

Contra el lavado de dinero y

Eduardo Aninat, Daniel Hardy y R. Barry Johnston

El lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo pueden poner en peligro la estabilidad financiera y la prosperidad económica, exacerbando la gravedad de los delitos que los suscitan. El FMI, en estrecha colaboración con la comunidad internacional, está intensificando sus esfuerzos para luchar contra estos abusos.

AUNQUE el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo no suelen vincularse con la inestabilidad financiera, de hecho lo están. Además de ser el subproducto o el antecedente de delitos sumamente graves e incluso de actos de barbarie, manchan la imagen de personas e instituciones. Cuando elementos delictivos o terroristas utilizan una institución financiera para sus fines sin conocimiento de ésta, la reputación de la institución se pone en peligro. Si los empleados prestan su connivencia para blanquear fondos o proporcionar financiamiento a terroristas, el daño puede ser aun mucho mayor. Asimismo, todo el que realice operaciones comerciales con una institución que blanquea dinero puede ver perjudicada su reputación, y si existen fuertes sospechas de que un centro financiero es vulnerable a este tipo de actividades, los inversionistas lo evitarán. Los daños más graves se producen cuando elementos criminales logran controlar importantes instituciones financieras, porque con ello se puede llegar a comprometer la integridad y las operaciones del sistema financiero en su conjunto.

Para algunos países y jurisdicciones, las repercusiones económicas y financieras podrían ser significativas. Una vez que la integridad de una institución o un centro financiero queda en duda, arriesga su viabilidad a largo plazo, lo cual puede tener graves consecuencias económicas. Asimismo, cuando los sistemas financieros carecen de integridad, se corrompen las decisiones sobre asignación de los recursos y las inversiones pierden eficiencia, lo que atenúa el crecimiento económico.

El lavado de dinero conlleva la transformación de los ingresos obtenidos mediante actividades delictivas en recursos utilizables y la ocultación de su origen ilícito. Una vez introducidos en el sistema financiero, estos fondos se encubren —se “lavan”— mediante transacciones e instrumentos financieros y se invierten en activos financieros y valores conexos. Con frecuencia, estas operaciones se realizan a través de transacciones internacionales diseñadas para ocultar el origen de los fondos (recuadro 1).

De hecho, el lavado de dinero es un fenómeno intrínsecamente mundial. Si un país o una jurisdicción adoptan normas más estrictas, las actividades de blanqueo se trasladan rápidamente a un entorno menos rígido. Incluso los países en que la criminalidad y el lavado de dinero son poco comunes se ven obligados a adoptar medidas para evitar que el problema traspase sus fronteras.

El financiamiento del terrorismo puede definirse como todo traspaso de una propiedad, independientemente de su origen (que puede ser legítimo), para financiar actos terroristas en el futuro o que ya han sido perpetrados. Se sospecha que muchas de las técnicas empleadas en estas operaciones son idénticas a las que se utilizan para el lavado de dinero y, por lo tanto, también son similares muchas de las medidas adoptadas para combatirlas. Además, se sabe que varias organizaciones terroristas financian sus actividades con los ingresos que obtienen de las actividades delictivas. Sin embargo, este fenómeno difiere del lavado de dinero en varios aspectos que afectan a las políticas públicas. Pueden resultar mucho más difíciles de detectar porque están orientadas principalmente a una actividad futura: es posible que en el momento de conseguirse el financiamiento el único delito que se haya cometido sea el de conspirar para cometer un acto terrorista. Por

Recuadro 1

Ejemplo de lavado de dinero

Recientemente salió a la luz un caso de lavado de dinero en que tres instituciones financieras declararon transacciones sospechosas similares. Resultó que eran traficantes de drogas que utilizaban intermediarios para entregar dinero a profesionales de agencias de viaje y empresas de importación/exportación. Esos profesionales depositaban los fondos en sus cuentas bancarias y, a cambio de una comisión, efectuaban transferencias a cuentas bancarias en el extranjero sobre la base de facturas falsas. Aunque se estima que se “lavarón” unos US\$30 millones de este modo, finalmente solo se presentaron denuncias en dos países.

Este caso es ilustrativo de muchas de las características comunes del lavado de dinero y de las medidas eficaces: participación de personas muy ajenas al ámbito de la actividad ilícita subyacente (en que se genera el dinero o los activos que se pretenden lavar); estratificación por medio de la atomización de los fondos entre un gran número de pequeños agentes al parecer inocuos (denominados “pitufos”) para dejar una documentación que despiste, y traslado de fondos al extranjero lo antes posible. El examen coordinado a que se sometieron los sospechosos estados contables de fuentes distintas resultó ser la clave de esta pesquisa.

el financiamiento del terrorismo



otra parte, se sospecha que, para financiar actividades terroristas, basta con cantidades de dinero relativamente pequeñas (se cree que los ataques del 11 de septiembre contra Nueva York y Washington costaron menos de US\$1 millón) en relación con los montos a que habitualmente ascienden las transacciones comerciales o los que suelen blanquear, por ejemplo, las grandes redes de tráfico de drogas, que pueden totalizar varios cientos de miles de millones de dólares por año.

Medidas de apoyo

Los gobiernos nacionales y la comunidad internacional llevan años luchando por combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, estos esfuerzos se han redoblado. Las medidas se centran principalmente en mejorar la supervisión y la reglamentación a nivel nacional y en corregir deficiencias críticas de la información, sobre todo a nivel transfronterizo.

Uno de los requisitos previos es contar con la legislación necesaria para crear un marco jurídico general que establezca las obligaciones de las instituciones financieras y de otros proveedores de servicios financieros. En esta legislación deben definirse los delitos estableciéndose sanciones progresivas apropiadas. Asimismo, debe abarcar una gama amplia de actos delictivos subyacentes y establecer las responsabilidades y atribuciones de las entidades públicas pertinentes. Es común que se adopten requisitos de divulgación: en general, a los bancos comerciales se les exige que se mantengan especialmente alertas, dada la función que desempeñan en el sistema de pagos. Sin embargo, puesto que los delincuentes saben cómo aprovecharse de las lagunas de la ley, se necesita una amplia cobertura sectorial. Además, en las operaciones de encubrimiento y en la eventual colocación de los fondos en el sistema financiero suelen participar instituciones financieras no bancarias. Los sistemas que emplean los bancos

para luchar contra el lavado de dinero serán de limitada utilidad si blanquear dinero recurriendo a una compañía de seguros o una casa de corretaje no presenta mayores dificultades.

Para que la legislación básica pueda ser operativa deben adoptarse normas y establecerse un régimen de supervisión. En primer lugar, las instituciones financieras deben evitar realizar actividades con elementos delictivos. Hay que verificar la identidad y la legitimidad de los clientes, sobre todo de los clientes nuevos y de los que actúan en nombre de terceros. En un mundo globalizado puede resultar bastante difícil determinar si una empresa extranjera está actuando con total honradez o si está simulando para lavar dinero, aunque hay circunstancias que justifican un atento escrutinio. Por ejemplo, si una de las contrapartes de una transacción procede de una jurisdicción en la que se sabe que los sistemas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son deficientes.

En segundo lugar, estas disposiciones deben respaldarse con medidas que garanticen que los delincuentes no asuman el control de instituciones financieras. De lo contrario, será muy difícil detectar y erradicar las actividades de blanqueo (o de financiamiento del terrorismo). Por lo tanto, es importante que los principales accionistas y los altos directivos de las instituciones financieras demuestren un historial intachable para ejercer las funciones de supervisión y control.

En tercer lugar, las instituciones financieras deben establecer sistemas para identificar y declarar toda transacción extraña o sospechosa. En este sentido, es necesario que estén conscientes de la amenaza que representan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, que capaciten al personal para que sepa detectar cualquier actividad sospechosa y que establezcan procedimientos claros para mantener informadas a las autoridades. De poco sirve un sistema avanzado de prevención si las personas que tratan con los clientes no son capaces de identificar una transacción sospechosa ni de denunciarla a las autoridades.

Cuarto, tanto las normas sobre la divulgación de transacciones poco usuales como las que se refieren a la necesidad de conocer al cliente deben apoyarse en registros adecuados. Cuando se investigue una transacción sospechosa, la institución financiera debe poder ayudar a las autoridades a realizar un control que se remonte hasta cinco años atrás.

Los gobiernos deben crear instituciones, facultándolas y dotándolas de los recursos necesarios para garantizar que las empresas comerciales cumplan las leyes y reglamentos, y que todo caso en que se sospeche la existencia de lavado de dinero pueda ser objeto de seguimiento. Normalmente, los órganos rectores del sector financiero tienen encomendada la supervisión de las medidas de prevención que aplican las instituciones, así como el control de los antecedentes de los directivos y los propietarios de los bancos para garantizar que sean intachables. Gran parte de esta tarea de supervisión es inseparable de otros aspectos de la reglamentación prudencial y, en este sentido, es evidente que existen economías de diversificación. Normalmente los supervisores bancarios de cada país instrumentan procedimientos para intercambiar información y cooperar en la supervisión de instituciones que operan a escala internacional. Estos mecanismos deben diseñarse de modo que respalden las medidas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (por ejemplo, verificando la “limpieza de antecedentes” de los propietarios y los directivos de los bancos).

En muchos países se han creado entidades especializadas denominadas unidades de inteligencia financiera, que investigan, analizan y remiten a las autoridades pertinentes información financiera y datos conexos sobre ingresos que se sospecha proceden de actividades delictivas. Un componente clave de la labor que realizan estas unidades es compartir información sobre transacciones transfronterizas sospechosas. El Grupo Egmont, establecido en 1995, actúa como asociación de este tipo de unidades y fomenta la adopción de prácticas óptimas por parte de sus integrantes.

Estas iniciativas deben respaldarse con: una mayor toma de conciencia respecto a los problemas; la adecuada capacitación de los organismos reguladores y del personal de las instituciones financieras para garantizar la diligencia debida; y el intercambio de información a escala nacional e internacional sobre delinquentes y terroristas conocidos. Instituciones como el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) contribuyen de manera importante a proporcionar respaldo en este ámbito, por ejemplo, a través de sus tipologías de técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

¿Dónde encaja el FMI?

El FMI viene haciendo hincapié desde hace tiempo en que un sistema financiero sólido no solo es un requisito necesario para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible, sino también para la buena marcha del sistema financiero internacional. Por lo tanto, la institución fomenta la adopción de políticas sólidas en el sector financiero y ayuda a los países a crear las instituciones necesarias para evitar crisis financieras. Como parte de estos esfuerzos, el FMI ha empezado a incluir el problema del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en sus trabajos sobre los sistemas financieros, y en abril de 2001, el Directorio Ejecutivo aprobó una serie de iniciativas en este sentido.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el FMI actuó rápidamente para reconsiderar cómo intensificar los esfuerzos internacionales dentro de su ámbito de responsabilidad y especialización. Se reconoció que, si bien en este terreno, la responsabilidad recae principalmente en los gobiernos, las instituciones financieras y los ciudadanos de los países, el FMI podría desempeñar un papel de coordinador, centrándose en la integridad y la estabilidad del sistema financiero internacional y colaborando estrechamente con el GAFI, con otros órganos reguladores y con el Banco Mundial. El FMI centraría sus esfuerzos en aspectos pertinentes desde el punto de vista macroeconómico y en ámbitos en los que el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo es significativo. Sin embargo, no participaría en actividades relacionadas con la observancia operativa de la ley.

En su reunión de noviembre de 2001, el Comité Monetario y Financiero Internacional, órgano rector del FMI, dio su visto

Recuadro 2

Una nueva arma en el arsenal

La preparación de una metodología única y global para evaluar las normas que imponen las jurisdicciones a fin de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo se halla en una etapa avanzada, y se prevé su adopción en el tercer trimestre de 2002. Esta metodología podría materializarse en un documento detallado en el que se expongan las medidas concretas necesarias para llevar a la práctica las recomendaciones del GAFI, que abarcan las 40 recomendaciones originales sobre lavado de dinero, y las ocho recomendaciones especiales relativas al financiamiento del terrorismo formuladas en octubre de 2001. La metodología y las modalidades de evaluación tendrían que estar finalizadas antes de iniciarse la siguiente etapa en que el FMI y el Banco Mundial prepararían informes conexos sobre normas y códigos. En dichos informes se resumiría hasta qué punto los países están cumpliendo ciertas normas y códigos de aceptación internacional a efectos de llevar a la práctica las recomendaciones del GAFI.

Ya se está utilizando una metodología preliminar a título de proyecto piloto en el marco del Programa de evaluación del sector financiero del Banco Mundial y el FMI, y de las evaluaciones que realiza el FMI de los centros financieros extraterritoriales. Así pues, en el año 2002, el FMI y el Banco Mundial esperan concluir entre 30 y 40 evaluaciones detalladas de las normas que emplean los países para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Se ha intensificado la labor con respecto a los centros extraterritoriales para que todas las evaluaciones puedan concluirse, a más tardar, al final de 2003. Dichos centros son especialmente vulnerables a las actividades de lavado de dinero porque muchas de las transacciones que se realizan en ellos, y las instituciones financieras que representan, están domiciliadas en otros lugares —lo cual complica la diligencia debida de los clientes y la identificación de las transacciones sospechosas— y porque la vitalidad financiera de estos centros depende de la medida en que puedan mantener su reputación de integridad financiera.

bueno a un programa de trabajo para reforzar la función de la institución en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Dicho programa, que se está coordinando estrechamente con las actividades complementarias que realiza el Banco Mundial, ayuda a los países miembros a identificar las deficiencias de sus normas en este campo, y a traducir el enfoque general descrito anteriormente para luchar contra estos problemas en análisis y en recomendaciones concretas que les permitan fortalecer sus regímenes. El programa consta de cinco elementos principales.

Metodología. El FMI, el Banco Mundial, el GAFI y otros organismos normativos (Grupo Egmont, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, Organización Internacional de Comisiones de Valores y Asociación Internacional de Inspectores de Seguros) están elaborando una metodología de evaluación lo más completa para establecer una normativa común (recuadro 2). Una vez concluida, dicha metodología, que podrá aplicarse en las evaluaciones que realicen el GAFI, el FMI y el Banco Mundial, sentará las bases para ir agregando medidas de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a la lista de ámbitos en la que se utilizan normas y códigos en la labor operativa del FMI y el Banco.

Evaluaciones. El FMI ha ido intensificando sus actividades de evaluación de los regímenes que aplican los países miembros para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en el marco de las evaluaciones que hace del sector financiero (generalmente en colaboración con el Banco Mundial) y de los centros financieros extraterritoriales. Estas evaluaciones, que en muchos casos permiten identificar posibles deficiencias en los regímenes y formular medidas correctivas, han inducido a menudo a los países a reforzar sus sistemas; por ejemplo, aplicando legislación más rigurosa y fortaleciendo sus instituciones. El número de evaluaciones se ha incrementado, y en 2002 abarcarán los regímenes de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo vigentes en unas 30 a 40 jurisdicciones.

Asistencia técnica. El FMI, junto con el Banco Mundial, está proporcionando más asistencia técnica en este campo. Ha ayudado a los países a redactar legislación que se ajuste a las prácticas óptimas de aceptación internacional y a fortalecer las instituciones que intervienen en ese campo, como los supervisores del sector financiero y las unidades de inteligencia financiera. Desde septiembre de 2001, el FMI y el Banco Mundial han ayudado a unos 30 países a fortalecer sus regímenes de prevención. A veces esta asistencia se otorga en el marco de proyectos regionales, como en los casos de la ayuda brindada por el FMI para crear una unidad de inteligencia financiera en un grupo de países insulares del Pacífico, y la que se destinó a Sudamérica para realizar un seminario regional de capacitación especial en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Además, el FMI y el Banco Mundial han organizado una serie de reuniones y establecido contactos para facilitar la coordinación de la asistencia técnica de los organismos multilaterales y regionales que participan en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y los principales proveedores de asistencia.

Supervisión y diálogo en materia de políticas. El personal del FMI y las autoridades nacionales analizan las políticas de lucha



De izq. a der.: R. Barry Johnston, Jefe de División, y Daniel Hardy, Subjefe de División, Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI; y Eduardo Aninat, Subdirector Gerente del FMI.

contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en el marco de las consultas del Artículo IV, que constituyen el principal mecanismo de diálogo entre el FMI y los países miembros y les ofrecen a los países la oportunidad de exponer al resto de la comunidad internacional la solidez de los sistemas que adoptan para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Durante las reuniones celebradas con Estados Unidos en el año 2002 en el marco de las consultas del Artículo IV, por ejemplo, las autoridades explicaron que, en ese país, se había promulgado legislación nueva en octubre del 2001. Este decreto establece un marco para el intercambio de información entre las entidades responsables de velar por el cumplimiento de la ley, los organismos reguladores y las instituciones financieras; les otorga a dichos organismos nuevas facultades con respecto al financiamiento del terrorismo; y fortalece y amplía los requisitos de divulgación en materia de lucha contra el lavado de dinero.

Investigación. Entre otras cuestiones, el FMI y el Banco Mundial están estudiando las repercusiones económicas del lavado de dinero y de los sistemas informales de transferencia de fondos entre varios países en desarrollo e industriales. Cuando dichos sistemas son informales, el anonimato que los caracteriza es un factor importante que los hace vulnerables al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo.

Conclusión

Se están desplegando esfuerzos extraordinarios a nivel internacional para fortalecer las defensas mundiales contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en respuesta a los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre. Se ha avanzado satisfactoriamente en muchos frentes: los países están reconsiderando la idoneidad de sus regímenes en este terreno y han adoptado medidas correctivas. No obstante, todavía falta mucho por hacer para reforzar la capacidad institucional y técnica que hace falta. Entre las tareas más importantes, cabe señalar la necesidad de mantener el ritmo de estas iniciativas y corregir las deficiencias en las defensas para poder así detectar oportunamente y frenar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a escala internacional. **F&D**