



Un cambio de paradigma: EL LAVADO DE ACTIVOS BAJO UN ESQUEMA DE ADMINISTRACION DEL RIESGO

Con la expedición de la Circular Externa 025 de 2003, la Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC) dio un paso significativo en la concepción del papel del Estado y los entes de regulación, prevención y control en la lucha frente al lavado de activos.

Desde cuando se emitió la primera reglamentación con los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que representan el núcleo de la política estatal contra el lavado de activos, no había ocurrido un cambio tan radical en este tema.

Con esta nueva reglamentación el Gobierno Nacional da un paso adelante en la represión de la delincuencia organizada.

Por lo anterior, en esta Semana Económica hacemos un análisis del alcance de esta norma y sus efectos más importantes.

El nuevo enfoque

La Circular establece parámetros generales/guías, a partir de los cuales cada entidad financiera diseña su sistema de administración de riesgos acorde con el tipo de productos, nichos de mercado y clases de clientes. Abandona así las prescripciones exhaustivas de reglas o procedimientos, terreno que corresponde a los operadores financieros.

La SBC se sintoniza con recientes tendencias de los organismos internacionales y grupos de trabajo multilaterales, al adoptar estándares y criterios que demandan una mayor cooperación de sus entidades vigiladas.

Uno de los aspectos más significativos de este enfoque es el de enmarcar el lavado de activos como un asunto de administración del riesgo.

Esto significa que luego de un proceso de maduración en el manejo del problema, iniciado

vía autorregulación por el sector financiero en 1992, le corresponde, ahora, a cada entidad vigilada rediseñar el sistema integral de prevención del lavado de activos (SIPLA).

Esta reingeniería debe contemplar no solamente los aspectos prescritos por las normas, sino extenderse hasta donde resulte necesario para proveer un entorno razonablemente controlado. O viceversa, las instituciones pueden reducir exigencias que, por razones específicas y en casos selectivos, permitan operar el esquema de administración del riesgo definido.

Si bien este nuevo enfoque permite a las entidades vigiladas una mayor libertad en el diseño y aplicación de las políticas y mecanismos de prevención, también implica un mayor nivel de responsabilidad.

Analizaremos a continuación algunos aspectos claves del nuevo ordenamiento:

1. El Código de Conducta

Si bien existía de tiempo atrás un código de conducta en la normatividad de la SBC, ésta no le otorgaba la importancia, que por el contrario sí le daban los reglamentos internos del sector financiero como puede observarse en la Declaración de Principios y Acciones de Asobancaria, de 1992.

Es curioso notar que en la anterior Circular sobre la materia, la 046/2002, el Código se encontraba relegado a la condición de un instrumento más para la aplicación de los mecanismos de control, lo cual le restaba fuerza a su condición de modelo de comportamiento de los funcionarios y de concentrador de las políticas internas.

En un sentido práctico, el Código de Conducta es el gran vocero de las políticas institucionales contra el lavado de activos y compromete a los órganos de la administración/control, al Oficial de Cumplimiento y demás funcionarios, frente al cumplimiento en la institución de las normas de prevención.

En este queda en claro que se busca, no sólo acatar la Ley para la realización de los fines ulteriores del Estado, sino proteger la imagen y la reputación de las instituciones financieras en búsqueda de su estabilidad y crecimiento.

El Código cubre los temas fundamentales de selección de los clientes, análisis de las transacciones sobre toda clase de servicios/productos ofrecidos por la institución; operaciones de compra/venta de inversiones y negociación o venta de bienes recibidos en dación de pago.

2. El papel de la junta directiva

El nuevo reglamento asigna a la Junta Directiva la máxima responsabilidad en la estructuración del sistema integral de prevención del lavado de activos.

Es decir, esta deberá señalar las políticas, adoptar el Código de Conducta de la entidad, aprobar el manual de procedimientos específicos y definir la estructura de mecanismos e instrumentos que conforman el SIPLA de la institución.

3. El papel del administrador

En el administrador se concentran las funciones de gestión y seguimiento derivadas de la ejecución de las políticas, procedimientos y aplicación de los instrumentos de prevención.

En desarrollo de esta gestión, la administración debe diseñar el manual de procedimientos contra el lavado y someterlo a la consideración de la junta directiva para su adopción por todas las áreas y funcionarios.

La autoridad misma entiende que no es su objetivo detectar casos concretos de lavado y que tampoco es posible exigir a las entidades vigiladas una garantía absoluta de que no se van a presentar estos casos.

4. Conocimiento del Cliente

Los reguladores bancarios del mundo entero han venido reconociendo la importancia de tener sistemas adecuados para tener un cabal conocimiento de sus clientes.

Uno de los grupos de trabajo que más ha profundizado este análisis es el Comité de Basilea el cual ha prescrito orientaciones y guías para el

sistema bancario en la selección y vinculación de clientes¹.

Es interesante notar como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el proceso de modificación de sus 40 Recomendaciones, culminado en junio del presente año, tomó como punto de referencia el documento del Comité de Basilea a que nos referimos.²

En éste el Comité expresa que sanas políticas y procedimientos de conocimiento del cliente son esenciales en la protección y seguridad, así como en la salvaguardia de la integridad de los bancos y de los sistemas bancarios.

Igualmente, enfoca sus recomendaciones no sólo desde la perspectiva del lavado de activos, sino desde una amplia regulación prudencial de administración efectiva del riesgo bancario.

El regulador colombiano ha involucrado los esquemas del Comité de Basilea - GAFI a través de la Circular Externa 025.

Para ello exige la aplicación de dichos esquemas no sólo en el proceso de apertura de cuentas y mantenimiento de registros, sino en algo mucho más profundo como es la formulación de una política de aceptación de clientes y procedimientos de identificación que involucren un examen cuidadoso y profundo para cuentas de alto riesgo.

Por ejemplo, plantea desarrollar una actividad muy dinámica de monitoreo de cuentas y transacciones de personas políticamente expuestas o funcionarios del sector público.

5. Monitoreo de movimientos de usuarios

Luego de un cuidadoso análisis con la participación de voceros del sector financiero, la SBC cambió el concepto del conocimiento de los usuarios por uno más razonable de monitoreo y seguimiento de sus transacciones.

Dicho monitoreo se efectuará sobre las transacciones que realicen a través de las redes

¹ *Customer Due Diligence for Banks*. Comité de Basilea, Publicación No. 85. Octubre de 2001.

² Al efecto véase la Recomendación 5 y su nota interpretativa, de las Cuarenta Recomendaciones del GAFI, versión de junio de 2003.

de cajeros automáticos o de otros sistemas electrónicos.

Finalmente, con la aplicación de señales de alerta sobre el cúmulo de dichas transacciones se busca identificar operaciones inusuales.

6. Detección de operaciones inusuales y sospechosas

Vale aclarar que si bien la norma exige que la remisión de información a las autoridades sobre una operación sospechosa se efectúe de manera inmediata, debe entenderse que éste momento ocurrirá cuando la institución logre conocer las circunstancias y soportes que ratifican sus sospechas

Es decir puede transcurrir un tiempo hasta la total confirmación de la sospecha, sin que ello de lugar a reparos de parte de la Superintendencia Bancaria por una supuesta demora en el reporte.

7. La misión del control interno

Creemos que con muy buen criterio la Superintendencia Bancaria en la nueva norma retiró de este apartado a la Junta Directiva u órgano similar.

Esta situación no presentaba un aspecto lógico dentro de la estructura pues confundía el papel directivo y de señalamiento de políticas de este órgano con las funciones propias de la supervisión y el control que corresponden a los administradores.

8. Oficial de Cumplimiento

El oficial de cumplimiento debe tomar ahora posesión del cargo ante el Superintendente Bancario, con lo cual se da una nueva perspectiva a la importancia que las autoridades le atribuyen.

Esto le permite al Superintendente ejercer control sobre el cumplimiento de las calidades exigidas por la norma para este funcionario, el cual también puede ser rechazado, si se considera que hay razones que ameriten no posesionarlo³.

³ El artículo 75 de la Ley 795 de 2003, modificó en tal sentido el artículo 326 de EOSF

9. El sistema de reportes

El reporte de transacciones en efectivo ha sido modificado buscando hacer de éste una herramienta más efectiva en la lucha contra el lavado de activos.

En adelante las entidades no deberán enviar a la UIAF un reporte consolidado de transacciones en efectivo, sino que lo harán mensualmente de manera individual por cada transacción que supere los montos establecidos en la norma.

Comentario aparte merece el tema del Reporte de Operación Sospechosa (ROS). La SBC ha sido tajante en afirmar que éste no constituye una denuncia penal.

La importancia de esta normatividad

El esfuerzo del regulador de prescribir normas acordes con la realidad está acompañado de un sin número de acciones y proyectos que buscan en su conjunto blindar a las instituciones y la economía frente a la circulación de dineros ilícitos.

La importancia y justificación de éstas medidas y de los esfuerzos de los sectores público y privados radican en los elementos que a continuación presentamos y a manera de ejemplos del problema que estamos enfrentando:

- El Programa Internacional de Control de Drogas de las Naciones Unidas (UNDCP por sus siglas en inglés) estima que el tráfico ilegal de drogas genera ventas al por menor cercanas a los US\$400.000 millones por año, aproximadamente el doble de los ingresos de la industria farmacéutica a nivel mundial o cerca de diez veces la suma invertida en asistencia oficial para el desarrollo.
- Es conocido que a principios de los 90s el influjo de dinero sucio hacia múltiples bancos en los estados del Báltico, resultó en su colapso debido al pánico financiero (corrida masiva de ahorradores) originado en la información que se conoció sobre dichos negocios y la pérdida de confianza de la clientela.
- Según el Embajador de Estados Unidos ante Colombia, William B. Wood, cerca de US\$5.000 millones se lavan anualmente en Colombia. En documentos de dicho gobierno

se reconoce el uso intensivo de mecanismos ajenos al sector financiero para este propósito.

Aún cuando podemos hacer referencia a estas cifras, no dejan de ser casos aislados y referencias genéricas que no permiten dimensionar adecuadamente el problema, y mucho menos hacer un monitoreo sobre el avance en la solución del mismo.

Sin embargo, dada la seriedad de este asunto, hay una clara necesidad de mejores datos. Se requiere construir una metodología internacional de evaluación cuantitativa que permita compartir información a través de todos los países y determinar si realmente el esfuerzo está dando los réditos esperados.

De otro lado, teniendo en cuenta que las actividades ilícitas y el lavado de activos se desarrollan a gran escala, es preciso que quienes fijan las políticas macroeconómicas del país tengan en cuenta estos fenómenos.

Para este fin hay que reconocer que éstas actividades son difíciles de medir, distorsionan la información financiera y complican los esfuerzos del gobierno para administrar la política económica.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar el efecto que puede tener en la demanda de dinero el movimiento de efectivo de un país a otro debido al lavado de activos, lo cual implicaría información errónea de tipo monetario y posibles consecuencias en la volatilidad de las tasas de interés y de cambio.

Conclusiones

La Circular Externa 025 de 2003 de la Superintendencia Bancaria se basa en los principios de la administración del riesgo.

En definitiva, lo que ha buscado el regulador colombiano es propiciar el surgimiento de una auténtica cultura de prevención, en la cual la iniciativa autorreguladora, asumida con convicción y verdadero compromiso por el sector financiero, sustituya a la antigua posición paternalista del Estado, de suministrar todos los elementos del control, sin dejar mucho a la creatividad de los

entes vigilados en la valoración y confrontación con los riesgos que asumen.

Con esta norma se reconoce que las disposiciones sobre prevención del lavado de activos deben enfocarse más a dar pautas y orientaciones a los entes vigilados que a prescribirles conductas con señalamientos exhaustivos y requisitos engorrosos que, a la postre, generan la falta de cumplimiento.

Evoluciona también el concepto de supervisión orientado solamente a verificar una lista de chequeo a uno que plantea una visión integral de la efectividad de las herramientas y sistemas utilizados para la prevención.

El sector financiero comparte plenamente el paso dado por la SBC con esta norma, dado su enfoque, estructura y alcance.

Este gran esfuerzo normativo debe ser complementado con otras acciones en el ámbito público y privado para enfrentar los graves retos y amenazas planteados por los continuos vínculos entre el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo y otras actividades delictivas nacionales y transnacionales, como la trata de seres humanos, especialmente mujeres y niños, el blanqueo de dinero, la corrupción y el tráfico ilícito de armas.