



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/1995/47
24 de abril de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1995
Ginebra, 26 de junio a 28 de julio de 1995
Tema 5 h) del programa provisional*

CUESTIONES SOCIALES, HUMANITARIAS Y DE DERECHOS HUMANOS:
INFORMES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS, CONFERENCIAS Y
CUESTIONES CONEXAS: ESTUPEFACIENTES

Nota verbal de fecha 28 de marzo de 1995 dirigida al
Director General de la Oficina de las Naciones Unidas
en Ginebra por la Misión Permanente de Colombia ante
la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

La Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Director General de las Naciones Unidas y tiene el honor de transmitirle el documento preparado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, con sus comentarios sobre un documento preparado por la Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos de América, titulado "Reforma económica colombiana: El impacto sobre el lavado de dinero en la economía colombiana", que figura en el anexo.

La Misión de Colombia solicita que este documento sea distribuido como documento oficial del Consejo Económico y Social, bajo el punto 5 h) de la Agenda del Consejo.

* E/1995/1.

Anexo

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA SOBRE EL
INFORME "REFORMA ECONÓMICA COLOMBIANA: EL IMPACTO SOBRE EL
LAVADO DE DINERO EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA", PUBLICADO POR LA
DIVISIÓN DE INTELIGENCIA DE LA DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION

(Santafé de Bogotá, 21 de noviembre de 1994)

El informe presentado por la Drug Enforcement Administration (DEA) (Organismo de Lucha contra las Drogas) de los Estados Unidos revela una profunda ignorancia del funcionamiento de la economía colombiana. En él se intenta explicar sin ninguna base sólida empírica o teórica el comportamiento de las variables económicas del país como el resultado de las corrientes de fondos procedentes del narcotráfico. Por su falta de método y de precisión científica y por su parcialidad contra el país, el informe no sólo constituye un insulto a los colombianos, sino que también es una afrenta a la inteligencia.

Además, el informe de la DEA hace una fuerte crítica de las reformas de apertura económica aplicadas por Colombia, sosteniendo que las nuevas políticas, que han creado un sistema comercial más moderno y abierto, operaciones de divisas más eficaces, la integración con Venezuela y un mayor protagonismo del sector privado en la economía (sobre todo en el sector financiero y mediante la privatización de los puertos de mar), han redundado en beneficio del narcotráfico y dificultado el control del lavado de dinero. De esta forma, en contraposición a numerosas afirmaciones de otros organismos oficiales estadounidenses y del propio Gobierno de los Estados Unidos, la DEA expresa su preferencia por una economía sólidamente nacionalizada, con muy poco espacio para el sector privado. Naturalmente, esa preferencia dista mucho de coincidir con la del Gobierno de Colombia.

En el presente documento se presentan, en cuatro secciones, diversos comentarios sobre el informe de la DEA. La primera sección se refiere a las cuestiones macroeconómicas que se tratan en el informe de la DEA y las consecuencias de la liberalización del mercado de divisas. La segunda se centra en los comentarios de la DEA sobre la reforma financiera y el proceso de privatización. La tercera sección se refiere al tratamiento que da la DEA al proceso de liberalización comercial, la integración económica con Venezuela y la privatización de los puertos de mar. En la cuarta y última sección se consigna una serie de conclusiones.

Algunos elementos del informe de la DEA no se tratan expresamente en el presente documento por lo infundado de su carácter. Ejemplo típico de ello es la afirmación de que las ciudades de Barranquilla, Cali y Medellín dependen económicamente de la industria del narcotráfico. El desarrollo de esas ciudades a lo largo de este siglo se ha producido independientemente de dicho fenómeno. De hecho, el narcotráfico ha tenido una serie de efectos negativos, como violencia, descrédito internacional, etc., que han afectado el desarrollo normal de dichas ciudades.

I. CUESTIONES MACROECONÓMICAS

A diferencia de lo que se afirma en el informe de la DEA, no hay base alguna para explicar las considerables entradas de efectivo que se han producido desde 1990 únicamente en función de la "economía de la droga". Por el mismo motivo, la exposición presentada en el informe del reciente proceso de revaluación del peso colombiano como resultado de las corrientes de efectivo procedentes de las actividades del narcotráfico es, en el mejor de los casos, precipitada.

Todo analista bien informado de las cuestiones colombianas sabe que, de hecho, en el decenio de 1980 en todos los países grandes y medianos de América Latina, incluida Colombia, se produjo una importante fuga de capitales debido a la crisis de la deuda y como reacción al aumento de los tipos de interés en los Estados Unidos. En el decenio de 1990, la tendencia se invirtió radicalmente, lo que generó una entrada generalizada de capitales independiente de las actividades del narcotráfico.

A. Corrientes de capital

Los ingresos de capital que se produjeron en Colombia desde principios del decenio de 1990 fueron resultado de diversos factores exógenos, sobradamente explicados en obras tales como Afluencia de capital y apreciación del tipo de cambio real en América Latina^a. La generalización del proceso de ingreso de capital a países en desarrollo, en particular a América Latina, se explica por los bajos tipos de interés internacionales, la recesión de los países industrializados y la confianza en los programas macroeconómicos sólidos.

En el caso de Colombia, así como de otros países de América Latina, esos factores también han ido acompañados de modificaciones de los sistemas de tipos de cambio y de una mayor diferencia entre los tipos de interés internos y externos, generada principalmente por expectativas de una revaluación de los tipos de cambio, expectativas que tienden a hacerse realidad precisamente debido a dicho ingreso de capitales.

Los controles vigentes con anterioridad a las reformas del sistema de tipos de cambio no evitaban la afluencia de dólares por concepto de servicios particulares, turismo y transferencias, ni trataban el problema de la valoración incorrecta de los bienes comerciales. Tampoco evitaban la fuga de capitales cuando las condiciones macroeconómicas generaban incentivos en ese sentido.

Las reformas del sistema de tipos de cambio aplicadas en 1991 liberalizó el mercado, suprimió los controles ineficaces y, sumada a diversas medidas para regularizar el régimen fiscal, permitió la legalización del capital colombiano invertido en el extranjero hasta esa fecha: ese capital se encontraba en el extranjero debido al sistema de control de divisas vigente hasta entonces y no porque procediera de transacciones ilícitas. El objetivo de las reformas del sistema de tipos de cambio fue liberar la economía e integrar los mercados financieros con el resto del mundo (las nuevas disposiciones autorizaban tener bienes y cuentas bancarias, hacer inversiones y pagar facturas en el extranjero). A diferencia de lo que se indica en el informe de la DEA, el Banco

de la República, que es el Banco Central de Colombia, solía centralizar todas las compras en moneda extranjera.

Debe quedar claro que la liberalización del mercado de divisas no eliminó el requisito de registrar las operaciones en divisas (ya fueran operaciones comerciales de bienes y servicios o transacciones financieras): deben registrarse tanto los responsables principales de las operaciones como los montos y condiciones de éstas. En la actualidad, todas las operaciones en divisas deben realizarse por conducto de instituciones financieras y casas de cambio autorizadas (estas últimas sólo en el caso de algunas operaciones).

La liberalización del mercado de divisas mencionada anteriormente no ha contribuido al lavado de dinero. El proceso no supuso una liberalización total, ya que se han mantenido determinadas normas. De esa forma, la reforma creó dos tipos de mercado: uno libre y otro regulado, correspondiendo a este último las operaciones que, por su naturaleza y monto, revisten más importancia para las cuentas nacionales. Por consiguiente, el Banco de la República retuvo control a este respecto.

En cuanto al mercado libre, el sistema fue concebido para delegar el control en diversos intermediarios de los mercados de divisas, instituciones que se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia Bancaria, que asumió mayores responsabilidades. En Colombia, los intermediarios financieros, todos los cuales cumplen las normas internacionales pertinentes, tienen la obligación de identificar a las personas que realizan operaciones en los llamados mercados libres por cantidades superiores a los 10.000 dólares de los EE.UU. Además, la Junta Directiva del Banco de la República adoptó controles especiales y formuló requisitos de inscripción para el reembolso de las transacciones correspondientes al turismo y al sector de los servicios.

La reciente tendencia de apreciación de los tipos de cambio puede atribuirse a factores muy diferentes de los relacionados con el narcotráfico. Próximamente va a haber un período de auge del exterior como resultado del descubrimiento de petróleo en Cursiana y Cupiagua. Por consiguiente, las expectativas de considerables entradas de divisas, producidas por las ventas de petróleo, el aumento de otros productos de exportación y el incremento de los precios del café, han permitido suponer una apreciación de la moneda y hecho que el público contrajera deudas en moneda extranjera y modifique la composición de las carteras a favor de activos en moneda local. Todo ello coincide con la tendencia mundial de aumentar las inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo, en particular en América Latina.

No obstante, y en contra de lo que dan a entender las cifras presentadas en el informe de la DEA (en el que se sostiene que en 1994 las reservas de divisas aumentarán casi 800 millones de dólares de los EE.UU.), no se prevé que aumenten las reservas de divisas de Colombia. Esto es sumamente interesante dado el aumento considerable de los precios internacionales del café, que ha generado exportaciones adicionales por valor de más de 1.000 millones de dólares.

En todo caso, las autoridades de Colombia han expresado su preocupación por el exceso de reservas de divisas y la consiguiente presión para que se aprecie el peso colombiano. Esta situación, que se produjo a principios del presente decenio, se deriva de factores ajenos al narcotráfico y el lavado de dinero,

aunque es indudable que estos elementos también influyen a ese respecto. El informe de la DEA es correcto a este respecto, al señalar que, a largo plazo, los efectos de los ingresos derivados del narcotráfico son negativos para la economía de Colombia. No obstante, esos efectos negativos se han venido sintiendo durante más de 30 años, desde la aparición del narcotráfico en la vida colombiana: no constituyen un fenómeno nuevo causado por reformas de la política económica ni se han agravado debido a ellas.

B. Inversiones extranjeras

Las inversiones extranjeras en Colombia se vieron impulsadas por la publicación del Estatuto de Inversiones Internacionales^p. La inversión extranjera ha aumentado a un ritmo espectacular este último año, particularmente en el sector petrolero, de resultas de la asociación de Ecopetrol con la British Petroleum Company y otras empresas petroleras internacionales para la explotación de los campos petrolíferos de Cursiana y Cupiagua, así como en el sector de las telecomunicaciones, debido a la introducción de los sistemas telefónicos celulares, que se están instalando actualmente. La decisión de apoyar las inversiones extranjeras y de conceder a los inversores extranjeros el mismo trato que a los colombianos fue adoptada por el Gobierno del Sr. Gaviria y ha sido apoyada y mantenida por el Gobierno del Sr. Samper. Así pues, la insinuación de la DEA de que el aumento de la inversión extranjera directa en Colombia en los últimos años tiene su origen en los fondos procedentes de la droga carece de toda base empírica y pasa por alto los considerables recursos que han invertido importantes empresas británicas, estadounidenses y de otros países en el desarrollo de actividades productivas en Colombia.

C. Inflación

No es cierto que la tasa de inflación del 25% esté ligada al fenómeno de la droga, pues la tasa media de inflación en Colombia en los últimos 20 años ha girado en torno a esa cifra. Colombia es un caso excepcional en América Latina; la inflación moderada y persistente del país siempre ha atraído la atención de analistas nacionales e internacionales de relieve, que han podido darle explicaciones macroeconómicas bien fundadas y nunca han recurrido a la explicación que figura en el informe de la DEA.

D. Financiamiento del Gobierno

En el informe de la DEA se sugiere que el Gobierno de Colombia ha estado en condiciones de financiarse con fondos procedentes del narcotráfico a fin de atender a sus gastos y contribuir al desarrollo de la infraestructura del país. Esa afirmación es totalmente falsa. Declarar que el Gobierno obtiene recursos financieros de las drogas es pasar por alto los importantes esfuerzos que ha hecho la nación en los últimos años para aumentar sus ingresos mediante la reforma fiscal, así como el hecho evidente de que los narcotraficantes no declaran sus ingresos ni pagan impuestos. Gracias a políticas fiscales de austeridad y no a la supuesta financiación procedente del narcotráfico, en los últimos años el sector público en conjunto se ha mantenido en equilibrio o ha arrojado un excedente, lo que ha permitido al Gobierno reducir el saldo de la

deuda exterior del país y hacer pagos anticipados respecto de los compromisos contraídos con bancos internacionales. De hecho, en su lucha contra los cárteles de la droga, el Gobierno se ha visto obligado a detraer recursos considerables de sectores clave, como la enseñanza, la salud y el transporte, en detrimento de los sectores pobres de la población y de la competitividad global de la economía.

E. Auge de la construcción

El sector de la construcción, al que correspondió el 3,18% del producto interno bruto en 1993, creció a un ritmo medio anual superior al 10% en los dos últimos años, lo que hizo de él uno de los sectores más dinámicos durante ese período y estimuló el crecimiento de otras industrias y sectores. Ese crecimiento se ha financiado mediante un aumento considerable de los créditos concedidos por instituciones de ahorro y de préstamo y entidades de crédito hipotecario; sus préstamos alcanzaron un aumento nominal anual del 53,7%, equivalente a un aumento real del 25,4%, entre 1992 y 1993.

En 1993, las instituciones de ahorro y préstamo captaron 4,045 millones de pesos colombianos en cuentas y depósitos de ahorro de valor constante. En el período 1992-1993, sus activos crecieron a una tasa media del 42,4%. Esos depósitos no estaban muy concentrados: en diciembre de 1993, el activo se componía de 185.000 cuentas en certificados de depósito a plazo fijo, 6 millones de cuentas de ahorro y 2,3 millones de depósitos ordinarios. El monto medio de las cuentas se elevó a 539.000 pesos colombianos.

De ello se desprende, pues, que el auge de la construcción no se debe a la inversión de los beneficios del narcotráfico, como se sugiere en el informe de la DEA, sino a la expansión de la demanda agregada, inducida en buena medida por condiciones macroeconómicas de liquidez abundante y tipos de interés inferiores a los que predominaron en los años ochenta.

II. REFORMA DEL SECTOR FINANCIERO Y PRIVATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS

A. Modernización del sector financiero y lavado de dinero

El objetivo de la reforma financiera emprendida en 1990 era aumentar la eficiencia del sector financiero y mejorar la forma en que se realizaban las transacciones financieras. En general, el beneficiario final de esa reforma ha sido el cliente ordinario.

Los procesos de modernización beneficiosos no pueden obstaculizarse con el argumento de que pueden ser aprovechados por los narcotraficantes: ello equivaldría a cerrar las fábricas de automóviles de todo el mundo para impedir que los ladrones huyan al volante de un vehículo una vez cometido un robo. El informe de la DEA llega a esta conclusión absurda y critica el hecho de que en Colombia se estén introduciendo mecanismos de cobertura en los mercados financieros y de divisas que a la larga podrían usar los narcotraficantes.

El estatuto orgánico del sistema financiero establece controles para prevenir las actividades ilícitas (artículo 102) y restringe las transacciones en efectivo por valor de más de 7.500.000 pesos colombianos (artículo 103). Sería absurdo, no obstante, limitar el desarrollo de productos financieros que se utilizan de modo generalizado en el resto del mundo aduciendo que podrían prestarse a la utilización de capitales de procedencia ilegal.

La liberalización del sistema financiero y el proceso de modernización nunca han favorecido el lavado de dinero. Por el contrario, mediante su aplicación el Gobierno ha alentado a las instituciones financieras a conocer mejor a sus clientes y a supervisar las transacciones de forma concreta y directa a fin de impedir que sirvan para la ocultación, la inversión o el uso ilícitos de capital o de otros bienes procedentes no sólo del narcotráfico sino de cualquier otra actividad delictiva.

El marco de regulación en esta esfera comprende un campo de acción más amplio que el lavado de dinero: las instituciones financieras que no lo aplican están sujetas a sanciones tanto administrativas como penales. Además, con arreglo a la ley colombiana, el secreto bancario no constituye obstáculo alguno para la investigación de infracciones, previo mandamiento judicial.

El sistema financiero obliga a las instituciones financieras a facilitar la información que solicite la Procuraduría General de la Nación y, en caso necesario, a levantar oficiosamente el secreto bancario a fin de comunicar a la Procuraduría los datos que sean pertinentes sobre los movimientos de fondos, inclusive el volumen y las características de las transacciones que no se ajusten a la actividad económica habitual de sus clientes.

Además, las instituciones deben informar de las transacciones cuyo volumen o cuyas características particulares puedan indicar razonablemente que se están utilizando para la transferencia, la utilización o la inversión de fondos procedentes de actividades delictivas (artículos 102 a 107 del estatuto orgánico del sistema financiero). Desde que se privatizó el sector financiero, en la Ley 74 de 1979 se ha incluido una norma para que se compruebe la talla moral de las partes y el origen de sus bienes. Todas estas medidas apoyan la ratificación por Colombia de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

B. Privatización de las instituciones financieras

La privatización de instituciones financieras se ha llevado a cabo siguiendo las normas y con la aprobación de los posibles compradores por la Superintendencia Bancaria sobre la base de su idoneidad, responsabilidad y características. El proceso se ha realizado de igual modo en todos los casos: ninguna institución ha sido adquirida por personas vinculadas al narcotráfico.

Todas las compras de acciones de instituciones financieras públicas por un monto igual o superior al 5% han de contar con la autorización de la Superintendencia Bancaria, al igual que todos los procesos de constitución de una institución en sociedad mercantil o las negociaciones que abarquen más del 10% de su valor.

Con fines de acreditación y autorización, la Superintendencia hace estudios detallados de la idoneidad, la responsabilidad y el carácter de las personas interesadas en adquirir acciones de instituciones financieras y comprueba la procedencia o el origen de sus recursos, a fin de impedir la entrada de fondos procedentes de actividades ilícitas en el sistema financiero. La sanción con que se penaliza la compra de acciones sin esa autorización es la declaración inmediata de nulidad de la transacción, sin necesidad de mandato judicial (artículos 58, 88 y 305 del estatuto orgánico del sistema financiero). En todos los casos se realiza un examen previo; hay pruebas de que se ha impedido la participación de elementos delictivos, como en el caso del Banco de los Trabajadores y el del Banco de Caldas.

Supondría un grave perjuicio para el Gobierno de Colombia que la DEA tuviera pruebas claras de la participación de fondos procedentes del narcotráfico en la privatización del sistema bancario y no las facilitara a las autoridades colombianas para ayudarlas en su lucha contra el narcotráfico, lucha que libra el país con escaso apoyo internacional.

III. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO, INTEGRACIÓN ECONÓMICA CON VENEZUELA Y PRIVATIZACIÓN DE LOS PUERTOS DE MAR

A. Liberalización del comercio y aumento de la demanda de bienes de consumo

Colombia ha simplificado las transacciones financieras y comerciales con arreglo a sus procesos de apertura y modernización de la economía a fin de aumentar el volumen del comercio exterior y reducir el costo de las transacciones internacionales. Colombia desea competir con los países desarrollados en los mercados internacionales. La acusación de que ese proceso facilita las operaciones de los narcotraficantes puede aplicarse a cualquier país del mundo, incluso a los Estados Unidos de América.

El informe de la DEA no presenta pruebas empíricas de que el proceso de liberalización haya facilitado las operaciones de narcotráfico. Así pues, sus afirmaciones no pasan de ser vagas posibilidades que deben concretarse con más detalle por si hubiera que adoptar medidas concretas para que no se faciliten esas operaciones.

En lo que se refiere a la integración económica entre Colombia y Venezuela, es evidente que la apertura económica aumenta la demanda de bienes de consumo y de lujo. Colombia mostraba cierto retraso en el número de automóviles por habitante en relación con sus ingresos per cápita, lo que se explicaba por una política de restricción del comercio de automóviles mediante elevados derechos aduaneros, entre otras medidas. El aumento de la demanda de bienes de consumo, particularmente de automóviles, fue resultado evidente del proceso de liberalización, del aumento de la liquidez y de los bajos tipos de interés que han caracterizado la economía colombiana en los últimos años. Por consiguiente, ese aumento no puede explicarse como consecuencia de un lavado generalizado y masivo de fondos procedentes del narcotráfico.

B. Privatización de los puertos de mar

En el informe de la DEA se confunde la privatización de los puertos de mar con el control aduanero. En él se afirma que la privatización de los puertos garantizaría a los narcotraficantes un control aduanero mínimo y se examina también la posibilidad de que éste desaparezca. Se trata, empero, de dos cuestiones totalmente diferentes. El hecho de que la operación de los puertos de Colombia esté en manos del sector privado, al igual que en muchos otros países, no significa que el Gobierno quede exento de su responsabilidad de control de aduanas y que el contrabando ilícito de drogas o de mercancías importadas vaya a escapar a su control. Antes bien, el Gobierno de Colombia avanza rápidamente en el fortalecimiento de sus operaciones aduaneras.

IV. CONCLUSIÓN

Habida cuenta de las razones ya expuestas, el Gobierno de Colombia exige la aclaración y reevaluación inmediatas de esta cuestión por la Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos. El Gobierno de Colombia pide asimismo que esa aclaración sea pública o al menos reciba la misma difusión que el informe publicado por la DEA.

Además, y a fin de preservar la buena relación de cooperación que siempre ha existido entre la DEA y el Gobierno de Colombia, éste pide que en lo sucesivo los informes y las investigaciones que realice la DEA se basen en métodos e información más científicos y que la DEA se esfuerce por analizar con más precisión los problemas relativos a Colombia.

El control de las actividades de lavado de dinero es una de las cuestiones que Colombia considera prioritarias. Con ese fin, está promoviendo una serie de reuniones técnicas y consultas internacionales encaminadas a elaborar un conjunto de directrices concretas que sirvan como base de un tratado mundial para poner fin al lavado de dinero a través de las fronteras internacionales. La cumbre de las Américas debería ser el punto de partida de esa iniciativa y por ello Colombia alentará a todos los países del hemisferio occidental a que adopten un tratado de ese tipo antes de 1996.

Notas

^a Calvo, Leiderman y Reinhart, Afluencia de capital y apreciación del tipo de cambio real en América Latina: Papel de los factores externos (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 1992).

^b Resolución 51 del Consejo Nacional de Política Económica y Social de 1991.

Apéndice

DISTRIBUCIÓN APROXIMADA DE LOS BENEFICIOS DEL NARCOTRÁFICO

Se ha calculado que en la red de producción y distribución de cocaína a finales del decenio pasado se producía la siguiente distribución de los beneficios derivados de la venta de 1 kilogramo de cocaína:

	<u>Dólares EE.UU.</u>
Minoristas ^a de los Estados Unidos de América	1 000 000
Mayoristas de los Estados Unidos de América	40 000
Importadores de Miami	20 000
Exportadores de Colombia	7 000
Productores	1 000

Fuente: Marcos Kaplan, Aspectos sociopolíticos del narcotráfico
(México, D.F., Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1990).

^a Venta de cocaína por gramo.

Aunque se trata de cifras aproximadas, dan una idea de las cantidades que entrañan estas transacciones en los diferentes niveles de la red de producción y consumo.
