

COLOMBIA MARCANDO TENDENCIAS EN PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO: SARLAFT

El lavado de activos y la financiación del terrorismo LA/FT son dos flagelos que han venido golpeando a todas las economías. Expertos nacionales e internacionales han señalado que Colombia es un país pionero en los avances contra estos delitos, al estar implementando un modelo para la administración de este riesgo.

Las entidades financieras han venido reforzando sus esquemas de prevención y control, impidiendo a las organizaciones delictivas movilizar sus recursos a través del sistema financiero. Por ello, los delincuentes están enfocando sus esfuerzos para lavar los dineros ilícitos a través de otros sectores de la economía.

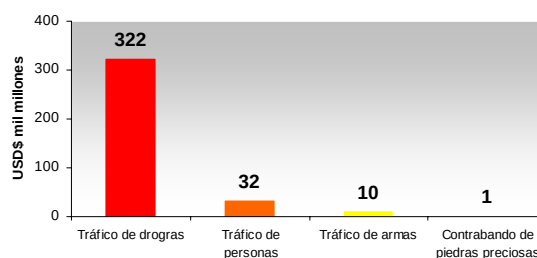
En esta Semana Económica presentaremos las tendencias y los avances en esta materia, así como las recomendaciones para fortalecer el sistema de riesgos actual¹. Hacemos énfasis en que las autoridades deben alinear diferentes normas y tener en cuenta la jurisprudencia, ya sea para efectos de la elaboración de "listas" como lo propuso el Señor Vicepresidente, o para evitar contradicciones entre la lucha contra LA/FT, la bancarización y la protección al consumidor.

Una aproximación

Aun cuando por su naturaleza no es fácil cuantificar los montos involucrados en los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, las pocas aproximacio-

nes disponibles muestran cifras significativas. De acuerdo con las Naciones Unidas en 2007 se movieron flujos ilícitos cercanos a los 322 mil millones de dólares por tráfico de drogas, 32 mil millones por trata de personas, 10 mil millones por tráfico de armas y cerca de mil millones por contrabando de piedras preciosas (Gráfico 1).²

Gráfico 1. Estimado del valor global de los mercados ilícitos



Fuente: Naciones Unidas. World Drug Report. 2007

La DEA incautó bienes por más de 730 millones de dólares en Estados Unidos en 2007 y por cerca de mil millones a nivel mundial³. En Colombia, por su parte, entre el año 2000 y abril de 2008 se incautaron cerca de 38.494 bienes, dentro de los cuales cuentan los saldos de dinero, que a diciembre de 2007 ascendía a los 131 millones de dólares (Gráfico 2).

Según unos cálculos de la UIAF⁴, en 2005 el tráfico de recursos ilícitos de narco-tráfico y cocaína en Colombia era cercano al 2,62% del PIB total.

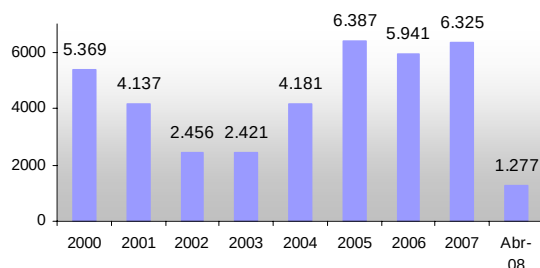
¹ Esta Semana recoge las principales conclusiones de Asobancaria del VIII Congreso Panamericano en control y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo que se llevó a cabo en Cartagena el pasado 24 y 25 julio.

² Donal Semesky, Consultor DEA (Drug Enforcement Administration) VIII Congreso Panamericano en Prevención y Control de Lavado de Activos. Cartagena de Indias. Julio de 2008.

³ ibid.

⁴ Cálculo realizados con base en un "Censo de Cultivos de Coca" de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas y a estadísticas de Oficina para Políticas Nacionales del Control de las Drogas de Estados Unidos sobre cultivos de cocaína y heroína en Colombia.

Gráfico 2. Estimado del valor global de los mercados ilícitos



Fuente: Dirección Nacional de Estupeficientes

Colombia pionera a nivel mundial

Si bien en materia de administración de riesgos de crédito y de mercado los países europeos y Estados Unidos nos llevan una clara delantera, en términos de riesgos de LA/FT Colombia es un país líder. Expertos internacionales ratificaron que el modelo de SARLAFT⁵ es único a nivel mundial⁶.

A Colombia, como pionera en esta materia, le corresponde una enorme responsabilidad ya que varios países se están guiando por este modelo y están expectantes de los resultados de su aplicación en nuestro país.

Por ello, supervisor y entidades financieras deben continuar sus esfuerzos para terminar de concebir un modelo exitoso que incorpore las particularidades de cada negocio y genere un valor agregado que blinde al sector contra estos riesgos y aumente la confianza de los clientes y usuarios financieros.

SARLAFT y Basilea II

SARLAFT recoge el nuevo enfoque de supervisión que promueve el comité de Basilea, el cual busca un cambio de cultura en términos de la gestión de riesgos.

Si bien los tres pilares de Basilea II son parcialmente adaptables al SARLAFT, la administración del riesgo de LA/FT tiene una naturaleza diferente a la de los proce-

sos de administración de los riesgos típicamente financieros.

Esto porque los mecanismos para la administración del riesgo LA/FT se dirigen a prevenirlo, detectarlo y reportarlo, mientras que los mecanismos para la administración de riesgos como el de crédito, mercado y el operativo se dirigen a asumirlo íntegra o parcialmente en función del perfil de riesgo de la entidad.

En el último año las entidades financieras trabajaron en la definición de las políticas, procedimientos e infraestructura tecnológica para identificar y medir cualitativamente los riesgos de LA/FT. Estas actividades se fundamentaron en los lineamientos del primer pilar de Basilea II, según el cual cada entidad define los parámetros de identificación y medición de sus riesgos con base en sus características particulares a fin de establecer los requisitos mínimos de capital.

Es precisamente en este último punto donde radica la principal diferencia ya que en términos de los riesgos de LA/FT los requisitos de capital mínimo no aplican, debido a que no existe un nivel de aceptación de este riesgo.

Los riesgos asociados al LA/FT⁷ son principalmente el legal y el reputacional ya que las pérdidas esperadas podrían provenir del pago de sanciones, de demandas y en caso extremo del cierre mismo de la entidad. Por ello más que contar con un soporte de recursos económicos para cubrir esa eventualidad lo que se requiere fundamentalmente es prevención, y en caso de afrontar un evento, disponer de estrategias de comunicaciones y de manejo legal.

La tarea que sigue en Colombia es incorporar el segundo y el tercer pilar de Basilea II.

El segundo pilar se refiere a la función de supervisión para evaluar el riesgo global de las entidades de intermediación financiera. En este frente las entidades y el Supervisor deben trabajar conjuntamente

⁵ SARLAFT es la sigla del Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.

⁶ Ver presentaciones del evento que están en la página web de Asobancaria www.asobancaria.com

⁷ Riesgos a través de los cuales se materializa el riesgo de LA/FT: estos son: reputacional, legal, operativo y contagio.

te en la recopilación de información y en la capitalización de la experiencia adquirida en este último año para definir guías generales, estándares de referencia y buenas prácticas para adecuar y ajustar los modelos en cada entidad, lo que facilitará la unificación de criterios de supervisión.

Lo anterior está en sintonía con uno de los objetivos de Basilea II: fomentar la igualdad para competir, y a uno de sus principios, la homogeneidad. Ello es aplicable en el contexto país y obviamente de región, ya que en el largo plazo los modelos de supervisión deberían tender a homologarse entre países.

El tercer pilar hace énfasis en la disciplina de mercado por vía de una mayor transparencia y una mejor información a los usuarios sobre las características y particularidades de los bancos, que les permitan tomar decisiones en función de sus propias valoraciones de riesgo. Esto es expresamente mencionado por la Superintendencia Financiera en la circular del SARLAFT, cuando exige que las entidades suministren al público la información para que el mercado esté en capacidad de evaluar las estrategias de administración del riesgo.

No obstante, para cumplir con esta exigencia es preciso contar con unos estándares que permitan comparar y calificar los sistemas implementados por cada entidad financiera. Aún está por definirse por parte del Supervisor el cómo y el quién en términos de certificación.

En este aspecto es donde el SARLAFT daría un valor agregado a los usuarios del sistema en la medida en que se garantiza la protección de sus ahorros.

Otras estrategias de acompañamiento al SARLAFT

Si bien hay avances importantes en materia de control y prevención de LA/FT en el sector financiero, es necesario avanzar en otros temas:

- **Intercambio de información:** Avanzar en el intercambio de información entre autoridades y sector privado es crucial para detectar el origen y destino de los re-

ursos ilícitos, identificar las metodologías utilizadas por los delincuentes; así como dar con ellos y proceder a su castigo. Para ello, es necesario contar con un marco normativo que facilite el intercambio de información bajo parámetros específicos y definiciones claras de responsabilidades.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la prevención del delito es la carencia de herramientas para centralizar y compartir la información a disposición de las diferentes autoridades judiciales y de investigación, problemática que igualmente se presenta al interior de la industria financiera.

A nivel internacional se ha reconocido la importancia de este tema. El Grupo de Acción Financiera, por ejemplo, expidió las Guías Sobre las Mejores Prácticas para el Suministro de Información, resaltando la necesidad de desarrollar esquemas para promover el intercambio de información entre las autoridades y el sector privado.

Así mismo, Estados Unidos ha avanzado en este proceso gracias a disposiciones legales precisas desde la expedición de la Ley Patriota en 2001. Allí se promueve el intercambio de información y la cooperación entre diferentes instancias: de una parte las autoridades de inteligencia y las judiciales; de otra las autoridades y el sector privado; y finalmente entre las propias entidades financieras.

Igualmente, la Ley Patriota modificó la Ley que regula el Secreto Bancario, permitiendo que dos o más entidades financieras o cualquier asociación de entidades financieras puedan compartir información relacionada con personas naturales, personas jurídicas, organizaciones o países sospechosos de posibles actividades terroristas o de lavado de dinero.

Sin embargo, en Colombia para compartir información y ser más efectivos en la prevención del delito se requiere del alineamiento de diversas normas legales. Aún no está claro si en términos de la reserva bancaria, esto sea posible. Por ello, se requiere de la activa participación del Supervisor, las entidades judiciales y las entidades financieras para establecer cuánta

les son las bases que se requieren en esta materia y definir un plan de acción.

Un buen punto de partida sería el actual “Sistema Pijao”, antes denominado S.C.C.I (Sistema Centralizado de Consulta de Información), el cual se podría consolidar como una herramienta útil contra el lavado de activos en Colombia y para combatir las redes financieras de las organizaciones criminales.

Esta herramienta pretende que diversas instituciones⁸ puedan interconectarse para consultar en línea la información existente en todas las bases de datos de las demás. Se podría contar, entre otros, con información sobre todos los activos de una persona; la verificación de sus antecedentes judiciales y el conocimiento sobre aumentos inusuales de capital. Además permitiría una rápida colaboración interinstitucional; y la disminución de costos de acceso a la información, entre otras.

Para que este tipo de sistemas funcionen se requiere el compromiso de todos los involucrados. Aun cuando desde 2006 este modelo viene operando, algunas entidades no han actualizado sus estructuras de consulta. Sería conveniente revitalizar de nuevo esta iniciativa.

- Creación de listas inhibitorias y de control para Colombia: El Vicepresidente Santos ha planteado la necesidad de implementar en Colombia listas inhibitorias y de control que ayuden en la tarea de prevenir y controlar estos delitos. Es importante resaltar que estos tipos de listas son diferentes tanto en su concepción como en su utilización.

Una lista inhibitoria contiene el nombre de personas naturales o jurídicas que por prescripción de entidades multilate-

rales o gubernamentales se clasifican como individuos con los cuales se deben limitar las relaciones comerciales. Ejemplo de estas es la lista de terroristas expedida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁹ y la lista OFAC¹⁰ (Office of Foreign Assets Control - Oficina de Control de Activos Extranjeros) conocida como lista “Clinton”.

La lista OFAC relaciona los individuos y organizaciones (comerciales, políticas, militares, etc.) extranjeras que por su condición de terroristas y/o traficantes internacionales de narcóticos son sujetas a restricciones y sanciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos. No se conoce de nacional norteamericanos incluidos en esta lista, y entendemos que ello obedece a la jurisprudencia existente en ese país que protege el buen nombre de las personas.

Según algunos tribunales la lista no tiene efectos vinculantes para el Estado Colombiano. Además, la Ley 1121 de 2006 determinó el procedimiento para la publicación y cumplimiento de las obligaciones relacionadas con listas internacionales vinculantes para Colombia de conformidad con el Derecho Internacional, y allí no está la citada Lista Clinton u OFAC.

No obstante, en algunas sentencias de la Corte Constitucional se menciona que la inclusión de una persona en la lista Clinton es una causal objetiva que justifica el que las entidades financieras se abstengan de iniciar o mantener relaciones comerciales con ellas.

De otra parte, preocupa que en el proyecto de ley de Reforma Financiera aprobada por las comisiones terceras conjuntas del congreso se estipulen unas condiciones de protección al consumidor según las cuales las entidades financieras deben dar a conocer a los clientes las razones expresas por las cuales se les niega el acceso a un producto o servicio. Esto dificultaría al sector financiero la adopción de medi-

⁸ La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), la Dirección Administrativa de Seguridad (DAS), la Dirección de Policía Judicial (Dijin), la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia de Sociedades, el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Valores, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Transporte.

⁹ Con efecto vinculante para Colombia de conformidad con el derecho internacional. Ley 13 de 1945.

¹⁰ La OFAC es una dependencia adscrita al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

das preventivas basadas sobre actividades inusuales, y afectaría los controles que se están adoptando.

Adicionalmente, preocupa que las autoridades estén pensando en iniciativas que elevan a categoría de delito el no reporte de actividades sospechosas. Esto hace evidente que podrían presentarse contradicciones entre normas para combatir LA/FT con normas de protección al consumidor y con criterios de eficiencia bancaria. Conviene que las autoridades analicen en detalle este tema.

Por otra parte, **una lista de control**, podría ser la encabezada por las personas que según la normatividad del SARLAFT son los denominados PEP (Personas Públicamente Expuestas¹¹), para los cuales las entidades deben prever procedimientos más exigentes de vinculación de clientes y de monitoreo de operaciones.

En esta clasificación figuran, entre otros, el nombre de cantantes, políticos, deportistas y funcionarios públicos. Las entidades financieras han venido construyendo individualmente bases de datos con la información disponible. Sin embargo, no es información que pueda ser compartida con otras entidades, y es una tarea que puede profundizarse mucho más.

Es claro que la clasificación de PEP's corresponde a personas que requieren un mayor seguimiento en sus operaciones, pero no se trata de "listas negras" ni personas per sé sospechosas o criminales.

Si bien el desarrollo de listas inhibitorias en Colombia requiere de un marco legal fuerte y bien concebido, es evidente que el marco legal actual no permite tales instrumentos ni siquiera si se trata de personas convictas. Por ello la propuesta del

Vicepresidente, bienvenida para la lucha contra los delitos de LA/FT, requerirá de una base legal de gran calado.

- **Otros sectores:** Finalmente, es indispensable que otros sectores de la economía como el comercio, la industria y los servicios empiecen a diseñar mecanismos para mitigar el riesgo de lavado de activos en sus actividades. Como lo señaló el Director de la Policía Nacional, los delincuentes reconocen que los controles en el sector financiero son fuertes, y por ello recomiendan a sus redes movilizar los recursos por intermedio de otros sectores. La industria, el comercio, la construcción y algunos servicios deben implementar acciones y compartir información con las autoridades y el sector financiero si se quiere ser exitosos en la lucha contra estos delitos.

Conclusiones

Con el SARLAFT el sector financiero Colombiano está a la vanguardia internacional en los modelos de control y prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo. No obstante, las entidades públicas y privadas deben continuar trabajando en la lucha contra estos flagelos con base en el intercambio de información y con la utilización de instrumentos jurídicamente sólidos.

Así mismo, es necesario que desde el Gobierno se impulsen iniciativas que motiven una participación más activa de otros sectores como la industria, el comercio, la construcción, e incluso a la ciudadanía en general. Igualmente, se requiere un esfuerzo para que normas de LA/FT no entren en contradicción con otras de protección al consumidor o con el propósito de bancarizar a más colombianos.

¹¹ La norma colombiana contempla una definición mas amplia y comprensiva sobre los PEP que la que trae el GAFI – GAFISUD (Recomendación 6), al no limitarla al hecho de que tales personas desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas, sino que incluye también el manejo de recursos públicos, el que detenten algún grado de poder público o gocen de reconocimiento público. Por lo anterior la norma colombiana no habla de personas **políticamente** expuestas, sino de personas **públicamente** expuestas.