

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CONFERENCIA SOBRE TRANSPARENCIA Y DESARROLLO EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TRANSPARENCIA Y DESARROLLO EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

David R. Beall

Mayo 2000

- * El presente documento fue preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal y la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Las opiniones expresadas en éste son personales del autor y no representan necesariamente las del Banco, sus países miembros u otro organismo.

Es un placer para mi poder comentar el trabajo de la Sra. Cheribin, sobre todo en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco de esta conferencia.

Al hacerlo noto que mis comentarios siguen a las discusiones sobre los temas de integridad y transparencia, los cuales son de fundamental importancia tanto para el sistema bancario – y el sistema financiero nacional en términos más amplios – como respecto al papel de las Superintendencias Bancarias.

Debemos agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo no sólo por haber organizado esta Conferencia, sino además por el liderazgo en los temas que la misma abarca. Específicamente considero que hay que tener en cuenta la necesaria, inevitable, relación entre los mercados para los instrumentos financieros y el desarrollo, el cual es al mismo tiempo la piedra angular de la política de estos días y la condición sine qua non para el futuro de la región.

El documento presentado por la Sra. Cheribin muestra sin lugar a dudas la complejidad que tiene de la supervisión bancaria en el presente. Enfatizando en ese marco de complejidad realizo mis comentarios específicos sobre su trabajo.

Según creo, el concepto “crimen organizado” no aparece en ningún lugar del documento que me toca comentar. Sin embargo, el crimen organizado constituye precisamente el punto subyacente aquí; no sólo en el trabajo de la Sra. Cheribin, sino en toda tarea referida a las prácticas criminales, cuyo propósito es utilizar los instrumentos de la economía legítima para lograr fines ilegales. El Lavado de Dinero transforma los activos ilegítimos en bienes virtualmente legales. Uso el término virtualmente porque con ello se está lo suficientemente cerca como para lograr el objetivo. Y tal cual acontece en otras formas del crimen organizado, entre aquellos que deberían haber sabido y los que supieron pero permanecieron impasivos o que delinquieron al conocer no hay muchos inocentes.

Antes de seguir adelante e introducirnos en el documento que debo comentar quiero hacer extensivo mi parecer: el lavado de dinero es una actividad parasitaria que a largo plazo acaba por debilitar a las instituciones que lo amparan, sean éstas económicas o políticas. Y el precio por tal debilitamiento es alto, excediendo largamente los “beneficios” económicos que le reconocen con miopía algunos análisis. Y siento que el trabajo que comento implícitamente toma en cuenta esa consideración en sus conclusiones.

Ultimamente ustedes habrán escuchado con frecuencia hablar sobre las medicinas que pierden su efecto a lo largo del tiempo porque los virus que las mismas pretenden combatir aprenden, metabólicamente, orgánicamente, cómo neutralizarlas. Esta condición rápidamente se vuelve peligrosa para quienes practican la medicina apelando a la memoria, y más dramáticamente aún para sus pacientes,.

El documento en análisis alude a las prácticas que se ponen a cargo de agencias gubernamentales que no tienen capacidad de supervisión (pag.8), lo cual sólo asegura una regulación aparente, pero no la regulación misma.

En su trabajo la Sra. Cheribin llega a la conclusión de que los estándares inadecuados – ya sea de estructura o de requisitos regulatorios — le abren el camino al crimen organizado. Y ello marca una necesidad que todas las jurisdicciones deben enfrentar con respuestas prácticas

En estos momentos el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) está en el proceso de concluir su primer ronda de evaluaciones --que son básicamente el producto de revisiones entre pares llevadas a cabo en los países de esa área -- las cuales al identificar serias deficiencias, marcan un punto crítico a favor de las jurisdicciones de la región: les da el punto de partida práctico que ellas necesitan.

Tal cual lo mencioné más arriba, el crimen organizado aprende muy bien como llevar a cabo los cambios. Y los bancos, los supervisores bancarios, los países y la región entera tienen, además de aquella que surge de la bien conocida máxima sobre el conocimiento al cliente, otra necesidad.

Conocer al enemigo

Aprender, del mismo modo que el crimen organizado, a cambiar, y a hacerlo rápido. En vez de permitir que los errores y ambigüedades de las leyes se conviertan en resguardo de los criminales, la ley, como un látigo bien aceitado y obediente, debería ser un azote contra el lavado de dinero, aún cuando dicha ley promueva y motive los negocios lícitos

Bajo el rubro Marco de Supervisión (pag. 9) se citan muchas instituciones y prácticas, no obstante, allí emerge por sobre todas las cosas un sentido de desunión. Existen muchos pasos en el proceso, muchos caminos posibles, pero la acción de varios de los organismos involucrados parece ser condicionada y eventual. Se hace notar (pag. 12) que es deseable que las varias agencias nacionales responsables se asocien en comités anti-lavado de activos; eso es, exactamente, lo que creo que debiera hacerse. Y en forma vigorosa.

Permítaseme citar a Phil Williams del Centro Ridway para el Estudio de Seguridad Internacional de la Universidad de Pittsburgh y su idea de combatir fuego con fuego: “Los gobiernos y las agencias de fiscalización e interdicción tienen que pensar y actuar mucho más en términos de redes de trabajo y acción; la necesidad de desarrollar la misma clase de flexibilidad para trabajar nacional e internacionalmente a través de la creación de redes informales de fiscalización e interdicción basadas en la misma confianza que muestran las redes creadas por los narcotraficantes. También se debe prestar cuidado al diseño de estrategias tendientes a combatir más efectivamente las redes [criminales]. Ese tipo de estrategia tiene que identificar los nódulos (donde la redundancia es mínima) y las conexiones críticas, especialmente aquellas con los gobiernos y el sector financiero lícito. . . Si bien este enfoque no garantiza el éxito, por lo menos constituye el primer precepto de una estrategia efectiva, la cual es conocer al enemigo y ajustar las acciones a dicho conocimiento.”

La página 14 apunta un dilema común en la era de la información. Esto es, un exceso de la misma cosa. Aquí ese exceso lo constituye la cantidad de informes de transacciones cuantiosas (sean del monto que fueren) El hecho mismo de que “se hace poco o ningún uso de la información proporcionada” puede indicar --y probablemente indica -- una conclusión diferente que la usual “falta” de recursos. El sistema debe reportar transacciones relevantes, cuestionables y pasibles de ser sospechosas, no las meramente cuantiosas. En otras palabras, la buena inteligencia la constituye no un producto ya acabado, sino la primer entrada hacia un análisis afinado.

En lo que refiere a entrenamiento, concluiré más tarde mencionando al programa de la CICAD. De todas formas, en la página 17 se dice que en determinados casos hay cursos que incluyen al personal de los bancos comerciales. Siendo que los bancos comerciales y otras instituciones privadas clave son parte correlativa del proceso de lavado de activos, para llegar a la integridad a que refiere esta conferencia, éstos deben ser parte de un plan integral de un programa de entrenamiento, por lo menos mientras tanto sean agentes que directamente afecten o sean afectados.

El trabajo de la Sra. Cherebin incluye, correctamente, bajo “Áreas que necesitan fortalecimiento de Supervisión” sectores no bancarios de la estructura financiera (pag. 18). Pero, mientras el análisis establece que debe hacerse más en materia de “regulación y supervisión de esas entidades”, también dice que no debe esperarse que los supervisores sean oficiales de fiscalización e interdicción (law enforcement). Yo sugiero, contrariamente, que los agentes de fiscalización e interdicción son lo que propiamente son. No importa que ellos puedan no tener o usar el poder de arrestar, sí importa, en cambio, que pública y sustancialmente, ellos puedan ser vistos propiciando el cumplimiento de la ley. Presidir, guiar, coordinar las acciones de varias agencias responsables parecería encajar con una definición moderna de las funciones de supervisor bancario en el sistema actual.

La página 19 nuevamente se refiere al tema de los recursos, esta vez atado a los “volúmenes de transacciones cuantiosas en efectivo buscadas como transacciones sospechosas”. Los recursos se necesitan y se necesitan desesperadamente, (de paso, ya que estamos podríamos mencionar aquí al sistema privado como generador de los mismos), pero la clave está en la selectividad. Si hay valores altamente anormales de transacciones en efectivo, entonces quizá se esté mirando en dirección equivocada. O, por el contrario, tal vez se estén confirmando las peores sospechas, en cuyo caso la ayuda internacional debe ser rápidamente requerida.

La solicitud de que se fortalezca el marco legal (pag. 20) está bien dirigida; la prohibición de acciones al portador y la revelación total del secreto deben ser temas regulados por la ley.

Tomando en cuenta los resultados, el análisis que se realiza en el documento respecto al otorgamiento de licencias y el compartimiento de la información convergen en el rechazo de solicitudes. Sería útil una exposición más completa ya que este tipo de cooperación ha resultado ser muy difícil en la práctica. (pag. 21).

La recomendación para que se establezcan estándares mínimos es ajustada; tomando la iniciativa en este aspecto las jurisdicciones podrían hacer mucho más de lo que es posible lograr publicitariamente.

Por último, no hay mejor tónico para el público y para los buenos negocios que el efecto de ver cómo se hacen cumplir las leyes buenas y actualizadas. En pocas palabras, esto significa acusaciones, juicios y un número de condenas que resulte convincente. Acumular una gran cantidad de informes consume tiempo y recursos, mientras que llevar a juicio exitosamente algunos pocos casos envía un mensaje cuya importancia nadie malentiende.