

¿Quién pone las reglas sobre los Flujos Financieros Ilícitos?

Seis Instituciones Financieras de las que nunca oíste hablar ...

POLICY BRIEF

La opinión predominante es que el jefe de estado, el ministro de economía o algún otro funcionario públicos de un país es quien establece las normas sobre su sistema financiero. La tributación y los sistemas financieros y monetarios son los temas “soberanos” por antonomasia, sobre los que el Estado ejerce un control total. Sin embargo, este no es siempre el caso. Aunque los líderes nacionales tienen efectivamente su papel, hay docenas de instituciones mundiales que establecen estándares y dictan normas. Los funcionarios electos pueden tener poca o ninguna voz en estos estándares pero, a menudo, se ven obligados a obedecerlos. Estos organismos de toma de decisión ejercen una influencia significativa sobre el sistema financiero internacional, sin embargo, la mayoría de la gente nunca oyó hablar de ellos.

Más allá de algunos nombres familiares — Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de los 20 (G20) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) — existe una extensa red de organizaciones que diseñan el funcionamiento del sistema financiero. A la mayor parte de esas instituciones la conoce solo un pequeño grupo de expertos técnicos. En lugar de ser verdaderamente mundial, la integración de esos organismos es a menudo selectiva y deja gran parte del mundo mirando desde afuera.

Aunque esos grupos se reúnen a menudo en Europa y Estados Unidos, las decisiones que toman pueden tener un impacto que trasciende esas fronteras. Esos es porque los estándares mundiales acordados se transforman a menudo en leyes nacionales en muchos países que no tuvieron voz en el proceso de establecimiento de normas. Tales

“ Hablando en una cumbre financiera internacional en septiembre de 2006, el ministro de economía y planeamiento contó cómo su país había llegado a adoptar el paquete estándar de regulaciones contra el lavado de dinero (AML, por su sigla en inglés). Le dijeron al ministro que Malawi necesitaba una política AML. Cuando el ministro preguntó si el paquete podría ser adaptado a las condiciones nacionales, le contestaron que no, porque entonces Malawi no cumpliría con los estándares internacionales en esa área. Además le informaron al ministro que un incumplimiento de los estándares internacionales AML podría dificultar a los individuos y las empresas de Malawi negociar con sus vecinos del mundo exterior y, de esa forma, tener menos posibilidades de atraer inversión extranjera. El ministro concluyó: “Hicimos lo que nos dijeron”.

Fuente: Sharman, J. C. 2008. “Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-money Laundering in Developing States.” *International Studies Quarterly* 52 (3): 635–56

estándares y normas tienen una influencia enorme en la forma de operar del sector financiero y en si los profesionales de la industria financiera apoyan o impiden las acciones hacia una mayor transparencia financiera.

El secretismo es esencial para esconder las presuntas actividades financieras del escrutinio público. Medidas de transparencia financiera de sentido común podrían ayudar a eliminar herramientas que permiten la salida anual de miles de millones de efectivo ilícito de los países en desarrollo. Es vital conocer qué son y qué hacen esas instituciones financieras para garantizar que las normas del financiamiento beneficien a todos, no solo a quienes actualmente integran los organismos de toma de decisiones.

En este informe analizamos seis de las instituciones financieras más importantes, a menudo ignoradas. Resaltamos quiénes son, qué hacen y quiénes quedan fuera del proceso.

El Grupo de Acción Financiera (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera fue creado por el Grupo de los 7 (G7) en 1987 para terminar con el uso del sistema financiero internacional para lavar dinero y financiar el terrorismo. El GAFI produjo un conjunto de 40 recomendaciones¹, que incluyen temas de transparencia, tales como la limitada transparencia de la información sobre los beneficiarios finales². Aunque el GAFI no legisla en el ámbito nacional, su capacidad de agregar jurisdicciones a su lista de países y

1 GAFI (2012), *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, actualizado en octubre de 2016, GAFI, París, Francia, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

2 El GAFI recomienda que los países deben tener información sobre los beneficiarios finales disponible para que se aplique la ley de manera oportuna. Sin embargo, no recomienda la divulgación pública de la información sobre beneficiarios finales ni ordena que toda la información se mantenga en un registro centralizado.

territorios no cooperativos³ le da al organismo la palabra final en el sector financiero y en la arena política mundial, ya que la lista negra del GAFI puede volver prácticamente imposible que un país consiga acceso a los mercados mundiales, reciba préstamos o atraiga inversiones.

Aunque el GAFI se encarga de algunas iniciativas relativas a la tributación, la mayor parte de su trabajo tiene que ver con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo desde la perspectiva de la seguridad. Sin embargo, en 2012 el GAFI revisó sus estándares para incluir los delitos tributarios como “delitos subyacentes” al lavado de dinero, lo que indica una voluntad de vincular la evasión fiscal con el lavado de dinero⁴. A pesar del alcance mundial del GAFI, la enorme mayoría de los miembros permanentes de la organización son economías desarrolladas: solo ocho de los 36 miembros permanentes del GAFI son países del Sur.

El Banco de Pagos Internacionales (BPI)

Establecido en 1930 con sede en Basilea, Suiza, el Banco de Pagos Internacionales fue creado por una mezcla de bancos centrales estatales e instituciones financieras privadas de Estados Unidos⁵ con el mandato original de facilitar el pago de las reparaciones que debía Alemania luego de la Primera Guerra Mundial. El BPI se ha convertido ahora en un actor con varias funciones en la arena financiera y opera también en el mercado privado gestionando activos y préstamos. Con su libertad de operación en el mercado privado, el BPI genera ganancias para financiar sus otras actividades y tiene un presupuesto anual cercano a los EUR 270 millones.

3 “About the Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT) Initiative”. More - Financial Action Task Force (FATF). N.p., n.d. Web. 10 de septiembre de 2016.

4 *Improving Co-operation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities*. OCDE, 2015. Web.

5 Bancos centrales de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Japón y Reino Unido más First National Bank of Chicago, First National Bank of New York and J.P Morgan and Company.

Conocido como el “banco de los bancos centrales”⁶, el BPI reúne una enorme cantidad de información sobre cuánto dinero se mantiene en el extranjero. Si se la liberara⁷, esa información arrojaría una importante luz⁸ sobre la estabilidad del sistema financiero mundial, así como sobre cómo y a dónde se mueve el dinero por el mundo.

El BPI consta de cinco comités separados, incluyendo el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que analizaremos en la

6 “About the BIS - overview.” About the BIS - overview. N.p., 1 de enero de 2005. Web. 26 de octubre de 2016.

7 McNair, By: David. “HSBC Scandal: why tax havens are fuelling global poverty and how you can help stop it.” ONE. 5 de octubre de 2016. Web. 21 de febrero de 2017.

8 Zucman, Gabriel. “The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?” The Quarterly Journal of Economics (2013): 1321-364. Web.

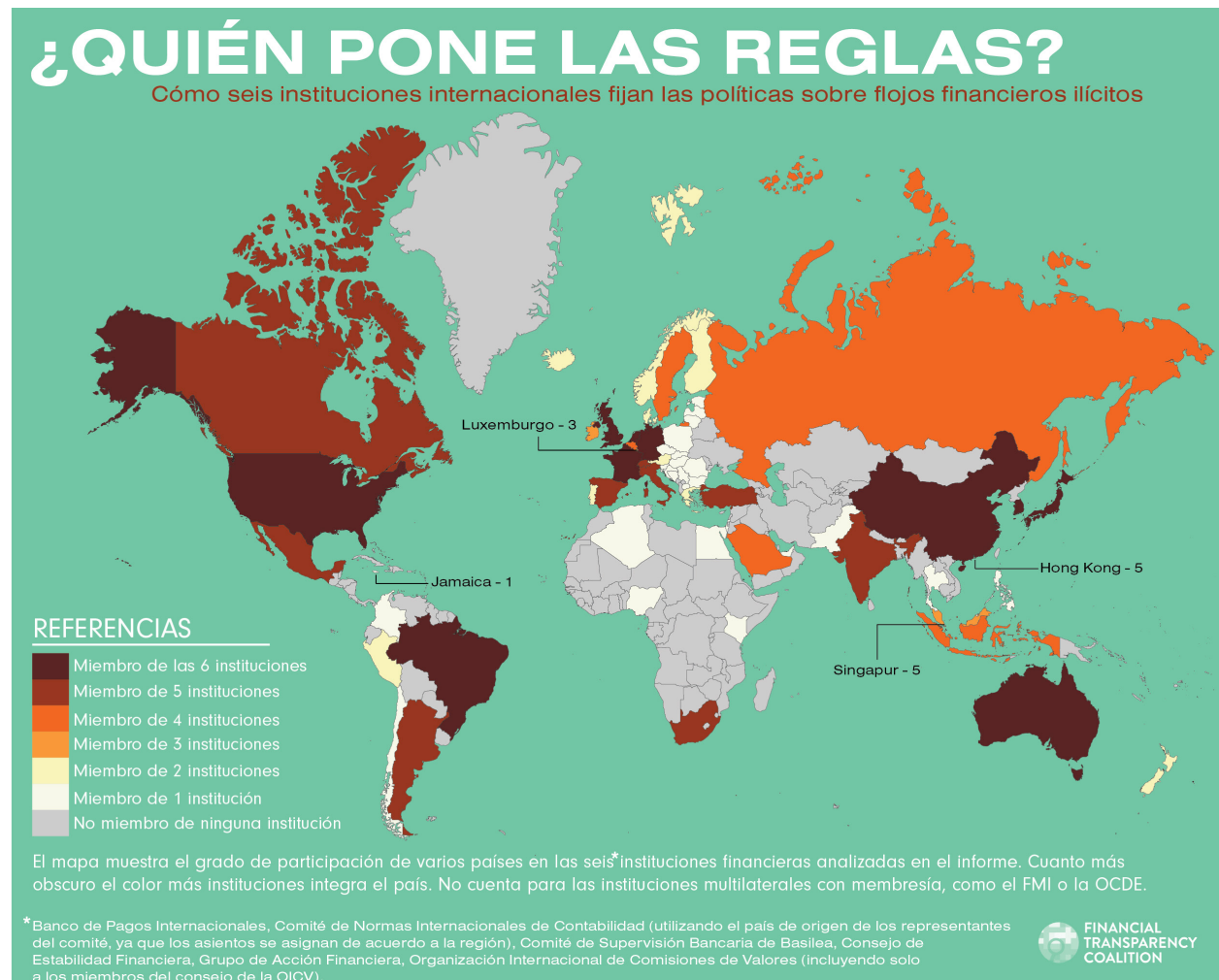
sección siguiente. Hasta 2015 el BPI tenía 60 miembros; nuevamente, solo 21 provenientes del Sur⁹. África y América Latina y el Caribe están especialmente sub-representados, con solamente dos y seis miembros, respectivamente¹⁰.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por su sigla en inglés)

Gran parte de las pautas reguladoras del Comité de Basilea evalúa los riesgos bancarios y las exigencias bancarias de capital. El BCBS es bastante activo: reúne a

9 África, América Latina y el Caribe y Asia.

10 Los miembros africanos del BPI son Argelia y Sudáfrica y los latinoamericanos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Véase http://www.bis.org/about/member_cb.htm



los miembros cuatro veces al año y expone los principios de supervisión bancaria tendientes a mejorar la estabilidad financiera.

Al igual que lo que sucede con otras instituciones analizadas aquí, esos principios no tienen fuerza de ley y son considerados legislación blanda. Sin embargo, la legislación blanda suele convertirse en legislación real en el ámbito nacional, ya que los estándares del BCBS son rara vez sometidos a un escrutinio legislativo interno. El BCBS ha lanzado tres paquetes de principios y regulaciones: Basilea I en 1998, Basilea II en 2004 y el reciente Basilea III que entrará en vigor en 2019. El B20 expresó su preocupación de que las reformas del Basilea III sean “sobre lo que Europa y Estados Unidos deben hacer” y que sean perjudiciales para los países en desarrollo¹¹.

El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)

El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), integrado por bancos centrales y reguladores financieros de los países del G20 y cinco centros financieros¹², tenía el mandato de desarrollar y coordinar la regulación financiera mundial tras la crisis financiera de 2008. El CEF es quien redacta la agenda mundial en temas de estabilidad financiera, intercambio de información entre las autoridades y promoción de nuevos estándares y nuevas normas financieras. Sus recomendaciones abarcan un amplio rango de temas, desde los regímenes de resolución bancaria hasta las prácticas de divulgación financiera e, incluso, la supervisión de los flujos financieros transfronterizos. Las recomendaciones del CEF tienen un amplio impacto y los países en desarrollo (no miembros del CEF) son a menudo los primeros en implementarlas¹³.

11 Masters, Brooke. “Basel III will ‘damage developing countries’.” *Financial Times* [Londres] 14 de junio de 2012: n. pag. *Financial Times*. Web.

12 España, Hong Kong, Países Bajos y Suiza, véase <http://www.fsb.org/about/fsb-members>.

13 *Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies*. Fondo Monetario Internacional. 2 de noviembre

Algunos redactores de normas internacionales como el BCBS, el FMI, el IASB y la OCDE también son miembros del plenario del CEF. De hecho, todas las instituciones analizadas aquí, con excepción del GAFI, son miembros permanentes del CEF¹⁴. Para mejorar su alcance y la adopción de sus normas, el CEF cuenta con seis Grupos Consultivos Regionales (GCR) que se reúne con los no miembros de manera regular. Sin embargo, los miembros de los GCR no tienen voto en el plenario – el único órgano de decisión del CEF. El CEF es una asociación independiente bajo la legislación suiza, pero tiene su sede en el BPI, en Basilea, Suiza, y recibe la totalidad de sus casi EUR 10 millones de presupuesto del BPI. Este presupuesto es aprobado por el plenario del CEF, en el que los GCR no tienen voto. Está prevista una revisión de la actual relación con el BPI en 2017.

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, por su sigla en inglés)

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad es un redactor de normas mundiales de contabilidad financiado por un grupo llamado Fundación del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IFRS, por su sigla en inglés). Con sede en Londres, el propósito del IASB pasó de la redacción de normas básica de contabilidad al desarrollo de normas mundiales sobre información financiera. Las normas del IASB impactan sobre la divulgación financiera empresarial e, incluso, la regulación financiera. Varias regiones, incluyendo a América Latina y el Caribe, han recibido con beneplácito las normas internacionales establecidas por el IASB, pero hay escaso análisis o debate regional sobre los méritos¹⁵. En su trabajo

de 2011. Web.

14 “*Financial Stability Board Members List*.” Consejo de Estabilidad Financiera, web

15 Véase Atu, Oghogho Gina et al. “Challenges of the Implementation of IFRS in Less Developed and Developing Countries,” *Igbinedion University Journal of Accounting* (Vol. 1 February, 2016). Véase también “*Practical Implementation of International Financial Reporting Standards: Lessons learned*

más reciente, el IASB ha introducido más subjetividad en cuanto a cómo las empresas determinan qué y cómo informar.

El IASB es único entre los redactores de normas financieras mundiales. Pese a su papel de guardián de las normas mundiales de contabilidad, no es una institución pública. El IASB tiene su sede en la fundación IFRS, una empresa privada sin fines de lucro (constituida en Delaware) gobernada por un consejo de individuos. Ninguno de los miembros representa a un gobierno y, de las 14 bancas del consejo del IASB, solo hay una reservada a África y otra a América Latina. El IASB tiene un presupuesto que ronda los EUR30 millones, cubierto por contribuciones voluntarias de varias empresas privadas y agencias de gobierno (ministerios de economía, bancos centrales, etc.). Las mayores contribuciones provienen de empresas contables internacionales, con las "cuatro grandes"¹⁶ aportando más que cualquier gobierno. El modelo de financiamiento ha sido analizado por potenciales conflictos de interés, ya que las consideraciones especiales con los contribuyentes principales podrían impactar en los resultados del proceso de establecimiento de normas.

La Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV)

La OICV es el organismo internacional que reúne a los reguladores de valores y está reconocido como el redactor de normas mundiales para el sector de valores (es decir, inversiones tales como acciones, bonos, opciones, valores colaterales, derivados, etc.). La OICV tiene actualmente 124 miembros, responsables de regular más del 95% del mercado mundial de valores. El propósito declarado de la OICV es proteger

a los inversores, inculcar al ecuanimidad y la transparencia en los mercados y reducir el riesgo sistémico. Todas las empresas que cotizan públicamente se ven afectadas por las normas de informes y divulgación establecidas por los reguladores de valores.

La OICV goza de la legitimidad mundial luego de la adhesión a su mandato y sus estándares del G20 y el CEF, con los que trabajó intensamente sobre la agenda mundial de reformas regulatorias. Las normas de la OICV son la base para la evaluación del sector de valores del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) del FMI y el Banco Mundial. Este redactor mundial de normas tiene su sede en Madrid, España, y está gobernado por un consejo de 34 reguladores nacionales. Aunque los reguladores del Sur conforman el 75% de los miembros de la OICV, La representación actual del Sur en el consejo es solo del 40% (la mayor parte de la cual es de países del G20).

Entonces, ¿por qué son importantes estas instituciones?

Puede ser que el G20, la OCDE y el FMI reciban la mayor parte de la atención, del escrutinio y del financiamiento, pero estos organismos menos conocidos son centrales para la arquitectura institucional internacional. Aunque sabemos que pueden influir de manera significativa en las "reglas de juego", simplemente no hay suficiente transparencia ni rendición de cuentas sobre la forma en la que operan. A pesar de que, a primera vista, estos organismos puedan parecer un grupo diverso de instituciones que abordan diferentes aspectos de los fondos financieros ilícitos, en realidad, forman una cerrada red y muchos están directamente vinculados por acuerdos de financiamiento y membresías recíprocas. Pero lo más importante es que estas instituciones podrían no ser lo suficientemente inclusivas como para abordar la escala y naturaleza mundiales de los flujos financieros ilícitos. La cantidad de miembros es a menudo pequeña y, usualmente, solo hay unos

(Country Case Studies on IFRS), " UNCTAD (2008). Véase también Irvine, Helen J. y Natalie Lucas. *The Rationale and Impact of the Adoption of International Financial Reporting Standards: The Case of the United Arab Emirates*, Faculty of Commerce - Papers, University of Wollongong (2006), p2-3.

¹⁶ Las "cuatro grandes" hace referencia a las firmas contables internacionales Deloitte, Ernst & Young, KPMG y PwC.

pocos lugares en la mesa para los países en desarrollo. Aun cuando los países de ingreso medio del Sur ocupan algunos puestos, los de bajo ingreso son a menudo dejados fuera. Sin una perspectiva mundial, surgen dudas inevitables sobre la legitimidad y eficacia de los nuevos estándares internacionales: ¿Beneficiarán solo a los países ricos que los dictan? ¿Podrían contener nuevas lagunas que permitan continuar con los flujos de dinero ilícitos? ¿Dificultarán los dogmas y las visiones estrechas solucionar los flujos ilícitos a largo plazo?

Es posible que los ciudadanos comunes puedan no haber oído sobre estos organismos antes, pero tiene su impacto en el sistema financiero, tanto en el ámbito local como el mundial. Aun cuando son instituciones de legislación blanda, muchas de sus normas y estándares no vinculantes son generalmente aplicados sin preguntas en el ámbito nacional (este es especialmente el caso en países de bajo ingreso que tratan de cumplir con los estándares mundiales). Es especialmente preocupante la naturaleza automática de ese camino que lleva “de la norma mundial a la legislación local”. El primer paso hacia una mayor rendición de cuentas es entender mejor esa arquitectura financiera mundial que fija las reglas para todos nosotros. El próximo paso es preguntarse si este sistema de colcha de remiendos de clubes es suficiente para lograr el objetivos de terminar con los flujos financieros ilícitos y salvaguardar la sostenibilidad financiera mundial en una nueva era.

Cuando comenzamos a examinar quién pone las reglas sobre los flujos financieros ilícitos, surgen algunas medidas que podrían mejorar una supervisión saludable de esas instituciones:

- No deberían actuar en la obscuridad. Esas instituciones juegan un papel importante en la creación de estándares financieros que son eventualmente adoptados en todo el mundo. Los investigadores, la sociedad civil y los periodistas deberían prestar mucha atención a sus actividades y explicar el impacto real de esas normas sobre la gente común. Lo más importante, esas instituciones deberían ser transparentes e incluir a interesados no estatales en sus procedimientos para garantizar la rendición de cuentas.
- Sus decisiones deberían estar sujetas a un saludable escrutinio. Hemos observado un preocupante tendencia a que la legislación blanda no vinculante se transforme en ley en el ámbito nacional, con poca o ninguna resistencia. Debe trabajarse más para conocer los estándares cuando se dictan, de esa forma serán más fáciles de adoptar por parte de una diversidad de gobiernos.
- Sus miembros deben ser mundialmente representativos. Estas instituciones “independientes” están a menudo más interconectadas de los que parece. Desde las membresías recíprocas hasta los financiamientos conjuntos y los acuerdos de hospedaje, muchos de los mismos actores conforman la mayoría de los tomadores de decisión. Debe abordarse esta desproporcionada representación de los países ricos para lograr soluciones efectivas a los flujos financieros ilícitos, que funcionen para todo el mundo, no solo para un pequeño grupo de países ricos.

Este informe fue adaptado de un estudio encargado por la FTC y completado por Katuska King, economista y ex-ministra coordinadora de la política económica de Ecuador.

La Financial Transparency Coalition es una red mundial de sociedad civil, gobiernos y expertos. Trabajamos para cortar los flujos financieros ilícitos mediante la promoción de un sistema financiero transparente, responsable y sostenible que funcione para todos.

www.financialtransparency.org