



LOS BANCOS Y LA LEY USA PATRIOT

Por John J. Byrne

La Ley USA PATRIOT, aprobada por el Congreso, puede no tener el éxito que se espera de ella en la represión del financiamiento del terrorismo, a menos que el gobierno de Estados Unidos les ofrezca a las instituciones financieras los datos de inteligencia que necesitan para hacer su labor. La Asociación Norteamericana de Banqueros (ABA) apoyó la legislación porque imponía a otras instituciones financieras las mismas obligaciones de vigilar el lavado de dinero que ya se les requerían a los bancos. Pero la ley no mejora la capacidad de las instituciones financieras de detectar las transacciones rutinarias o de escrutar mejor las actividades financieras de las organizaciones caritativas y otras sin fines de lucro, que han empleado los terroristas.

Si bien la industria bancaria estadounidense tiene una larga historia de apoyo al cumplimiento de la ley en aspectos tales como el lavado de dinero, los esfuerzos de Washington para refrenar el financiamiento del terrorismo mediante reglas bancarias más estrictas pueden ser bien intencionados, pero pueden errar el blanco a menos que el gobierno incremente su compromiso de proveerles a los bancos los datos de inteligencia que necesitan.

El Congreso de Estados Unidos respondió a los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001 aprobando la ley de 300 páginas conocida como Ley USA PATRIOT. En tres semanas, y con abrumador apoyo bipartidista, el Congreso hizo evidente que deseaba una legislación útil y beneficiosa para atender el flagelo del financiamiento del terrorismo. La mayoría de las provisiones, sin embargo, fracasaron en cuanto a ocuparse de ese crimen en particular.

¿Eran necesarias estas nuevas leyes, o simplemente necesitábamos más datos de inteligencia gubernamentales? La información que las agencias de ejecución de la ley proporcionaron luego del 11 de septiembre hace evidente que, en su mayor parte, el tipo de transacciones financieras que utilizaron los secuestradores de aviones no es atendido adecuadamente por la Ley USA PATRIOT. El hecho es que las instituciones financieras estadounidenses, sin datos de inteligencia gubernamentales adicionales, no pueden detectar ni impedir transacciones relacionadas con el financiamiento del

terrorismo.

Este artículo examinará cómo los retos que encara el sector financiero estadounidense han cambiado desde la aprobación de la Ley USA PATRIOT en octubre de 2001, y qué otra cosa puede hacerse para detener la corriente de recursos financieros hacia los terroristas.

La Ley PATRIOT

Es evidente que la parte del león de las cláusulas de la Ley PATRIOT que se ocupan de la industria financiera (el capítulo III), son remanentes de vehículos legislativos fallidos que cubren el lavado de dinero tradicional. A pesar de las cuestiones pendientes acerca de cómo se aplicaría la ley y si se ocuparía efectivamente del financiamiento del terrorismo, la Asociación Norteamericana de Banqueros apoyó activamente la Ley PATRIOT porque cubría una miríada de nuevos proveedores de servicios financieros que anteriormente no tenían obligaciones contra el lavado de dinero (AML) y contenía varias otras cláusulas nuevas que la industria venía defendiendo desde hacía tiempo.

Las cláusulas claves de la ley relacionadas con la banca (y recalçadas por las comisiones congresionales responsables de redactarlas), incluyen:

- **considerar un crimen el contrabando de dinero en efectivo y en grandes cantidades y requerir el registro de las redes de financiamiento clandestino del mercado negro**
- **modernizar las leyes contra la falsificación y prohibir a las instituciones financieras estadounidenses que provean servicios a los bancos "de fachada" extranjeros**
- **ampliar las asociaciones público-privadas para ayudar a la ejecución de la ley a identificar, rastrear y detener las actividades financieras de los terroristas**
- **informar a las agencias de ejecución de la ley, "de manera oportuna", la actividad financiera sospechosa**
- **requerirles a las instituciones financieras que verifiquen la identidad de sus nuevos tenedores de cuentas, y**
- **requerir de los clientes que, al abrir cuentas, les provean a las instituciones financieras información veraz**

Para la industria bancaria, la cláusula más importante era la que requería a todas las instituciones financieras que instituyeran programas de cumplimiento de medidas contra el lavado de dinero, un requisito bancario desde 1987.

¿Qué cambió para los bancos?

En lo que toca a los efectos prácticos de estas nuevas leyes, la mayoría de las provisiones simplemente ampliaron obligaciones que eran parte del proceso de supervisión regulatoria del AML. Por ejemplo, hay provisiones que requieren debida diligencia para las actividades bancarias privadas o las relaciones con los bancos corresponsales. Las agencias bancarias federales deben

examinar y criticar a los bancos que omiten cubrir, con la debida diligencia mejorada, estas relaciones "riesgosas".

Una de las nuevas obligaciones contenidas en el capítulo III es la sección 326, que requiere de las instituciones financieras que cuenten con procedimientos de apertura de cuentas o un "programa de identificación de clientes". Los bancos y algunas instituciones financieras cubiertas por estas disposiciones, como las firmas de valores, los fondos mutuos y los negociantes en futuros de productos básicos (las compañías de seguros quedaron pendientes) tienen que obtener cuatro elementos de información (nombre, dirección, fecha de nacimiento e identificadores oficiales tales como los números del Seguro Social), y tratar de verificar esa información. Debido a que los bancos han venido requiriendo desde el comienzo de la industria bancaria que los clientes se identifiquen, esta nueva obligación es una formalización de las operaciones normales.

¿Qué significan los cambios para la comunidad internacional?

Lo que puede verse es que una institución estadounidense querrá obtener de un potencial tenedor de cuenta extranjero una forma de identificación primaria y secundaria. El problema de esta estrategia es que, debido a que muchas formas de identificación no les resultan familiares a las instituciones estadounidenses, los bancos pueden mostrarse renuentes a abrir ciertas cuentas. Además, hay continuos problemas con la apertura de cuentas a distancia, dado que actualmente no hay bancos de datos públicos que contengan información para verificar la identificación de tenedores de cuentas extranjeros, como los hay de los estadounidenses. Por lo tanto, para mantener relaciones con las instituciones financieras estadounidenses, los potenciales tenedores de cuentas extranjeros tendrán que colaborar estrechamente con las instituciones para asegurar que esas relaciones continúen.

El cumplimiento de la Ley PATRIOT

Una vez que se presta atención a la debida diligencia incrementada, ¿qué es, exactamente, lo que los reguladores estadounidenses esperan que hagan los bancos para llevar a cabo el adecuado cumplimiento? Un ejemplo es que, a menos que haya una determinación de parte del secretario de Hacienda de que ciertas jurisdicciones son, para el gobierno, causa de preocupaciones en cuanto a lavado de dinero, como fue el caso de áreas como Nauru, Ucrania y Birmania, la industria debe recurrir a otras fuentes de información para determinar si hay algún riesgo involucrado al tratar con ciertas jurisdicciones.

Una de tales fuentes es el Grupo de Tareas de Acción Financiera (FATF) y su lista de países no cooperadores (NCCT). Una designación en la NCCT significa que el país tiene leyes débiles o inexistentes en relación con la prevención del lavado de dinero. Desde el 2000 se ha designado como no cooperadoras a 24 jurisdicciones. Dado que a los bancos se les requiere aplicarles a esos países una debida diligencia incrementada, es importante

mantenerse al tanto de estas designaciones.

Debe recalcar que las instituciones financieras pueden seguir negociando con una entidad en un país no cooperador, pero se las criticará por no emplear más tiempo examinando las cuentas de esas instituciones. De modo que para que una evaluación de riesgos cumpla con los elementos de esta nueva ley, los reguladores esperan que un banco examine la información publica disponible. El problema que plantea esto es que, en realidad, no ayuda a un banco a prevenir el financiamiento del terrorismo.



**El presidente Bush firma la ley antiterrorista en una ceremonia llevada a cabo en el Salón Este de la Casa Blanca en octubre de 2002.
AP Photo/Doug Mills**

Perfil financiero de los criminales del 11/9

Funcionarios federales de ejecución de la ley informaron a nuestra asociación acerca de los varios métodos empleados por los terroristas para usar el sistema financiero antes del 11/9. Debe recalcar un tema principal: no es muy caro alquilar un automóvil, alojarse en un hotel o comprar un pasaje de avión. Por lo tanto, las transacciones del financiamiento del terrorismo, por su misma naturaleza, son rutinarias y no son iguales a los elementos del lavado de dinero tradicional.

La Comisión del 11/9, recientemente completada, concluyó que "los ataques del 11/9 costaron entre 400.000 y 500.000 dólares para ejecutarlos". Además, el uso de las instituciones financieras por parte de los criminales del 11/9 se describió como sigue:

- **Las cuentas eran cuentas de cheques de alrededor de 3.000 dólares**
- **Las solicitudes indicaban que los tenedores de las cuentas eran "estudiantes"**
- **Como identificaciones se usaron visas emitidas por los Emiratos Arabes Unidos, Arabia Saudita y Alemania**
- **Las cuentas se abrieron dentro de los 30 días de entrar al país; y**
- **Los tenedores de cuentas verificaban sus balances en cajeros automáticos varias veces por día.**

Según la Comisión del 11/9

La conspiración usó extensivamente bancos en Estados Unidos, tanto sucursales de bancos internacionales importantes como bancos regionales más pequeños. Todos los agentes abrieron cuentas a sus mismos nombres, usando pasaportes y otros documentos de identificación. No hay pruebas de que alguna vez hayan usado números del Seguro Social falsos para abrir cuentas bancarias. Sus transacciones no fueron notables y eran esencialmente invisibles entre los miles de millones de dólares

que circulan en todo el mundo cada día.

En pocas palabras, creemos que las instituciones financieras no podían haber detectado las actividades criminales de los atacantes del 11/9, en ausencia de datos de inteligencia gubernamentales adicionales y específicos. Las cuentas con pocos dólares no pueden ser vigiladas efectivamente, y crear un sistema para evaluar cuán a menudo alguien incurre en una "averiguación de transacción" en un cajero automático, no es práctico. Además, puesto que la identificación que usaron los terroristas no era falsa, los procedimientos de identificación mejorados que requiere la Ley PATRIOT, aunque útiles para impedir el robo de identidad, no habrían impedido el acceso a una institución financiera. De las sesiones informativas mencionadas más arriba hemos aprendido algunas lecciones importantes, y la ABA ahora recomienda que los bancos no acepten visas como forma primaria de identificación.

La Ley PATRIOT como instrumento de prevención

Una sección de la Ley USA PATRIOT que puede ocuparse del concepto amorfo del financiamiento del terrorismo es la Sección 314(a). El proceso de la 314 requiere que las instituciones financieras investiguen las cuentas para efectuar cotejos potenciales con nombres que aparecen en las listas investigativas del gobierno. De acuerdo con esta provisión:

- Los pedidos correspondientes a la 314(a) se envían desde la Red de Represión de los Crímenes Financieros, dependiente del Departamento de Hacienda (FinCEN), y se los agrupa y emite cada dos semanas, a menos que el pedido indique otra cosa.**
- Después de recibir un pedido de la 314(a), las instituciones financieras disponen de dos semanas para completar sus averiguaciones y responder si hay algún cotejo.**
- Las averiguaciones se limitarán a registros específicos y, a menos que se haga notar de otro modo, se harán una sola vez.**
- Si una institución financiera identifica un cotejo en relación con un sujeto nombrado, la institución sólo necesita responderle a la FinCEN que tiene un cotejo y proveerle a la agencia de ejecución de la ley solicitante información sobre un punto de contacto para que haga seguimiento directo con la institución.**

En conjunto, esas provisiones son el medio más efectivo de detectar el financiamiento terrorista porque la industria busca simplemente nombres de individuos a quienes el gobierno investiga por actividad terroristas. Por ejemplo, según la FinCEN, entre el 1 de abril del 2003 y el 26 de abril del 2004, el IRS-CI sometió a la FinCEN 16 pedidos correspondientes a 66 personas y 17 empresas. De estos pedidos resultaron 646 cotejos positivos con más de 1.274 instituciones financieras. Desde la creación de la Sección 314(a), el sistema ha sido utilizado para enviar a más de 26.000 instituciones financieras los nombres de 1.547

personas sospechosas de financiamiento del terrorismo o lavado de dinero, y ha resultado en 10.560 cotejos, de los que se informó a las agencias de ejecución de la ley.

Otras opciones para la prevención y detección

Mientras nos esforzamos con la manera de impedir que el financiamiento del terrorismo entre en el sistema financiero legítimo, ¿qué hay disponible más allá del proceso de la Sección 314? Evidentemente, las nuevas obligaciones que impone la Ley USA PATRIOT no se ocupan directamente de la naturaleza de cómo el dinero entra a un sistema para apoyar el terrorismo. Las diversas fuentes de los bancos son las "tipologías" del FATF sobre financiamiento del terrorismo y los ejemplos similares provistos por agencias estadounidenses de ejecución de la ley como la FinCEN. ¿Qué nos dicen a nosotros? Por ejemplo, una concentración en las organizaciones caritativas u "organizaciones sin fines de lucro" (OSFL) es un tema constante.

Según el FATF:

La mayoría de los países comparten la preocupación en torno a las dificultades de detectar el financiamiento del terrorismo que se lleva a cabo a través del abuso de las OSFL. Es de conocimiento general que tales organizaciones desempeñan en todas las sociedades una función social y de apoyo financiero cruciales y, obviamente, esta función no está en tela de juicio. Sin embargo, el mero volumen de los fondos y otros activos en poder del sector de las OSFL significa que el desvío en apoyo del terrorismo de inclusive un porcentaje muy pequeño de estos fondos constituiría un problema grave. Por lo tanto, el conocimiento limitado que hay en torno a la medida en que los terroristas pueden estar explotando el sector debería ser considerado un tema de grave preocupación para la comunidad internacional.

Todo esto pone de relieve que vivimos ahora en un mundo diferente, y el rastreo u observación del dinero destinado a actividades terroristas no es una tarea sencilla.

Conclusión

Mucho se ha escrito sobre la Ley PATRIOT y la necesidad de aprobar rápidamente leyes que se ocupen del terrorismo. El debate se agita todavía en torno si la respuesta legislativa fue apropiada en relación con los ataques. Como nota positiva, debería recalcar que la ABA apoyó la Ley PATRIOT porque cumplía con lo que otras propuestas de épocas anteriores no pudieron cumplir — requerir de las instituciones no bancarias que tengan programas y procedimientos AML. Pero para refrenar el financiamiento del terrorismo el gobierno debe comprometerse a proveerle al sector financiero datos de inteligencia al día. Hemos observado el comienzo de ese proceso, pero debe ser incrementado. Cualquier otra estrategia está condenada a fracasar.



John J. Byrne trabaja como director del Centro de Cumplimiento de Regulaciones, de la Asociación Norteamericana de Banqueros.

Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente reflejan los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos.

[Principio de página](#) | [Contenido](#), *Perspectivas Económicas*, Septiembre de 2004 | [Periódicos electrónicos de IIP](#) | [Página principal de IIP](#)

Sorry, you need a JavaScript capable browser to get the best from this page