

Riesgos del Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo para el Sector Financiero

Discurso del Señor Juan Antonio Niño, presidente de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) en un seminario organizado por el Banco Central de Argentina

**Buenos Aires, Argentina
Marzo 31 de 2005**

Señor Martín Redrado Presidente, Banco Central de la República de Argentina, señor Jorge Levy, Superintendente Bancario, señor Mariano García Fresno, Representante del Tesoro de España, Ministerio de Economía de España, Ignacio Palacio, Director Adjunto, Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales de España, Damas y Caballeros, Amigos todos:

En primer término, agradecemos al Banco Central de la República Argentina, especialmente a su Presidente Martín Redrado, por invitarnos a compartir con ustedes en esta primera jornada sobre avances regionales contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tema de tanta trascendencia para la región y el resto del mundo, como lo es la Prevención al Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

La Federación Latinoamericana de Bancos, como gremio representativo del sector bancario de Latinoamérica, que incluye de manera prominente a la comunidad bancaria argentina representada por ABA, ABAPPRA y AMBA, ha tenido un permanente compromiso en la lucha frontal contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, apoyando de manera decidida los importantes esfuerzos de la industria Bancaria de la región en este campo.

Una prueba de esto es el continuo patrocinio de FELABAN, a los nueve Congresos Hemisféricos de Panamá, a los tres Congresos Regionales de Guatemala y a los cinco Congresos sobre Prevención de Lavado de activos en Cartagena, Colombia, cuyas versiones del 2005 están próximas a realizarse. También a los congresos de FIBA, donde el pasado mes de febrero participamos como oradores.

A partir del año 2006 estos eventos serán coordinados por el Comité de Prevención de la Federación, para que América Latina cuente con los escenarios de aprendizaje y discusión del más alto nivel sobre el tema que nos ocupa. Algunos de estos países, han entrado y salido de listas negras, luego de muchos esfuerzos y han sido recipientes directos de los beneficios del proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo que se logran con estos congresos.

Me han invitado a conversar con ustedes sobre los riesgos a los que están expuestos los bancos latinoamericanos frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo.

No pretendo repetir ante ustedes los riesgos que de manera clara y precisa define el Comité de Basilea, grupo que recuerda a los supervisores bancarios y a las entidades bancarias, los grandes riesgos y graves consecuencias que trae para los sectores financieros el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Tales riesgos son de sobra conocidos por los supervisores y supervisados, que están aquí presentes, motivo por el cual no nos detendremos en ellos.

Por razones de tiempo, nos limitaremos a expresar algunos de los puntos que estimamos de mayor interés para este Foro, pero FELABAN desarrolla una serie de acciones para proteger a los sectores bancarios latinoamericanos y colaborar con las autoridades en la lucha contra la delincuencia organizada y la financiación del terrorismo. A partir de Junio 2005, podrán acceder la página WEB de FELABAN (www.felaban.com), con los temas precisos de Prevención y Cumplimiento.

Deseo aprovechar esta oportunidad, para resaltar otro tipo de riesgos que se originan en:

1. Equivocadas interpretaciones de autoridades administrativas y judiciales sobre el rol y responsabilidades del sector privado, en esta materia.
2. El impacto de la USA Patriot Act en la banca latinoamericana.
3. Equivocadas percepciones sobre la banca latinoamericana y el desconocimiento de las acciones ejecutadas por ella para prevenir y controlar este riesgo.

1. ROL Y RESPONSABILIDADES DEL SECTOR PRIVADO Y LOS APORTES DE FELABAN.

FELABAN considera que las entidades bancarias latinoamericanas han desarrollado destrezas y han ganado experiencia en el diseño y adopción de sistemas de prevención de lavado de dinero, lo cual ha permitido mejorar los programas de control.

Creemos que el sector bancario, como ningún otro, cuenta actualmente con los sistemas de prevención adecuados, situación que no se presenta en otros sectores de la economía. Hacemos un llamado de atención para que autoridades correspondientes dirijan también sus acciones hacia otras actividades que hoy son más vulnerables para el lavado de activos, que la actividad bancaria y que no están siendo objeto de un adecuado control y supervisión. Nos referimos a los sectores comerciales, clientes de los bancos, quienes se convierten en sujetos obligados y a quienes hay que transmitirle las grandes responsabilidades que los bancos asumimos. Estos sujetos obligados, operan sin políticas ni responsabilidades permanentes y mucho menos la participación de oficiales de cumplimiento, pero indirectamente son actores principales en muchas de las etapas de la prevención y el cumplimiento. Estas acciones serían complementarias y tendrían un gran valor para todos los sectores económicos.

Ahora bien, volviendo a los bancos, es normal que en la aplicación de las normas recomendadas por la comunidad internacional, tanto las autoridades como los particulares que han sido llamados a colaborar con ellas en la lucha contra la delincuencia organizada, tengan algunas dificultades y, en ocasiones, divergencias sobre su interpretación o forma de aplicación.

Los problemas no se presentan esencialmente en la ausencia de normas, sino en las dificultades que en algunos casos se encuentran en la interpretación de éstas, en las confusiones sobre el rol del sector privado y de las autoridades y en las iniciativas de adoptar normas que a su vez crean obligaciones y responsabilidades adicionales al sector privado.

Los mayores riesgos que han surgido por las interpretaciones de las normas y recomendaciones internacionales son las siguientes:

La tendencia a penalizar el lavado de activos culposo. Con la penalización del delito culposo o imprudente, se castiga con cárcel al empleado de un banco, que solo debe ser objeto de sanción administrativa y no se persigue penalmente al verdadero delincuente. Observamos con preocupación que esta errada tendencia, ha sido incluida en algunas legislaciones latinoamericanas y que persistan iniciativas normativas en este sentido.

En algunos países latinoamericanos (concretamente en Perú) se considera como delincuente al banquero que por negligencia no reporte una operación sospechosa, se trate o no de una operación de lavado de activos. Es decir, se penaliza el no reporte de operaciones sospechosas. Algunos colegas de bancos en Florida nos han indicado que viven hoy, una paranoia por la presentación de los SARS o RAS, a las autoridades y que esta paranoia se está trasladando a los corresponsales de América Latina.

De otra parte, inquieta como algunas autoridades del Continente consideran que los “sujetos obligados” ocupan una “POSICIÓN DE GARANTE”, en virtud de la cual están en la obligación de evitar el lavado de activos y, por lo tanto, en el evento de presentarse operaciones de lavado de activos por fallas en los sistemas de prevención del “sujeto obligado”, el particular podría incurrir en el delito de lavado de activos por “omisión impropia” (Comisión por omisión).

Es de vital importancia para el éxito de esta lucha, definir y acordar el rol del sector privado y las autoridades en esta materia y evitar interpretaciones que confunden y asignan responsabilidades adicionales a las que corresponden a los particulares.

La mejor forma de hacerlo es aplicando de manera rigurosa y ordenada los mandatos contenidos en el Plan de Acción de Buenos Aires (Diciembre 2 de 1995), en el cual se hace un claro llamado a las autoridades de los países miembros de la OEA a trabajar y analizar conjuntamente con el sector privado las normas e instrumentos que se adopten para luchar contra el lavado de activos.

Creemos firmemente que una permanente y fructífera relación con los organismos de supervisión y demás autoridades, en la cual se propicie el intercambio de ideas e inquietudes y se identifiquen áreas de interés común para el desarrollo de acciones conjuntas, son fundamentales y permitirán avances importantes en el mejoramiento de los sistemas de prevención y control del lavado de dinero.

APORTES CONCRETOS DE FELABAN CON LOS TALLERES ENTRE LAS AUTORIDADES Y LAS ENTIDADES BANCARIAS.

Como una importante muestra de la forma como debe trabajarse entre el sector privado y las autoridades y del adecuado cumplimiento del Plan de Acción de Buenos Aires, debemos resaltar los programas que FELABAN ha desarrollado y desarrollará conjuntamente con la CAF, el BCIE y el BID, en los que existe un trabajo coordinado entre las autoridades y el sector bancario.

El Proyecto de Cooperación Técnica realizado por FELABAN y la Corporación Andina de Fomento (CAF), finalizó con todo éxito en febrero del presente año. El proyecto tuvo como propósito la realización de talleres en los países del área andina, en los cuales se propició una interacción entre el sector público (autoridades de supervisión, UIFS y Fiscalías) y los bancos.

Dichos talleres, basados en el estudio de casos reales o hipotéticos, permitieron identificar las debilidades y problemas específicos de cada país en materia de prevención y control al lavado de activos, para así definir las prioridades y asuntos que requieren de una atención conjunta de las entidades financieras y de las autoridades pertinentes.

La anterior experiencia, además de ser la primera de esta índole, fue altamente satisfactoria, demostrando la importancia de mantener una permanente comunicación entre las autoridades y el sector financiero en relación con esta temática.

Para replicar lo anterior, dentro del marco de la Asamblea Anual de FELABAN 2004 en Guatemala, se suscribió otro convenio con el Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE- similar al acordado con la CAF, para la realización de dichos talleres esta vez en los países de Centroamérica, a saber, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica a ejecutarse durante el presente año.

Con el ánimo de extender los beneficios del proyecto a los países afiliados a FELABAN, que no son ni cubiertos por el BCIE, ni la CAF, hemos presentado a

consideración del Banco Interamericano de Desarrollo- BID-, un proyecto para financiar la realización de talleres como los ya realizados, para Argentina, Panamá, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y República Dominicana. Cubriremos con nuestra labor didáctica durante los dos próximos años a todos los países de Centro y Sur América.

PROYECTO BUDDY BANK

El programa bautizado como “BUDDY BANKS” o “Bancos Amigos” fue una idea expuesta inicialmente a la Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN, por el Doctor Juan Carlos Zarate, Secretario Asistente en el programa Contra el Financiamiento del Terrorismo y Crímenes Financieros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Consiste en el intercambio de conocimientos, tecnologías, y asistencia técnica, para la revisión de todos los factores de riesgo, siendo un mecanismo para transferir las mejores prácticas bancarias en materia de Prevención y Control al Lavado de Activos entre los Bancos participantes.

Este programa conectaría a bancos con amplia experiencia en la lucha contra el lavado de activos, para que apoyen a los oficiales de cumplimiento y demás instancias de otras entidades financieras en el mejoramiento de sus sistemas de prevención del lavado de activos, de manera tal, que dichos sistemas respondan a la normativa local, a los estándares internacionales, incluyendo la Ley Patriota de EEUU y a las mejores prácticas de la industria bancaria.

Aspiramos a que el programa “Buddy Bank” se constituirá en un instrumento importante para que los bancos de los EE.UU y las autoridades de ese país, lo acepten como la debida diligencia requerida por la USA PATRIOT ACT.

Como producto final de estos esfuerzos y luego de las evaluaciones correspondientes deseamos elaborar un manual sobre el tema de prevención de Lavado de Activos que FELABAN pueda compartir con sus bancos representados en América Latina.

2. RIESGOS DERIVADOS DE LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES DE LOS EE.UU Y DE NUESTROS PAÍSES, PARA FACILITAR LA APLICACIÓN DE LA USA PATRIOT ACT.(Providing Appropriate Tools Required To Intercept and Obstruct Terrorism)

Una vez expedida la USA PATRIOT ACT, FELABAN estudió el impacto de dicha Ley en la banca latinoamericana. En la página web de FELABAN (www.felaban.com), encontrarán documento que recoge un detenido análisis de dicha norma.

La USA PATRIOT ACT, expedida como una respuesta a los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, trae una serie de regulaciones que directa o indirectamente afectan a todos los países del mundo y a sus sectores financieros. Es importante tener presente que dicha ley hace un llamado a las autoridades de otros países para que colaboren con su aplicación.

También exige a los bancos que operan internacionalmente a través de corresponsales en EEUU, la designación de un apoderado en los EE.UU, para recibir notificaciones sobre asuntos relacionados con la aplicación de dicha Ley y toda entidad financiera que

mantenga una relación comercial con un banco en los EE.UU, como lo es abrir una cuenta de corresponsalía, queda, por ese solo hecho, sujeta a la legislación de los EE.UU.

En ese sentido, todos los bancos latinoamericanos, están sometidos a la legislación de sus respectivos países y a las normas de los EE.UU, y teniendo presente que en ocasiones las normas locales y las disposiciones de la USA PATRIOT ACT, pueden resultar contrarias, los bancos latinoamericanos se encuentran en dilema de incumplir alguno de los dos regímenes, con las consecuencias que ello implica. (ejemplo de FINCEN y UIF)

Otro punto que quisiéramos destacar, en especial frente a los supervisores bancarios latinoamericanos, es la dificultad que puede derivarse del cumplimiento de la Ley Patriota en cuanto a la entrega de los registros llevados en el exterior que sean solicitadas por las autoridades de Estados Unidos.

Este tipo de requerimientos puede implicar, para algunos bancos latinoamericanos, una violación a su legislación interna, especialmente de sus normas sobre secreto bancario. Compartimos categóricamente que para criminales no existe secreto bancario!

Sin embargo, sugerimos a las autoridades de nuestros países, entrar en contacto con las autoridades de los Estados Unidos para acordar fórmulas que permitan a los bancos locales suministrar la información requerida por intermedio de las autoridades competentes, sin violar sus leyes internas.

Hay dos dependencias del Tesoro de los EEUU que son FinCEN, y OFAC que debemos mencionar, pues ambas tienen como mandato apoyar en el cumplimiento de dicha Ley. FinCEN, investigando todo lo relevante a los Reportes de Actividades Sospechosas, dentro y fuera de EEUU a través de corresponsales y coordinando con las Unidades de Análisis Financiero y la otra OFAC, a través de las listas de empresas e individuos vinculados al lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

A través del Departamento del Tesoro de EEUU, Felaban ha venido trabajando en el campo de la cooperación, porque es del interés de los bancos representados en la Federación estar conscientes de la aplicación de las nuevas regulaciones y hacer saber el permanente esfuerzo que los bancos latinoamericanos realizan.

CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES OFAC

Los bancos latinoamericanos en aplicación de la “política de aceptación de clientes” y acogiendo estrictamente las recomendaciones del Comité de Basilea, en el sentido de abstenerse de prestar servicios a personas sobre las cuales tenga dudas fundadas sobre su honestidad y origen de sus recursos, se abstienen de prestar servicios a personas o empresas que figuran en las listas de la OFAC o cualquier otra lista de delincuentes internacionales expedidas por autoridades u organismos como las Naciones Unidas o la Unión Europea. (Ejemplo de Banca Privada.)

No obstante lo anterior, es necesario que las legislaciones latinoamericanas desarrollen herramientas legales que permitan la aplicación de tales listas sin causar inconvenientes de orden jurídico para las entidades bancarias que se abstienen de prestar servicios a quienes han sido calificados como vinculados con narcotraficantes, delincuentes internacionales o terroristas por los EE.UU u otros organismos internacionales (CUBA).

De otra parte, se presentan dificultades prácticas en la aplicación de dichas listas, ante la falta de claridad para identificar a las verdaderas personas (homónimos, falta de datos adicionales a los nombres, etc), aspecto sobre el cual FELABAN ha mantenido contactos con la OFAC, con miras a buscar soluciones.

DEBIDA DILIGENCIA PARA LA BANCA CORRESPONSAL.

La USA PATRIOT ACT exige la realización de una “debida diligencia” para cuentas bancarias de corresponsalía que involucren a personas extranjeras.

Los bancos corresponsales en EE.UU han sido objeto de una estricta política promovida por las múltiples agencias gubernamentales de los EE.UU, de control sobre las cuentas de corresponsalía y de “cero tolerancia”, en virtud de la cual se han incrementado sustancialmente los costos de corresponsalías para las entidades bancarias involucradas para abrir y mantener dichas cuentas.

Reconocemos a la “USA PATRIOT ACT” como un instrumento legítimo y valioso para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo por lo cual la banca latinoamericana apoya su aplicación de manera irrestricta.

No obstante es urgente que todas las instancias reguladoras de la banca en Estados Unidos, definan criterios uniformes y razonables para su efectiva aplicación, con el fin de evitar que se ponga en peligro la actividad de banca corresponsal con América Latina, lo cual tendría una incidencia negativa en el desarrollo de los negocios entre nuestros países, especialmente en el actual marco de globalización que ha permitido la firma y negociación de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos a varios países y regiones.

Las consecuencias prácticas para los sectores financieros del Continente por la falta de colaboración para la aplicación de la mencionada Ley, en la que se requiere cooperación de la banca extranjera (es decir, entidades financieras no estadounidenses) son graves e implican un alto riesgo para los bancos latinoamericanos.

No corresponde al sector privado latinoamericano expresar si las disposiciones de la USA PATRIOT ACT, son adecuadas o no, o si estas normas son las que deben imponerse de manera uniforme en nuestro Continente.

Solo pretendemos resaltar una realidad que las autoridades de nuestros países no deben desconocer y respetuosamente solicitarles adelantar las acciones del caso ante las autoridades de los EE.UU., para que la colaboración que requiere ese país para luchar contra el lavado de activos y el terrorismo no se vea limitada por las normas internas o faltas de acuerdos de cooperación eficientes.

Consideramos que el camino a seguir es EL DE LA CONCERTACIÓN. Es necesario abrir canales de entendimiento y comunicación entre la banca norteamericana, la banca latinoamericana y las autoridades de los Estados Unidos, que permitan establecer criterios y parámetros razonables para la aplicación efectiva de un mecanismo tan importante como lo es la Ley Patriota. En esta labor, resulta fundamental el apoyo de las autoridades de supervisión locales que cuentan con el apoyo del sector privado representado por FELABAN.

REMESAS FAMILIARES.

En el reciente informe de progreso del BID para el 2005, las estadísticas muestran como las remesas de familiares desde los EE.UU, hacia Latinoamérica, se han constituido en uno de los principales ingresos de divisas de nuestros países. Son “el pan nuestro de cada día” para muchas familias en la región.

La mayor parte de estos flujos se transmiten en EEUU a través de instituciones financieras no bancos, mejor conocidas como Negocios de Servicios de Dinero (MSBs).

Las autoridades de los EE.UU, han extremado recientemente los controles de prevención del lavado de dinero a estos sistemas tradicionales de envío de dinero, considerándolo como servicios de Alto Riesgo, hasta el punto que el resultado ha sido el de dificultar el acceso de las empresas y entidades que se dedican a esta actividad, al sector bancario estadounidense.

Con estas acciones podría resultar más grave el remedio que la enfermedad, toda vez que se corre el riesgo que este flujo de recursos acuda a mecanismos de economía informal que no se encuentra regulada ni controlada.

Sin embargo, este tema ha sido legítimamente expuesto ante el congreso de EEUU a inicios del mes de Marzo 2005 y a través de importantes presentaciones han logrado transmitir la importancia de su negocio para EEUU y la América Latina y que se le dé el apoyo y la capacitación para formalizarlo. Este esfuerzo hay que duplicarlo en los distintos escenarios donde al igual que a los MSBs, los bancos y sus servicios son considerados equivocadamente como negocios de Alto Riesgo.

FELABAN está liderando un esfuerzo similar, para que se reconozca al mas alto nivel, de EEUU, los serios avances que el sector bancario privado de la región realiza para evitar que fondos de organizaciones criminales contaminen nuestras instituciones.

3. RIESGOS DERIVADOS DEL DESCONOCIMIENTO DE LA VERDADERA SITUACIÓN DE LA BANCA LATINOAMERICANA FRENTE AL LAVADO DE ACTIVOS.

El en capítulo 17 del informe del BID para el 2005, expresa que Argentina, ha establecido sistemas integrales de lucha contra el lavado de dinero adoptando las 40 recomendaciones del GAFI, pero en contraste señala que en comparación con América Latina, existe en Argentina un mayor grado de difusión del lavado de activos a través de la banca.

Sin calificar el estudio hecho por el BID, la lectura debe estimular a los “sujetos obligados” de Argentina a presentar los resultados de sus esfuerzos y a invertir más recursos en todos los aspectos y detalles del cumplimiento y la prevención, pero más importante a trabajar de manera cooperativa entre el sector regulador y los regulados y el sector público y privado.

Es cierto que en muy pocos países latinoamericanos se presentan deficiencias normativas, frente a los requerimientos internacionales, pero nadie puede negar y desconocer que estas deficiencias normativas han sido cubiertas por las acciones de autorregulación de las asociaciones bancarias locales.

No hay un solo país en Latinoamérica en el que el sector bancario no haya solicitado y, si se quiere, presionado a sus autoridades para que las normas que recomienda la comunidad internacional sean adoptadas. Los sectores bancarios han tomado la iniciativa para mejorar sus Sistemas de Prevención y en la mayoría de los países latinoamericanos, los sectores financieros con anterioridad a que las autoridades dictarán normas, adoptaron acuerdos voluntarios para la adopción de los sistemas de prevención de lavado.

Así mismo, es de especial reconocimiento el papel de los supervisores y reguladores bancarios en la optimización de los esquemas de prevención y control en Latinoamérica. Su seriedad y experiencia han permitido un acelerado e importante proceso de implementación de estándares y recomendaciones internacionales en la región, lo cual ha colocado al sector financiero en una mayor capacidad de hacer frente este flagelo.

A diferencia de EEUU donde hay múltiples reguladores, en la banca latinoamericana hay un regulador en cada país y puede de manera cooperativa continuar avanzando si desarrollan una agenda común.

RECOMENDACIONES FINALES

Con todo respeto FELABAN reitera y recomienda a las autoridades y banqueros argentinos:

- La revisión y mejoramiento continuo de las estructuras normativas y operativas para la prevención, control represión y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo, con el propósito de reforzar las fortalezas y corregir las debilidades que puedan existir.
- Analizar la situación de la legislación del país frente a los requerimientos y colaboración que pide la USA PATRIOT ACT y revisar los acuerdos de cooperación existente con los EE.UU, para lograr que funcionen adecuada y oportunamente.
- A estimular la participación de bancos Argentinos en el programa “Buddy Banks” que patrocinaría la Federación Latinoamericana de Bancos.
- A continuar con estos eventos anuales y participar en aquellos patrocinados por FELABAN, para que sean parte fundamental, de dar a conocer los avances de su gestión en Prevención y Cumplimiento.
- Y finalmente, invitamos a las autoridades de supervisión, fiscales y jueces especializados y a la banca de Argentina, a participar activamente en los Talleres, que esperamos ejecutar con los recursos del BID, similares a los desarrollados recientemente en los países andinos. Estos Talleres permitirán identificar las debilidades y problemas específicos del país en materia de prevención y control al lavado de activos, para así

definir las prioridades y asuntos que requieren de una atención conjunta de las entidades financieras y de las autoridades pertinentes.

MUCHAS GRACIAS.