iniciativas del gobierno contra el lavado de dinero y el delito financiero.
- Tercero, los países deberían participar activamente en foros internacionales y regionales para aumentar el conocimiento y la cooperación contra el lavado de dinero.

- Cuarto, los países necesitan ser capaces, mediante acuerdos cooperativos, de intercambiar con rapidez información importante sobre el lavado de dinero y el delito financiero, de modo que la mundialización actúe contra el que lava dinero, en lugar de ser su aliado.

ADiestRAMIENTO Y CONSEJO TECNICO

Los programas de adiestramiento y ayuda técnica apropiadamente estructurados son esenciales para crear instituciones capaces de un enfoque sostenido del problema del lavado de dinero. De acuerdo con un enfoque tal, los países, en último término, pueden aumentar sus propias capacidades contra el lavado de dinero, hasta el punto en que se convierten en socios efectivos de los esfuerzos mundiales para combatir el lavado de dinero.

La Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley (INL) del Departamento de Estado de Estados Unidos desarrolla programas de ayuda para combatir el lavado de dinero mundial. La INL participa y apoya organizaciones internacionales contra el lavado de dinero y brinda recomendaciones de política relativas a las actividades de lavado de dinero internacionales.

El Departamento de Estado ha desarrollado un enfoque programático para ayudar a las diferentes jurisdicciones en el desarrollo de regímenes para proteger sus economías y gobiernos del abuso de los delincuentes financieros

y contener el crecimiento del lavado de dinero internacional. Este enfoque integra el adiestramiento, la ayuda técnica y las evaluaciones de lavado de dinero en problemas o deficiencias específicos de lavado de dinero, con el fin de alcanzar objetivos concretos, operacionales y de creación de instituciones.

Por ejemplo, con este enfoque los planificadores operacionales y de políticas pueden determinar que un país determinado hay una deficiencia crítica, porque carece de una unidad de inteligencia financiera (UIF) que puede servir de punto focal de los programas nacionales contra el lavado de dinero. Las UIF ofrecen la posibilidad de intercambiar rápidamente información (entre las instituciones financieras y las autoridades de ejecución de la ley y encausamiento, al igual que entre las distintas jurisdicciones), mientras protegen los intereses de las personas inocentes incluidas en sus datos.

Dado que las razones de la falta de una UIF pueden variar de un país a otro, estos programas se adaptan para satisfacer las necesidades de cada país. Si, por ejemplo, el problema crítico es la falta de regulaciones, el Departamento de Estado puede financiar a un regulador del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos para que ayude al país en proyectar regulaciones o pautas apropiadas, y luego proveer una serie de cursos de adiestramiento, de modo tal que los reguladores, oficiales encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y otros funcionarios pueden aprender cómo aplicar efecti-

vamente estas regulaciones. Si se trata de un problema de equipos o de análisis, el departamento puede financiar expertos de la unidad de inteligencia financiera estadounidense, denominada FinCEN, para ayudar a ese país.

En el 2000, como parte de este enfoque programático, el Departamento de Estado financió varias agencias estadounidenses de ejecución de la ley y regulación bancaria, para proveer a sus homólogas de todo el mundo adiestramiento y ayuda técnica sobre medidas contra el lavado de dinero e investigaciones financieras. Estos cursos les dan a los investigadores financieros, reguladores bancarios y fiscales los instrumentos necesarios para reconocer, investigar y encausar los delitos financieros de lavado de dinero y la actividad delictiva relacionada con ellos. Los cursos se han ofrecido tanto en Estados Unidos como en las jurisdicciones que enfocaban los programas.

En el 2000 la INL financió más de 60 programas para combatir los delitos financieros y el lavado de dinero internacionales en 35 países. Casi todas las agencias estadounidenses de ejecución de la ley ayudaron en este esfuerzo al proveer adiestramiento básico y avanzado en todos los aspectos de la actividad delictiva financiera. Además, la INL puso a disposición fondos para colocar, intermitentemente, asesores técnicos en localidades seleccionadas del extranjero.

Estos asesores trabajan directamente con el gobierno del país anfitrión en la creación, puesta en práctica y ejecu-

ción de legislación contra el lavado de dinero y el delito financiero, y en el desarrollo de unidades de inteligencia financiera. Además, la INL proporcionó financiamiento a varias agencias federales para que llevaran a cabo evaluaciones multiagenciales de adiestramiento en delitos financieros y desarrollaran adiestramiento especializado en jurisdicciones específicas, con el fin de combatir el lavado de dinero.

ADIESTRAMIENTO DE LOS ASOCIADOS

Entre las agencias federales que, con fondos de la INL, ofrecen adiestramiento contra el lavado de dinero y componentes de ayuda técnica de estos programas, están las siguientes:

Red de Aplicación de las Leyes contra los Delitos Financieros (FinCEN): FinCEN, la unidad estadounidense de inteligencia financiera dirigida por el Departamento de Hacienda, ofrece adiestramiento y ayuda técnica a una amplia gama de funcionarios de gobiernos extranjeros, reguladores financieros, personal de ejecución de la ley y banqueros. Este adiestramiento cubre una diversidad de temas, incluso tipologías del lavado de dinero, la creación y operación de UIF, el establecimiento de regímenes abarcadores contra el lavado de dinero, arquitectura y operación de sistemas de computadoras y regulaciones y regímenes contra el lavado de dinero específicos de cada país. La FinCEN colabora también estrecha-

mente con el Egmont Group de las UIF para ayudar a diferentes jurisdicciones a establecer y operar sus propias UIF.

Además, la FinCEN ha provisto UIF e información sobre lavado de dinero y adiestramiento a muchas jurisdicciones, entre ellas Argentina, Armenia, Australia, las Bahamas, Brasil, Canadá, China, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Alemania, Greece, Hong Kong, India, Indonesia, Isla de Man, Jamaica, Jersey, Kazajstán, Líbano, Italia, Liechtenstein, Nauru, Nigeria, Holanda, Palau, Paraguay, Rusia, Seychelles, Sudáfrica, Suiza, San Vicente y las Granadinas, Taiwán, Tanzania, Tailandia, Tonga, y el Reino Unido. La FinCEN ha llevado a cabo también intercambios de personal con las UIF coreana y belga.

Servicio de Rentas Internas (IRS): El Servicio de Rentas Internas del Departamento de Hacienda concentra su adiestramiento en técnicas de investigación que involucren delitos financieros y lavado de dinero. La meta de este adiestramiento es ayudar a los gobiernos extranjeros a establecer o mejorar las leyes contra el lavado de dinero, ya sean penales, impositivas o de confiscación de bienes. Además, el IRS ofrece ayuda en la investigación de violaciones de estas leyes y promueve regímenes mejorados contra el lavado de dinero que están de acuerdo con las normas internacionales.

El adiestramiento que la unidad de Adiestramiento sobre Delitos Financieros dirigió en el 2000 en apoyo de los

programas de la INL incluyeron el adiestramiento en técnicas investigativas en Nigeria, Rusia y Hungría; adiestramiento contra el lavado de dinero en Rusia, China y México; y adiestramiento avanzado contra el lavado de dinero en México, y adiestramiento en investigaciones financieras complejas en Tailandia (en colaboración con el Servicio de Aduanas de Estados Unidos).

Servicio Secreto: El Servicio Secreto del Departamento de Hacienda se involucra extensamente en el adiestramiento de funcionarios gubernamentales y personal de ejecución de la ley extranjeros, que tiene que ver con las investigaciones de complots de fraudes financieros y falsificación de dinero estadounidense y delitos que involucren el comercio electrónico.

En el 2000, el Servicio Secreto apoyó los programas de la INL mediante el adiestramiento de instituciones financieras y de ejecución de la ley en China, Nigeria, Bulgaria y Lituania. Se hicieron presentaciones adicionales en academias de adiestramiento de Hungría y Tailandia, y el Servicio Secreto dictó clases independientes en Bulgaria, Colombia, Grecia, Italia, México y Rumanía, y en la conferencia de la Interpol en Lyon, Francia.

Servicio de Aduanas de Estados Unidos (USCS): La Oficina de Investigaciones, División de Investigaciones Financieras del Servicio de Aduanas del Departamento de Hacienda, aprovecha su pericia en investigaciones encubiertas de lavado de dinero procedente del narcotráfi-

co e investigaciones tradicionales de lavado de dinero para impartir su considerable experiencia a funcionarios de ejecución de la ley, reguladores y bancarios identificados con programas de la INL.

Como anfitrión o coanfitrión en unión con otras agencias federales, el USCS llevó a cabo en el 2000 seminarios contra el lavado de dinero y el delito financiero dentro del país y en el extranjero, en beneficio de unos 725 funcionarios de 16 naciones.

Oficina de Asistencia Técnica (OTA): La Oficina de Asistencia Técnica del Departamento de Hacienda proporciona ayuda interactiva, basada en la asesoría, a representantes de nivel superior de varios ministerios y bancos centrales en las áreas de reforma impositiva, emisión y administración de la deuda gubernamental, política y administración del presupuesto, reforma de las instituciones financieras y reformas de la ejecución de la ley relacionada con el lavado de dinero y otros delitos financieros. La OTA trabaja con personal de embajadas y clientes del país anfitrión en proyectos de largo plazo concebidos para promover cambios sistémicos y nuevas estructuras organizativas. El programa ha provisto asistencia técnica a más de una docena de países en todo el mundo.

En el 2000, se llevaron a cabo proyectos en varios países, entre ellos Armenia (ayuda técnica en los aspectos de los delitos financieros, el crimen organizado, los delitos relacionados con los juegos de azar y el fraude con

seguros); El Salvador (redacción y aplicación de una ley contra el lavado de dinero, y asistencia en el diseño, provisión de personal y estructuración de la Unidad de Investigación Financiera de El Salvador); Georgia (en cooperación con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Justicia y la Comisión de Valores y Cambio de Estados Unidos, para completar un informe sobre autoridades de aplicación de la ley del Intercambio Nacional de Valores); Indonesia (programas de adiestramiento diseñados para mejorar las capacidades de contabilidad forense del personal de la Agencia de Reestructuración del Banco de Indonesia y proveer conocimiento relativo a las investigaciones financieras y la recuperación de bienes); y Moldova (asistencia técnica a los redactores de la sección de delitos económicos y financieros dentro del código de procedimientos penales, que considera actualmente el parlamento, ayuda al ministerio de Finanzas en la preparación de una unidad de aplicación de las leyes contra la evasión impositiva y un grupo de trabajo sobre el fraude bancario, y ayuda y adiestramiento forense en el combate contra el fraude con tarjetas de crédito y el fraude con documentos, y en el desarrollo de las capacidades de los laboratorios forenses del gobierno). Los asesores del Equipo de Aplicación de la Ley ayudaron también a Perú y Malasia en la preparación y discusión de legislación propuesta contra el lavado de dinero.

Sección de Desarrollo y Adiestramiento de Fiscales Extranjeros (OPDAT): El grupo OPDAT, del Departamento de Justicia, que pertenece a la División Criminal, es la fuente primaria del Departamento de Justicia para el adiestramiento de fiscales, jueces y personal de ejecución de la ley extranjeros. En el 2000, la OPDAT patrocinó 13 seminarios en todo el mundo, que se ocuparon de cuestiones de lavado de dinero y confiscación de bienes. Unos 800 estudiantes recibieron adiestramiento en lavado transnacional de dinero, confiscación internacional de bienes y reparto de bienes.

Además, la Sección de Confiscación de Bienes y Lavado de Dinero del departamento celebró en Buenos Aires una conferencia regional sobre Confiscación de Bienes y Lavado de Dinero que incluyó a 200 fiscales y funcionarios de ejecución de la ley de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Administración de Control de Drogas (DEA): La Oficina de Adiestramiento, Sección de Adiestramiento Internacional, de la Administración de Control de Drogas lleva a cabo, como parte del Programa de Confiscación de Bienes del Departamento de Justicia de Estados Unidos, seminarios sobre confiscación de bienes y lavado de dinero internacionales. Estos seminarios comparten, comparan y contrastan legislación estadounidense con la de otros países, establecen relaciones y promueven las comunicaciones con personal extranjero de aplicación de las leyes antinarcóticas y de fiscalías, en relación con cuestio-

nes de lavado de dinero y confiscación de bienes. La DEA ofrece varios otros cursos contra el lavado de dinero, incluso adiestramiento especializado para reguladores de bancos centrales, funcionarios policiales y aduaneros y fiscales extranjeros. En el 2000, se realizaron seminarios en Hungría, Panamá, Singapur, Sudáfrica y España, además de una sesión regional en Brasil de adiestramiento contra el lavado de dinero.

Oficina Federal de Investigaciones (FBI): La Unidad de Lavado de dinero del FBI, dentro del Departamento de Justicia, adiestra personal internacional de ejecución de la ley para investigar diversos métodos de lavado de dinero. El adiestramiento recalca las técnicas que usan quienes lavan dinero para ocultar o disfrazar la naturaleza de las ganancias ilícitas en efectivo, y capacita a la ejecución de la ley para rastrear la ubicación, la fuente o el dueño de estas ganancias. El FBI ha provisto también expertos en adiestramiento avanzado en tecnologías tradicionales y en surgimiento, tales como dinero digital, tarjetas inteligentes y operaciones bancarias en la Internet.

En el 2000, el FBI participó en cursos de adiestramiento sobre lavado de dinero y delitos financieros en Moldova, Pakistán, Panamá, Polonia, Rusia, Eslovaquia, Ucrania y Vietnam. Además, ofreció adiestramiento y sesiones informativas independientes sobre lavado de dinero en la Academia del FBI en Quantico, Virginia, y en sus oficinas centrales en Washington, D.C.

Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal: El personal de la Reserva Federal, el banco central de Estados Unidos, ofrece cada año adiestramiento en procedimientos contra el lavado de dinero a funcionarios de ejecución de la ley y personal bancario extranjero en docenas de jurisdicciones. Entre éstas se cuentan Argentina, Brasil, algunos países caribeños, Chile, la República Checa, Ecuador, Polonia, Rusia, jurisdicciones del Pacífico Sur, los Emiratos Arabes Unidos y Uruguay.

INICIATIVAS DE ASISTENCIA MULTILATERALES

Como parte de su programa contra el lavado de dinero, la INL reconoce la necesidad de programas de adiestramiento de largo plazo y base regional. Por ejemplo, la INL, junto con la Unión Europea y el Reino Unido, financia el Programa Caribeño contra el Lavado de Dinero (CALP), que apunta a reducir la frecuencia del lavado de las ganancias procedentes de todo tipo de crímenes graves, mediante la facilitación de la prevención, la investigación y el enjuiciamiento del lavado de dinero. El CALP procura también desarrollar en el Caribe una capacidad institucional sostenible para atender los problemas relacionados con los esfuerzos contra el lavado de dinero a niveles locales, regionales e internacionales.

La INL participa también — y les provee apoyo financiero significativo — en muchos de los organismos con-

tra el lavado de dinero en todo el mundo. En el 2000, se ofreció apoyo al Grupo sobre el Lavado de Dinero de Asia y el Pacífico (APG), el Grupo de Trabajo Caribeño para la Acción Financiera, el Grupo de Trabajo de Acción Financiera y el Consejo de Europa (CE); se proveyó apoyo adicional al APG y el CE para que llevaran a cabo evaluaciones mutuas de programa de adiestramiento de sus miembros.

Estos programas de adiestramiento de la INL siguen un enfoque interagencial, reuniendo, donde es posible, autoridades de ejecución de la ley, judiciales y de bancos centrales en evaluaciones y programas de adiestramiento. Esto permite un diálogo y un intercambio de información extensos. Este enfoque se ha usado con éxito en Asia, América Central y del Sur, Rusia, los Nuevos Estados Independientes y Europa Central.

La INL provee también fondos a muchos de los programas regionales de ayuda técnica y adiestramiento ofrecidos por varias agencias de ejecución de la ley, entre ellas las academias de aplicación de la ley internacional (ILEA). La INL organizó y financió las ILEA para que lleven a cabo una diversidad de cursos sobre aplicación de la ley, destinados a gerentes de nivel intermedio. El núcleo del adiestramiento en ejecución de la ley incluye módulos sobre delitos financieros y lavado de dinero, y funcionarios de alto nivel de ejecución de la ley ofrecieron seminarios sobre estos temas en algunas de las ILEA.

La iniciativa de las ILEA se basa en regiones. La primer ILEA para Europa se estableció en Budapest, y se concentra primordialmente en adiestrar la policía y los servicios de justicia penal de Europa Central y los Nuevos Estados Independientes. En 1999, en Bangkok, se abrió una ILEA para el sudeste de Asia, y más de 1.000 funcionarios de 10 naciones del sudeste asiático han asistido a cursos. Se ha establecido también una ILEA en el Hemisferio Occidental, pero su ubicación permanente se estudia todavía. Además, el 23 de abril de 2001 se abrió en Gaborone, Botswana, una ILEA para Africa del Sur.

COMO COMPRENDER EL CICLO DEL LAVADO DE DINERO

*Por Paul Bauer, asesor económico,
y Rhoda Ullman, ayudante de investigaciones,
Banco de la Reserva Federal de Cleveland*

El lavado de dinero se ha venido practicando desde que se cometió el primer delito por lucro, pero en Estados Unidos sólo ha sido ilegal a partir de 1986, según informan Paul Bauer y Rhoda Ullman, del Banco de la Reserva Federal de Cleveland.

En este artículo se detalla el proceso del lavado de dinero, se presenta un resumen de las leyes en evolución y se expone la función que desempeña el Sistema de la Reserva Federal, el banco central de Estados Unidos, para contribuir a su aplicación.

Bauer es asesor económico y Ullman, investigadora adjunta del banco.

«Sigue el rastro del dinero.»

Esto era lo que aconsejaba «Deep Throat», informante principal del periodista del Washington Post Bob Wood-

ward, en su investigación del escándalo de Watergate.

Aunque la expresión «lavado de dinero» no apareció en la prensa hasta el escándalo del Watergate, los investigadores penales han seguido durante mucho tiempo el sabio consejo de Deep Throat. Si bien no se declaró ilegal hasta 1986, el lavado de dinero, o la falta de aptitud para hacerlo sin dejar huellas, ha figurado en muchos casos célebres. Dos de los delincuentes más tristemente famosos de Estados Unidos del siglo XX fueron víctimas de su torpeza para ocultar su dinero. Lo que finalmente llevó a Al Capone a la cárcel fue la evasión de impuestos, no su pandillerismo. Richard Hauptmann, que secuestró al hijo del famoso aviador Charles Lindbergh en 1932, cayó en manos de la justicia por no haber sabido lavar el dinero del rescate. Y, como vimos en 1999, cuando cundió la inquietud ante la posibilidad de que hubieran ingresado en el sistema bancario estadounidense fondos obtenidos ilícitamente en Rusia, la cuestión del «dinero sucio» no ha desaparecido.

El gran interés que tienen los delincuentes en ocultar sus actividades no permite conocer con exactitud la cantidad de dinero lavado, pero, según cálculos del Fondo Monetario Internacional, el total anual oscila entre el 3 y el 5 por ciento de la producción mundial. El Grupo de Acción Financiera del Grupo de los Siete (G-7) da una cifra de 300.000 a 500.000 millones dólares en todo el mundo. Según la revista *Business Week*, sólo en la economía estadounidense circulan más de dos billones de dólares dia-

riamente, de manera que la tarea de asegurar el cumplimiento de la ley se asemeja a la proverbial búsqueda de una aguja en el pajar.

LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL CICLO DEL LAVADO

El lavado de dinero entraña tres pasos, que a veces se traslapan: colocación, estratificación e integración. Durante la etapa de colocación, los fondos deben cambiar de forma para ocultar su origen ilícito. Por ejemplo, los ingresos del comercio ilícito de drogas se obtienen en forma de billetes pequeños, que abultan y pesan más que las drogas mismas. La conversión de esos billetes en otros de más valor, cheques de cajero u otros instrumentos monetarios negociables se suele hacer a través de negocios que manejan mucho dinero en efectivo (como restaurantes, hoteles, compañías de máquinas expendedoras, casinos y lavacoches), que sirven de fachada.

En la etapa de estratificación, se trata de ocultar más el rastro que une los fondos a la actividad ilícita mediante la acumulación de una serie de complicadas transacciones financieras. Por ejemplo, los delincuentes refinados que tienen grandes sumas de dinero que lavar establecen compañías ficticias en países conocidos por sus estrictas leyes de protección del secreto bancario o su falta de celo en perseguir el lavado de dinero. Los fondos contaminados se transfieren entonces entre esas compañías ficticias hasta que aparecen limpios.

Estas transacciones se deben disfrazar para fundirse con los billones de dólares de transacciones legítimas que se realizan a diario. Para ello, se recurre con frecuencia a distintas variantes de «autopréstamos» y «doble facturación». En el primer caso, el delincuente coloca los fondos en una entidad extraterritorial que controla en secreto y luego se los «presta» a sí mismo. Esta técnica funciona por las dificultades que plantea averiguar quién controla realmente las cuentas en bancos extraterritoriales de algunos países. En la doble facturación, estafa para mover fondos de un país a otro, una entidad extraterritorial mantiene la proverbial doble contabilidad. Para ingresar fondos «limpios» a Estados Unidos, una entidad estadounidense sobrecarga el costo de varios bienes o servicios. Para sacar fondos (por ejemplo, para eludir impuestos), se sobrecarga a la entidad estadounidense.

Otras técnicas de estratificación entrañan la compra de artículos de elevado costo: valores, automóviles, aviones, pasajes, que a veces se registran a nombre de un amigo para no vincular al delincuente con los fondos. En algunas ocasiones también se utilizan los casinos por la facilidad con que aceptan dinero en efectivo. Una vez convertidos en fichas, los fondos parecen ganancias del juego y se pueden cambiar por cheques contra el banco del casino. La etapa de integración es la de gran rentabilidad para el delincuente; en ella, incorpora los fondos en actividades económicas legítimas, por lo general, inversiones comerciales, bienes raíces o adquisición de artículos de lujo.

LAS LEYES ESTADOUNIDENSES FUNDAMENTALES

Los organismos encargados de la ejecución de la ley conceden gran valor a la legislación sobre lavado de dinero porque puede ser más eficaz que un ataque directo a la actividad delictiva. Por ejemplo, en el tráfico de drogas ilícitas, los beneficios pueden llegar a ser del 1.000 por ciento, lo que le hace suficientemente tentador para asegurar que nunca falten delincuentes dispuestos a reemplazar a los que van a la cárcel. Sin embargo, así como con medidas legislativas y coercitivas se pueden reducir sus beneficios, también se puede reducir su atractivo.

La base de la legislación estadounidense sobre lavado de dinero es la Ley del Secreto Bancario de 1970 (BSA), por la que no se declara delito el lavado, sino que se exige a las instituciones financieras establecer y mantener un registro de diversos tipos de transacciones que permita seguir su rastro. La ley ha sido impugnada en varias ocasiones. Unos la critican por los costos que impone, mientras que otros alegan que infringe la protección de la Cuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos contra el registro y decomiso irrazonable y las garantías de la Quinta Enmienda contra la autoincriminación. Aunque se la ha confirmado una y otra vez, la ley sigue siendo objeto de polémica en algunos sectores. En un caso que llegó hasta el Tribunal Supremo, el juez Douglas, en una enérgica opinión disidente afirmaba: «Todavía no estoy dispuesto a aceptar que Estados Unidos esté tan obsesionado con el

mal que tengamos que eliminar todas las barreras constitucionales para dar a nuestras autoridades civiles los instrumentos para aprehender delincuentes».

Con el incremento del tráfico de drogas, la alarma por el lavado de dinero cundió en el Congreso de Estados Unidos, que decidió proscribirlo en 1984 al declarar las infracciones de la ley del secreto bancario «predicate acts» (actividades que constituyen la norma del crimen organizado), con arreglo a la Ley de Organizaciones Corruptas y Bajo la Influencia del Crimen Organizado (RICO). Finalmente, según la Ley de Lavado de Dinero de 1986, se tipificaba esta actividad como delito federal. Se añadían tres nuevos delitos al código penal: ayudar a sabiendas a lavar dinero procedente de actividades delictivas, participar a sabiendas en una transacción de más de 10.000 dólares que entrañe bienes procedentes de actividades delictivas y organizar transacciones destinadas a eludir los requisitos de declaración previstos en la BSA. Este último elemento iba dirigido a los llamados «pitufos», individuos contratados por los interesados en lavar dinero para efectuar ingresos múltiples o compras de cheques de viajero en cantidades inmediatamente inferiores al límite de los 10.000 dólares.

Esta legislación ha sufrido diversas modificaciones. Por la Ley contra la Adicción a Drogas de 1988, se endurecieron considerablemente las penas y se exigió la estricta identificación y el registro de las compras en efectivo de determinados instrumentos monetarios, aunque, posterior-

mente, se ha revocado la mayoría de los requisitos relativos al mantenimiento de registros de compras en metálico de instrumentos monetarios. Además, mediante la legislación, se autorizaba al Departamento de Hacienda de Estados Unidos a obligar a las instituciones financieras a presentar informes de transacciones en divisas por zonas geográficas determinadas. El secretario de Hacienda puede dictar una orden por la que obligue a las instituciones financieras de una zona geográfica determinada a presentar informes de transacciones en divisas por valor inferior al límite de los 10.000 dólares. La ley también encomendaba al Departamento de Hacienda la negociación de acuerdos internacionales bilaterales para el registro de transacciones importantes en moneda estadounidense y el intercambio de esta información.

Por la Ley Annunzio-Wylie contra el Lavado de Dinero de 1992, se amplió la definición de «transacciones financieras» de la Ley del Secreto Bancario, se añadió una cláusula sobre conspiración y se prohibieron «los negocios de transmisión ilícita de dinero». La Ley Annunzio-Wylie es más conocida por establecer lo que se ha llamado la «pena de muerte», que dispone que si un banco es declarado culpable de lavado de dinero, el banco federal supervisor correspondiente tiene que incoar procedimientos para revocar su carta o su seguro, según lo determine el supervisor primario del banco. Por la Ley Annunzio-Wylie también se estableció el Grupo psesor de la BSA (del que es miembro fundador la Reserva Federal) para proponer medios de mejorar la eficacia y eficiencia de los

programas del Departamento de Hacienda sobre lavado de dinero.

La Ley de Supresión del Lavado de Dinero de 1994, se ocupa de las disposiciones sobre conspiración y organización contenidas en la ley, mientras que la Ley de Prevención del Terrorismo de 1996, añadía los delitos de terrorismo como «predicate acts» (actividades que constituyen la norma del crimen organizado) a los delitos de lavado de dinero y la Ley de Rendición de Cuentas y Portabilidad del Seguro de Salud de 1996, también declaraba «predicate acts» los «delitos contra la salud pública federal».

Las sanciones penales incluyen penas de prisión de hasta 20 años y multas por un máximo de 500.000 dólares o el doble del valor de los instrumentos monetarios en cuestión, si éste es superior a los 500.000 dólares. Además de las sanciones penales, los infractores pueden ser objeto de sanciones civiles por una cantidad equivalente al valor de los bienes, fondos o intereses monetarios relacionados con una transacción. El propósito del Congreso de Estados Unidos era imponer fuertes sanciones. Antes de la aprobación de la Ley sobre Lavado de Dinero, a los acusados se les aplicaban otras leyes relativas a las actividades ilícitas fundamentales que habían provocado el lavado de dinero, como la evasión fiscal, la conspiración, la violación de la BSA, el soborno y el fraude. En general, las penas contempladas en estas leyes eran mucho más leves.

Pero desde la perspectiva monetaria, la situación de los encausados se pone realmente seria cuando entran en juego las leyes sobre decomiso. Con el decomiso se pretende impedir a los delincuentes quedarse con el fruto de sus delitos o los instrumentos utilizados en su comisión. Con arreglo a la Ley de Reforma del Decomiso Civil de Bienes de 2000, el gobierno de Estados Unidos tiene ahora que salvar un obstáculo algo mayor para incautar y decomisar bienes. Para incautar bienes tiene que probar la existencia de causa probable de que los bienes proceden de actividades ilícitas. Para ganar un decomiso civil, tiene que demostrar su caso por preponderancia de las pruebas y para ganar el decomiso penal, demostrar su caso más allá de toda duda razonable. Los bienes decomisados se pueden compartir con todos los organismos de ejecución de la ley interesados en conseguir una sentencia condenatoria, lo que ha sido especialmente eficaz para conseguir la cooperación de algunos organismos extranjeros de ejecución de la ley.

Jurídicamente, se define el lavado de dinero como todo intento de participar en una transacción monetaria que entrañe bienes derivados de actividades delictivas. Para obtener una sentencia condenatoria, el fiscal debe demostrar que el acusado ha participado en transacciones financieras o de transporte internacional que entrañen fondos derivados de una «actividad ilícita determinada». La lista de estas actividades es extremadamente larga e incluye soborno, falsificación, tráfico de estupefacientes, espionaje, extorsión, fraude, homicidio, secuestro, crimen organizado y determinadas prácticas bancarias.

EL RASTRO DOCUMENTAL

Los fiscales consideran el rastro documental ordenado por la BSA y sus enmiendas un instrumento decisivo en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de lavado de dinero. Utilizan cinco tipos de informes para seguir la pista de las transacciones financieras:

- Informe de transacciones en efectivo: se presenta cuando una institución financiera recibe o entrega más de 10.000 dólares en efectivo. El informe incluye el nombre y la dirección de la persona que presenta la transacción, y la identificación, el número de la cuenta y el número del Seguro Social de cualquier persona en cuyo nombre se efectúe una transacción. (No es necesario presentar estos informes por cada transacción de grandes cantidades en efectivo. Los bancos pueden eximir a determinados clientes de esta obligación, con lo que se reduce el número de informes de transacciones en efectivo).
- Informe de actividades sospechosas: se presenta cuando un empleado de un banco tiene motivos para sospechar que una persona está lavando dinero, independientemente del volumen de la transacción.
- Formulario 8300 del Servicio de Rentas Internas (IRS): se presenta por cualquier participante en un negocio que reciba pagos en efectivo a cambio de bienes o servicios, que excedan de 10.000

dólares en una sola transacción o una serie de transacciones conexas.

- Informe de divisas e instrumentos monetarios: se presenta por cualquiera que entre o salga de Estados Unidos con divisas o instrumentos monetarios por valor de más de 10.000 dólares. Es perfectamente legal llevar más de esta cantidad, pero el no declararla puede ocasionar multas, penas de prisión que no excedan cinco años o el decomiso.
- Formulario de cuenta de banco en el extranjero: se presenta por cualquiera que controle más de 10.000 dólares en una cuenta de banco extranjero durante el año.

Todos estos informes ayudan a los investigadores a «seguir la pista del dinero». La Red de Aplicación de las Leyes contra los Delitos Financieros (FinCEN), establecida por orden del Departamento del Hacienda en 1990 para prestar apoyo analítico a los organismos de ejecución de la ley, se encarga ahora también de mantener estos registros. En algunas ocasiones, se han ajustado los requisitos de declaración para recoger información valiosa sin generar un aluvión de informes innecesarios.

Con la presentación de estos informes, las instituciones financieras ayudan a las autoridades encargadas de la ejecución de la ley en su lucha contra el lavado de dinero. Por otra parte, estos formularios son onerosos para estas instituciones y sus clientes legítimos. La FinCEN estima que los costos de presentación de informes y manteni-

miento de registros relativos al cumplimiento de la BSA en 1999 ascendieron a 109 millones de dólares, sin incluir los costos de formación y supervisión de personal, modificación de programas informáticos para poder cumplir las normas y las molestias ocasionadas a los clientes legítimos. Preocupa también el hecho de que una parte desproporcionada de estos costos pueda recaer sobre las instituciones más pequeñas.

Además, también se ha cuestionado la eficacia de los formularios. El ex gobernador de la Reserva Federal, Larry Lindsey, ha señalado que entre 1987 y 1996 los bancos presentaron 77 millones de informes de transacciones en moneda; estos informes sólo dieron lugar a 3.000 causas por lavado de dinero, en las que 7.300 personas fueron acusadas, pero sólo 580 convictas. En honor de la verdad, además de los 580 veredictos de culpabilidad, el Departamento de Justicia consiguió que 2.295 acusados se declararan culpables, lo que supone un 40 por ciento de los casos. Los reguladores de la banca y los representantes de los organismos de ejecución de la ley defienden la aplicación de la BSA y alegan que su finalidad no fue nunca la de conseguir enjuiciamientos, y que la Junta de la Reserva Federal continúa apoyándola.

EL CICLO MUNDIAL DE LA ROTACION RAPIDA

En el sistema financiero mundial en evolución se pueden mover fondos instantáneamente de un país a otro, lo que

hace aún más urgente la cooperación internacional para combatir el lavado de dinero. En 1989, los países del G-7 establecieron un Grupo de Acción Financiera para formular estrategias contra el lavado de dinero. Un año después, el Grupo de Acción redactó sus «Cuarenta Recomendaciones», por las que se exige a los países miembros prestarse asistencia mutua en investigaciones de lavado de dinero, evitar promulgar leyes de secreto que entorpezcan esas investigaciones, declarar delito el lavado de dinero y dar cuenta de las transacciones sospechosas.

Aunque el Grupo de Acción reúne a los principales centros financieros de América del Norte, Europa y Asia, muchos países todavía no participan en él. En junio de 2000 el grupo publicó una lista de 15 países con «graves problemas sistémicos». En julio, los ministros de Hacienda de los países del G-7 establecieron un plan para persuadir a esos países a cooperar, al tiempo que los amenazaban con impedirles el acceso al sistema bancario internacional, así como a los préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a menos que combatieran más enérgicamente el lavado de dinero. Además, se advertirá a las instituciones financieras privadas de los países del G-7 que las transacciones con determinados países serán objeto de intenso escrutinio.

EL PAPEL DE LA RESERVA FEDERAL

Pese a que la Reserva Federal no es un organismo de ejecución de la ley, se ocupa activamente de impedir el

uso de las instituciones financieras con fines de lavado de dinero. Como parte de sus actividades realiza inspecciones de los bancos para verificar su observancia de BSA, elabora directrices contra el lavado de dinero, y comparte su experiencia con funcionarios de ejecución de la ley de Estados Unidos así como diversos bancos centrales y organismos gubernamentales extranjeros. Las organizaciones financieras y sus empleados están considerados como la mejor defensa contra el lavado de dinero y la Reserva Federal pone de relieve la importancia de los bancos en el establecimiento de controles para protegerse a sí mismos y a sus clientes de las actividades ilícitas. En cada examen que supervisa la Reserva Federal verifica el cumplimiento por el banco de la BSA. Cualquier indicio de deficiencia, como capacitación o controles internos inadecuados, da como resultado una segunda inspección, que es aún más rigurosa.

La Reserva Federal ha venido promoviendo el concepto de «diligencia debida ampliada». Con arreglo a esta norma, a los bancos que hayan tenido problemas se les exigirá firmar acuerdos para asegurar el cumplimiento futuro. Estos acuerdos están diseñados para asegurar razonablemente la identificación e información oportuna, precisa y completa a las autoridades supervisoras y encargadas de la ejecución de la ley, de cualquier actividad sospechosa contra el banco o que tenga que ver con él.

CONSIDERACIONES FUTURAS

Dos acontecimientos merecen especial atención. En primer lugar, la ampliación de los sistemas de pago por Internet para facilitar las transacciones electrónicas. Con algunos de esos sistemas se trata de permitir a los usuarios mantener el mismo anonimato que ofrece la moneda.

La rapidez de las transferencias electrónicas, junto con el anonimato que ofrece el dinero efectivo, constituiría un poderoso atractivo para quienes desean lavar dinero. Si bien éste podría ser un motivo de inquietud para los encargados de la ejecución de la ley, el dinero electrónico actual no alcanza el gran volumen de transacciones legítimas esenciales necesario para ofrecer una cobertura a las transacciones delictivas. Además, quienes desean lavar dinero no se sienten atraídos por los últimos métodos electrónicos, en los que los límites de saldo son bajos y las transacciones pueden ser objeto de auditoría.

En segundo lugar, la legislación propuesta concedería al Departamento de Hacienda amplios poderes para combatir el lavado de dinero, en particular la facultad de prohibir las transacciones financieras entre centros financieros extraterritoriales y bancos o casas de cambio de Estados Unidos. Actualmente, el departamento carece de autoridad para impedirles a entidades financieras de Estados Unidos realizar transacciones comerciales en países que supuestamente toleran el lavado de dinero; sólo puede pedirle al Congreso que imponga sanciones de urgen-

cia a los países considerados amenazas de seguridad. El Departamento de Hacienda emite avisos de advertencia a los bancos en relación con el dinero de instituciones extranjeras que infringen repetidamente las normas aceptadas, pero esas advertencias no tienen fuerza de ley.

En resumen, a lo largo de los últimos 30 años los legisladores estadounidenses han aprobado una gran variedad de leyes nacionales con el propósito de forjar los instrumentos de ejecución de la ley que necesitan para combatir las ingeniosas y siempre nuevas técnicas de lavado de dinero diseñadas para burlar la ley más reciente. Como organismo regulador de la banca, la Reserva Federal tiene una importante función de apoyo en la lucha contra el lavado de dinero. Dado el carácter mundial de las operaciones de lavado de dinero, el reciente aumento de la cooperación internacional es un acontecimiento prometedor. Por supuesto, en nuestro celo por aprehender a los delincuentes no debemos olvidar ponderar los beneficios de la legislación y la reglamentación contra los costos que imponen a las instituciones financieras y a sus clientes.

Nota: Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente el punto de vista o la política del gobierno de Estados Unidos, el Banco de la Reserva Federal de Cleveland o la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal.

EL LAVADO DE DINERO: PERSPECTIVA DESDE LA BANCA ESTADOUNIDENSE

Por Anne T. Vitale, abogada

Para proteger su reputación y cumplir con los requisitos de las leyes y reglamentaciones, los bancos norteamericanos llevan a cabo programas enérgicos para impedir que el lavado de dinero abuse de su negocio, afirma Anne Vitale, ex directora administrativa y viceasesora jurídica del Republic National Bank de Nueva York, institución en donde dirigió el programa mundial del banco contra el lavado de dinero.

Lo más importante para el éxito de esos programas, dice Vitale, es que el personal directivo superior demuestre que se ha comprometido a cumplirlos.

En Estados Unidos, las medidas que los bancos emplean para impedir el lavado de dinero no son solamente un requisito de fiscalización, sino también un acto de interés propio. Todas las instituciones financieras, bancarias y no bancarias, son susceptibles a actividades de lavado de dinero. Pero los bancos han tomado la delantera en desa-

rrrollar programas para impedir y descubrir el lavado de dinero, cosa que sus contrapartes no bancarias harían bien en emular. El lavado de dinero, así como las actividades delictivas subyacentes — el fraude, la falsificación, el narcotráfico y la corrupción — debilitan la reputación y el buen nombre de cualquier institución financiera. Un banco manchado por acusaciones de lavado de dinero por parte de las autoridades fiscalizadoras, las agencias de aplicación de la ley o la prensa, encara graves desafíos a su buen nombre.

Como resultado, los bancos norteamericanos han desarrollado durante la década pasada extensos programas para impedir que sus actividades sean abusadas por el lavado de dinero.

Para poner en práctica procedimientos eficaces contra el lavado de dinero, es necesario que los bancos conozcan el proceso del lavado. Básicamente, este proceso consta de tres etapas, cada una de las cuales involucra la interacción con una institución financiera:

- Colocación - disponer físicamente de las ganancias en efectivo derivadas de la actividad ilegal.
- Estratificación - separar las ganancias ilícitas de sus fuentes mediante la creación de capas complejas de transacciones financieras diseñadas para obstaculizar el rastro en la auditoría, enmascarar el origen de tales fondos, y proveer anonimidad a sus dueños.

- Integración - Volver a colocar las ganancias lavadas en la economía en una forma tal que parezcan ser el resultado de una actividad comercial legítima.

Las agencias de aplicación de la ley y las autoridades de fiscalización requieren que las instituciones financieras adopten procedimientos para precaverse de las transacciones sospechosas e informar acerca de las que ocurren en cada una de estas etapas. Por consiguiente, los bancos norteamericanos se esfuerzan por actuar con la debida diligencia para impedir que sus instituciones sean utilizadas con propósitos criminales.

La diligencia debida hace que aumente la probabilidad de que el banco cumpla con las leyes y reglamentaciones establecidas y disminuye la probabilidad de que el banco sea víctima de lavado de dinero, fraude u otras actividades ilegales. Asimismo, protege el buen nombre del banco sin interferir en sus buenas relaciones con los clientes.

Los bancos norteamericanos han adoptado, típicamente, procedimientos para una inspección minuciosa en el momento en que un cliente abre una cuenta y para vigilar en forma corriente la actividad de la cuenta. La que sigue es una descripción resumida de lo que abarca un programa exitoso contra el lavado de dinero.

Procedimientos de identificación: Los bancos deben crear y poner en práctica procedimientos para abrir cuentas, establecer préstamos y otras relaciones comerciales y

para llevar a cabo transacciones con personas que no tienen una cuenta. El banco debe conocer la identidad verdadera de los clientes, incluso la del propietario beneficiario, que soliciten cualquiera de sus servicios. La identificación debe ser verificada para evitar que se establezcan cuentas para beneficiarios ficticios.

Además, el banco debe conocer las actividades comerciales o profesionales del cliente; las fuentes de los ingresos del cliente, su fortuna o sus activos; también la fuente específica del dinero sujeto a las transacciones en el banco. Se debe tomar nota del propósito de la cuenta. El banco debe desarrollar un parecer acerca de los tipos de transacciones que el cliente normalmente efectúa. Al abrir una cuenta, el personal del banco debe saber si el cliente pudiera estar incluido en una categoría de alto riesgo que indique la necesidad de una mayor observación.

Procedimientos de observación: Debe tenerse en efecto sistemas internos para identificar y observar las transacciones que parezcan ser sospechosas. Entre las actividades sospechosas figuran las transacciones para las que no se puede determinar ninguna actividad legítima. También pueden incluir transacciones que son ajenas a los parámetros que establece el banco. Lo que es importante notar es que, debido al enorme número de transacciones que los bancos procesan cada día, éstos no pueden observar cada transacción en particular. Los bancos deben por lo tanto evaluar el riesgo inherente en efectuar negocios con un tipo de cuenta específica, con una zona geo-

gráfica específica, y con un tipo de transacción específica.

El banco debe examinar toda transacción individual o serie de transacciones que exceda una suma umbral de dinero establecida para sus servicios típicos: los depósitos al abrirse la cuenta; transferencias cablegráficas mensuales; transacciones en efectivo, cheques de viajeros, giros bancarios, cheques bancarios, cheques de terceros, cheques de caja; transferencias internas; líneas de crédito, y las operaciones comerciales — incluso las de compra-venta de monedas, opciones, y metales preciosos.

Además, se debe observar todo aumento significativo en la actividad. Las cuentas que pudieran tener un riesgo elevado en cuanto a transacciones sospechosas — como las cuentas de instituciones financieras no bancarias, cuentas extraterritoriales, cuentas de compañías de inversiones personales, cuentas de corresponsales, cuentas sujetas a citaciones judiciales u otros procesos jurídicos, cuentas de políticos, cuentas de jurisdicciones de alto riesgo que carecen de controles efectivos contra el lavado de dinero — deben ser examinadas más a fondo. El banco debe establecer umbrales y cambiarlos de tiempo en tiempo para ver si continúan siendo adecuados. Una vez que el banco haya identificado una posible actividad sospechosa, su personal adiestrado debe investigar si las transacciones representan una actividad comercial legítima. Si no existe información que pueda sustanciar esa actividad legítima, el banco está obligado a presentar un informe de actividad sospechosa.

Procedimientos de adiestramiento: Los bancos deben llevar a cabo programas continuos de educación para que su personal repase las técnicas de lavado de dinero, los procedimientos contra el lavado de dinero, los cambios en las leyes y reglamentaciones aplicables, así como los tipos de transacciones que podrían justificar una investigación. El adiestramiento regular debe incluir cómo identificar y tomar medidas ulteriores con respecto a actividades no usuales o sospechosas. El banco no solamente debe adiestrar a todo el personal que tenga contacto con las cuentas, sino también al personal administrativo apropiado. Se debe proveer a todo empleado nuevo las pautas concernientes a los procedimientos contra el lavado de dinero.

Auditoría y rendición de cuentas: El banco debe realizar auditorías anuales del acatamiento de cada departamento a las normas y procedimientos acerca de la debida diligencia. Cada empleado debe recibir una copia por escrito de los procedimientos contra el lavado de dinero y firmar una certificación de que los ha leído, los entiende, y que se atenderá a los mismos. Las evaluaciones del personal deben incluir la forma en que el empleado se adhiere a las normas del banco contra el lavado de dinero.

Sección contra el lavado de dinero: Los bancos deben establecer departamentos suficientemente dotados e independientemente adiestrados para ser responsables del desarrollo y la aplicación de sus normas y procedimientos contra el lavado de dinero. Es importante que estas sec-

ciones sean independientes de las secciones comerciales — algunas veces forman parte de los departamentos de cumplimentación, control o jurídico. Además de desarrollar y aplicar los procedimientos del banco, las secciones deben investigar las transacciones que les sean encomendadas que podrían ser sospechosas. Los casos de actividades sospechosas deben ser comunicados a la sección contra lavado de dinero, para que ésta someta los informes de actividad sospechosa requeridos por la ley.

El papel de la administración superior: Tal vez el elemento más importante de un programa exitoso contra el lavado de dinero, es la consagración con que la administración superior, incluso el jefe ejecutivo y la junta de directores, encaran el desarrollo y la aplicación de los objetivos contra el lavado de dinero. La administración superior debe señalar que el banco se preocupa igualmente por su buen nombre como por las ganancias, la colocación de valores y el servicio al cliente.

Es importante que se entienda que ningún programa contra lavado de dinero tendrá un 100 por ciento de éxito. Quienes lavan dinero emplean técnicas cada vez más complejas para evadir los programas de detección de los bancos. Sin embargo, un programa como el que se esboza arriba aumenta grandemente la habilidad del banco para impedir y descubrir el lavado de dinero y satisfacer los requerimientos gubernamentales en cuanto a su debida diligencia en impedir el acceso a aquellos que llevarían a cabo transacciones ilegítimas. En pocas palabras, un pro-

grama de esa naturaleza aumenta la habilidad del banco de preservar su buen nombre en lo que respecta a su integridad y sus prácticas contra riesgos.

Nota: Las opiniones reflejadas en este artículo no reflejan necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Estado de Estados Unidos.

BANCOS CORRESPONSALES: UNA PUERTA PARA EL LAVADO DE DINERO

*Por Linda Gestitus, Elise Bean y Robert Roach,
miembros del personal demócrata de la Subcomisión
Permanente de Investigaciones
de la Comisión de Asuntos Gubernamentales del
Senado de Estados Unidos*

El personal demócrata de la Subcomisión Permanente de Investigaciones del Senado de Estados Unidos, bajo la dirección del senador Carl Levin, efectuó una investigación de un año de duración sobre los bancos corresponsales y su uso como instrumento para lavar dinero. La investigación del personal condujo a la conclusión de que permitir que bancos extranjeros de alto riesgo y sus clientes criminales tengan acceso a cuentas bancarias corresponsales en Estados Unidos, entre otros efectos negativos severos, «facilita el crimen» y «debilita el sistema financiero estadounidense». En su opinión, «es hora de que los bancos estadounidenses cierren las puertas a los bancos extranjeros de alto riesgo y eliminen otros abusos del sistema de banca corresponsal de Estados Unidos».

Los hallazgos del personal son enumerados en el informe: «Banca corresponsal: una puerta para el lavado de dinero», que fue emitido en febrero de 2001 y se adapta en este artículo.

Los bancos de Estados Unidos, por medio de las cuentas corresponsales que proveen a los bancos extranjeros, se han convertido en conductos de «dinero sucio» que fluye al sistema financiero estadounidense y, como resultado, han facilitado empresas ilegítimas, incluidos el tráfico de drogas y fraudes financieros. La banca corresponsal consiste en que un banco provee servicios a otro para transferir fondos, cambiar divisas o realizar otras transacciones financieras. Los bancos extranjeros pueden establecer cuentas corresponsales estadounidenses con cualquier banco que este autorizado para conducir actividades bancarias en Estados Unidos, ya sea que la compañía matriz del banco esté domiciliada o no aquí. Estas cuentas les dan a los propietarios y clientes de bancos extranjeros pobremente reglamentados, mal administrados y a veces corruptos, que tienen controles contra el lavado de dinero débiles o inexistentes, acceso directo al sistema financiero de Estados Unidos y a la libertad para transferir dinero dentro de Estados Unidos y alrededor del mundo.

Muchos bancos en Estados Unidos han establecido relaciones corresponsales con bancos extranjeros de alto riesgo. Estos bancos extranjeros pueden ser: (1) bancos de

fachada sin presencia física en ningún país para realizar negocios con sus clientes, (2) bancos extraterritoriales con licencias limitadas para transar negocios con personas fuera de la jurisdicción del licenciamiento, o (3) bancos licenciados y reglamentados por jurisdicciones con controles débiles contra el lavado de dinero que invitan a cometer abusos bancarios y conducta criminal. Algunos de esos bancos extranjeros incurren en conducta delictiva, algunos tienen clientes que realizan actividades criminales, y algunos tienen controles tan débiles contra el lavado de dinero que no saben si sus clientes están o no incurso en actividades delictivas.

Estos bancos extranjeros de alto riesgo generalmente tienen recursos limitados y poco personal, y usan sus cuentas de bancos corresponsales para conducir operaciones, proveer servicios a los clientes y transferir fondos. Muchos de los bancos examinados por la subcomisión depositan todos sus fondos y completan virtualmente todas sus transacciones por medio de sus cuentas corresponsales, lo cual hace de la banca corresponsal una parte integral de sus operaciones. Una vez que se abre una cuenta corresponsal en un banco estadounidense, no sólo el banco extranjero sino también sus clientes pueden realizar transacciones a través del banco estadounidense.

LOS PELIGROS DE LAS RELACIONES CORRESPONSALES

La norma de la industria en la actualidad es que los bancos estadounidenses tengan docenas, cientos e incluso miles de relaciones corresponsales, incluso un número de relaciones con bancos extranjeros de alto riesgo. Virtualmente cada banco estadounidense examinado durante la investigación del personal del partido minoritario en la subcomisión tenía cuentas con bancos extraterritoriales, y algunos tenían relaciones con bancos de fachada.

En muchos casos, los bancos extranjeros de alto riesgo habían podido abrir cuentas corresponsales en bancos de Estados Unidos y conducir sus operaciones por medio de estas cuentas porque los bancos estadounidenses no escrutaron y vigilaron adecuadamente a los bancos del exterior como clientes.

El principio prevaleciente entre los bancos estadounidenses ha sido que cualquier banco que tenga una licencia válida emitida por una jurisdicción extranjera califica para una cuenta corresponsal porque los bancos estadounidenses tendrían que poder confiar en la licencia bancaria extranjera como prueba de la buena situación del banco extranjero. Con frecuencia los bancos estadounidenses no han efectuado con la diligencia debida exámenes cuidadosos de sus bancos clientes extranjeros, inclusive obtener información sobre la dirección, finanzas, reputación, reglamentaciones y medidas contra el lavado de dinero del banco extranjero.

La frecuencia de las relaciones corresponsales estadounidenses con bancos de alto riesgo, así como una cantidad de casos puestos al descubierto por la investigación del personal del partido minoritario, contradice las afirmaciones de la industria bancaria de que las políticas y prácticas existentes son suficientes para impedir el lavado de dinero en el campo de la banca corresponsal. Por ejemplo, varios bancos estadounidenses no sabían que estaban prestando servicios a entidades extranjeras que no tenían oficinas en ninguna parte, estaban operando en una jurisdicción en la cual el banco no tenía licencia para operar, nunca había sido sometido a una auditoría bancaria por un regulador, o estaba usando cuentas corresponsales estadounidenses para facilitar la delincuencia.

En otros casos, los bancos estadounidenses no sabían que sus bancos clientes carecían de los controles fiscales y procedimientos básicos y abrirían cuentas sin ninguna documentación pertinente, aceptarían depósitos dirigidos a personas desconocidas para el banco u operarían sin procedimientos escritos contra el lavado de dinero. Además hay otros casos en los cuales los bancos estadounidenses carecían de información sobre la medida en que los bancos corresponsales habían sido mencionados en procedimientos penales o civiles relacionados con lavado de dinero u otros actos delictivos.

La supervisión continua de las cuentas corresponsales por parte de los bancos estadounidenses para impedir el lavado de dinero es con frecuencia débil o ineficaz. Unos

pocos bancos grandes han desarrollado sistemas automáticos de control que detectan e informan sobre patrones sospechosos de cuentas y actividad de transferencia telegráfica, pero parecen ser la excepción más que la regla. La mayoría de los bancos estadounidenses parecen depender de revisiones manuales de la actividad de las cuentas y conducen una supervisión limitada de las transferencias telegráficas aunque la mayoría de las transacciones de los bancos corresponsales consisten de transferencias telegráficas de entrada y salida. E incluso cuando la atención del banco corresponsal estadounidense es atraída por transacciones sospechosas o informes de prensa negativos sobre un banco corresponsal, en demasiados casos la información no resulta en una revisión seria de la relación o en acciones concretas para impedir el lavado de dinero.

FRACASO DE REVISIONES CON DILIGENCIA DEBIDA

Dos fracasos de diligencia debida de los bancos estadounidenses son particularmente dignos de mención. El primero es el fracaso de los bancos estadounidenses en determinar la medida en que sus bancos extranjeros clientes están permitiendo que otros bancos usen sus cuentas en Estados Unidos. En numerosas ocasiones, los bancos extranjeros de alto riesgo han obtenido acceso al sistema financiero estadounidense no mediante la apertura de sus propias cuentas corresponsales en Estados Unidos sino

operando a través de cuentas corresponsales estadounidenses pertenecientes a otros bancos extranjeros.

Los bancos estadounidenses raramente preguntan a sus bancos clientes sobre sus prácticas corresponsales y, en la mayoría de los casos, carecen de conocimiento de las propias cuentas corresponsales de sus bancos corresponsales. En varios casos, a los bancos estadounidenses les sorprendió enterarse por los investigadores del personal del partido minoritario que estaban proveyendo servicios de transferencia telefónica o manejando depósitos de juego en Internet para bancos extranjeros de los que nunca habían oído y con los cuales no tenían relación directa. En un caso, un banco extraterritorial le estaba permitiendo a por lo menos media docena de bancos de fachada extraterritoriales usar sus cuentas estadounidenses. En otro, un banco estadounidense descubrió por casualidad que un banco extranjero de alto riesgo al cual no habría aceptado como cliente estaba usando una cuenta corresponsal que el banco estadounidense había abierto para otro banco extranjero.

El segundo fracaso es la distinción que hacen los bancos estadounidenses en sus prácticas de diligencia debida entre bancos extranjeros que tienen pocos bienes y carecen de relación de crédito, y los bancos extranjeros que solicitan u obtienen crédito del banco estadounidense. Si un banco estadounidense le extiende crédito a un banco extranjero, generalmente evaluará la dirección, finanzas, actividades de negocios, reputación, ambiente regulador y

procedimientos de operaciones del banco extranjero. Usualmente no se efectúa la misma evaluación cuando sólo hay involucrados servicios pagados mediante aranceles, como transferencias telegráficas o compensación de cheques. Puesto que los bancos estadounidenses generalmente proveen a los bancos extranjeros de alto riesgo servicios de administración de efectivo sobre la base de servicios pagados mediante aranceles y les extienden crédito con poca frecuencia, los bancos estadounidenses rutinariamente han abierto y mantenido cuentas corresponsales para esos bancos basadas en exámenes inadecuados de diligencia debida. No obstante, estos son los mismos bancos que deberían ser escrutados cuidadosamente. Conforme a las prácticas actuales en Estados Unidos, los bancos extranjeros de alto riesgo en relaciones sin extensión de crédito parecen eludir la detección de los programas contra el lavado de dinero de la mayoría de los bancos estadounidenses.

Estos fracasos de diligencia debida han convertido al sistema de banca corresponsal de Estados Unidos en un conducto de recaudaciones criminales y de lavado de dinero para los bancos extranjeros de alto riesgo y para sus clientes criminales. De los 10 casos investigados por el personal del partido minoritario, se documentaron numerosas instancias de lavado de dinero a través de las cuentas de los bancos extranjeros en bancos de Estados Unidos, incluso:

- Lavado de recaudaciones ilícitas y facilitación del delito mediante la aceptación de depósitos o procesamiento de transferencias telegráficas de fondos de los cuales el banco extranjero de alto riesgo sabía o debería haber sabido que estaban asociados con tráfico de drogas, fraude financiero u otras actividades delictivas.
- Estafas de inversiones de alto rendimiento convenciendo a los inversionistas a transferir fondos telegráficamente a la cuenta corresponsal para obtener grandes ganancias y luego negándose a devolver dinero alguno a los inversionistas defraudados.
- Estafas de préstamos que requieren el pago de aranceles por anticipado requiriendo que los solicitantes de los préstamos transfieran telegráficamente grandes aranceles a la cuenta corresponsal, reteniendo los aranceles y negándose a emitir los préstamos.
- Facilitación de evasión de impuestos al aceptar fondos de clientes, mezclarlos con otros fondos en la cuenta corresponsal del banco extranjero, y alentar a los clientes a usar las leyes de secreto bancario y corporativo de la jurisdicción local del banco extranjero para ocultar los fondos a las autoridades impositivas estadounidenses.
- Facilitación del juego en Internet, que es ilegal bajo las leyes de estados Unidos, al usar la cuenta corresponsal para aceptar y transferir las recaudaciones del juego.

Permitir a los bancos extranjeros de alto riesgo y a sus clientes criminales acceso a las cuentas bancarias corresponsales estadounidenses facilita el crimen, debilita el sistema financiero de Estados Unidos, representa una carga para contribuyentes fiscales y consumidores estadounidenses, y llena las listas de casos de los tribunales estadounidenses con procesamientos penales y demandas civiles por las partes perjudicadas. Es hora de que los bancos estadounidenses cierren las puertas a los bancos extranjeros de alto riesgo y eliminen otros abusos del sistema de banca corresponsal de Estados Unidos.

RESUMEN DE CONCLUSIONES

La investigación del personal del partido minoritario del uso de la banca corresponsal internacional para el lavado de dinero condujo a las siguientes conclusiones:

- La banca corresponsal estadounidense provee una importante puerta para que los bancos extranjeros deshonestos y sus clientes criminales realicen lavado de dinero y otras actividades criminales en Estados Unidos y se beneficien con la protección brindada por la seguridad y la solidez de la industria bancaria estadounidense.
- Los bancos de fachada, los bancos extraterritoriales y los bancos en jurisdicciones con controles débiles contra el lavado de dinero corren alto riesgo de que se los use con ese fin. Debido a que estos bancos extranjeros de alto riesgo típicamen-

te tienen recursos limitados y poco personal y operan fuera de la jurisdicción de su licenciamiento, usan sus cuentas bancarias corresponsales para realizar sus operaciones bancarias.

- La mayor parte de los bancos estadounidenses no tienen en efecto salvaguardas adecuadas contra el lavado de dinero para escrutar y vigilar a los bancos extranjeros que corren alto riesgo de lavado de dinero. Este problema es de larga data, extendido y continuo.
- Los bancos estadounidenses con frecuencia no tienen conocimiento de las acciones legales relacionadas con el lavado de dinero, fraude y tráfico de drogas que involucran a sus bancos corresponsales actuales o posibles.
- Los bancos estadounidenses tienen salvaguardas contra el lavado de dinero particularmente ineficaces cuando la relación de corresponsal no abarca servicios vinculados con créditos.
- Los bancos extranjeros de alto riesgo a los cuales se les niegan sus propias cuentas corresponsales en bancos estadounidenses pueden obtener el mismo acceso al sistema financiero de Estados Unidos abriendo cuentas corresponsales en otro banco extranjero que ya tiene una cuenta de banco estadounidense. Los bancos estadounidenses en gran parte han ignorado o no han prestado atención a los riesgos de lavado de dinero relacionados con las operaciones de banca corresponsal «anidadas».

- En los dos últimos años, algunos bancos estadounidenses han comenzado a mostrar preocupación por la vulnerabilidad de sus cuentas corresponsales al lavado de dinero y están tomando medidas para reducir los riesgos de lavado de dinero, pero esas medidas son lentas, incompletas y no abarcan a toda la industria.
- Los bancos extranjeros con cuentas corresponsales en Estados Unidos tienen protecciones especiales de confiscación que no están disponibles para otras cuentas bancarias estadounidenses y que presentan obstáculos legales adicionales a los esfuerzos policiales de Estados Unidos para confiscar fondos ilícitos. En algunos casos, los lavadores de dinero parecen estar usando deliberadamente las cuentas corresponsales para dificultar las confiscaciones por las autoridades, mientras que los bancos extranjeros podrían estar usando la doctrina de «inocencia bancaria» para protegerse de las consecuencias de la supervisión inadecuada contra el lavado de dinero.
- Si los bancos corresponsales estadounidenses les cerraran las puertas a los bancos extranjeros deshonestos y escrutaran y vigilaran adecuadamente a los bancos extranjeros de alto riesgo, Estados Unidos podría cosechar importantes beneficios al eliminar un importante mecanismo de lavado de dinero, frustrar la actividad criminal en curso, reducir el ingreso ilícito que alimenta las operacio-

nes bancarias extraterritoriales y negar a los delincuentes la capacidad de depositar recaudaciones ilícitas en bancos estadounidenses con impunidad y lucrar gracias a la seguridad y firmeza del sistema financiero estadounidense.

RECOMENDACIONES

El personal del partido minoritario hace las siguientes recomendaciones para reducir el uso de bancos corresponsales estadounidenses para el lavado de dinero:

- Debería prohibirse que los bancos estadounidenses abran cuentas corresponsales con bancos extranjeros que sean operaciones de fachada sin presencia física en ningún país.
- Debería requerirse que los bancos estadounidenses usen mejor diligencia debida y salvaguardas más estrictas contra el lavado de dinero, como se especifique en pautas y reglamentaciones emitidas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, antes de abrir cuentas corresponsales con bancos extranjeros que tengan licencias extraterritoriales o que estén licenciados en jurisdicciones identificadas por Estados Unidos como no cooperativas con los esfuerzos internacionales contra el lavado de dinero.
- Los bancos estadounidenses deberían realizar revisiones sistemáticas de sus cuentas corresponsales con bancos extranjeros para identificar a los

bancos de alto riesgo y cerrar las cuentas con bancos problemáticos. También deberían reforzar su supervisión contra el lavado de dinero, incluso mediante la provisión de revisiones regulares de la actividad de transferencia telegráfica y proporcionando entrenamiento a los banqueros corresponsales para que reconozcan conducta impropia en los bancos extranjeros.

- Debería requerirse a los bancos estadounidenses que identifiquen a los clientes de los bancos corresponsales y se nieguen a abrir cuentas a bancos corresponsales que permitan a bancos extranjeros de fachada o corporaciones con acciones al portador el uso de sus cuentas estadounidenses.
- Los reguladores bancarios y autoridades policiales estadounidenses deberían ofrecer mejor asistencia a los bancos de Estados Unidos para identificar y evaluar a los bancos extranjeros de alto riesgo.
- Las protecciones de confiscación en la legislación de Estados Unidos deberían enmendarse para permitir que las autoridades policiales estadounidenses incauten y extingan reclamos sobre fondos lavados en la cuenta corresponsal estadounidense de un banco extranjero de la misma manera en que se trata fondos confiscados de otras cuentas estadounidenses.

Los expertos bancarios y contra el lavado de dinero aconsejaron repetidamente al personal del partido minoritario

durante la investigación que los bancos estadounidenses deberían terminar sus relaciones corresponsales con ciertos bancos extranjeros de alto riesgo, en particular los bancos de fachada. También aconsejaron que debería escrutarse cuidadosamente a los bancos extraterritoriales y a los bancos en países con supervisión bancaria deficiente, controles débiles contra el lavado de dinero y leyes estrictas de secreto bancario.

El personal del partido minoritario cree que si los bancos estadounidenses terminan las relaciones con el pequeño porcentaje de bancos extranjeros de alto riesgo que causan los problemas más grandes y ajustan sus controles contra el lavado de dinero en el área de la banca corresponsal, podrán eliminar la mayor parte del problema de la banca corresponsal a un costo mínimo.

Nota: Las opiniones reflejadas en este artículo no reflejan necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Estado de Estados Unidos.