

**FLUJOS DE INFORMACIÓN ENTRE
LAS AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN BANCARIA
(Abril 1990)**

Introducción

En mayo de 1983 el Comité de Basilea de Supervisores bancarios emitió un documento titulado “Principios para la Supervisión para el Establecimiento de Bancos Extranjeros” que establecía los puntos de vista de las autoridades de supervisión del Grupo de los Diez así como que las responsabilidades para la supervisión de la banca internacional debía ser compartida entre las autoridades de supervisión del países de origen y de la autoridad local. Ese documento, que era una versión revisada del Concordato de Basilea de 1975, subsecuentemente recibió la amplia suscripción de los supervisores bancarios de alrededor de 75 países no miembros del Grupo de los Diez, quienes asistieron a la Tercera Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios en Roma en septiembre de 1984.

En colaboración con el grupo de supervisores bancarios de operaciones Offshore¹, en recientes años, el Comité ha estado explorando formas prácticas de implementar estos aspectos del Concordato revisado de 1984 que requiere flujos de información internacional entre las autoridades de supervisión. Un reporte conjunto de los dos Comités se discutió en la Cuarta Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios en Amsterdam en octubre de 1986, lo cual produjo un documento que se circuló a los supervisores de todos los países del mundo, en agosto de 1987, que contenía recomendaciones para una colaboración internacional práctica entre las autoridades de supervisión bancaria. El Comité considera que es el tiempo oportuno para reconocer el estado permanente del documento de 1987, revisando y re emitiendo sus propuestas como un suplemento al Concordato de 1983.

El Concordato enfatiza que la supervisión efectiva del establecimiento de bancos extranjeros reclama un contacto y colaboración permanente entre los supervisores de ambos países. Aunque puede existir un contacto inicial extenso cuando un banco extranjero busca establecerse, los contactos constantes quizá no sean estrechos o frecuentes. Desde el punto de vista de las autoridades locales, una limitación mayor es frecuentemente la falta de recursos, particularmente recursos humanos. Esto aplica no solamente a los centros Offshore sino también a países desarrollados en materia bancaria en su papel de autoridades locales. También existen disparidades marcadas en los métodos y en el alcance de los diferentes enfoques de supervisión de los países. Como resultado, los supervisores locales quizá no tengan la certeza de qué información sería relevante y de gran ayuda para las necesidades de la autoridad del país de origen y esto pudiera inhibirles la iniciativa de consulta. Las autoridades del países de origen, por su parte, quizá sientan que existe una pequeña necesidad de acercarse a las autoridades locales para obtener información, particularmente cuando un establecimiento extranjero es pequeño en relación con la matriz y sus operaciones no son de gran interés.

Aunque estas consideraciones varias pudieran explicar la relativa falta de flujos de información, no invalidan el compromiso de los supervisores para el principio. La experiencia

¹ Véase “La supervisión de la Banca Internacional” para una descripción del Grupo Offshore.

ha confirmado la importancia de los flujos de información a las autoridades del países de origen, en particular para permitir una supervisión consolidada que opere efectivamente.

Las autoridades de supervisión bancaria representada en el Comité de Basilea, reconociendo la importancia práctica de la colaboración, han desarrollado las recomendaciones adjuntas como un medio de extensión y apoyo de los principios de supervisión bancaria del Concordato de 1983, con alguna guía de naturaleza más práctica. Las recomendaciones están diseñadas para promover una colaboración más estructurada y regular entre los supervisores, con vistas a mejorar la calidad y entereza de la supervisión de la banca internacional, en tanto que no busca de ninguna manera, suplantando las discretas responsabilidades de los supervisores de ambos países. Al igual que el Concordato, las recomendaciones no están diseñadas como requerimientos legales mínimos. Preferentemente, son una declaración de los mejores prácticas que todos los miembros han adoptado para lograr su implementación, de acuerdo con los medios disponibles para ellos. El Comité encomienda que las recomendaciones sean de validez general para todos aquellos que son responsables para la supervisión de bancos que conducen negocios internacionalmente y confía que serán progresivamente aceptadas e implementadas por los supervisores de todo el mundo. Los miembros del Grupo Offshore de Supervisores Bancarios, como colaboradores en el trabajo, suscriben estas recomendaciones.

Antecedentes

La oportunidad inicial de colaboración entre los supervisores de ambos países ocurre cuando se hace una aplicación individual de un banco para establecer una presencia extranjera nueva. El procedimiento de *autorización* ofrece una oportunidad inicial para las autoridades de ambos países de crear las bases de colaboración entre ambos, en el futuro. En particular, puede ser utilizado como un medio para fundar las bases de cómo puede ser desarrollado un sistema apropiado de reporte del establecimiento extranjero hacia el banco matriz.

Más pertinentemente, sin embargo, la autorización es una piedra angular del Concordato considerando que es un medio de prevenir el establecimiento de operaciones bancarias de dudoso mérito. A pesar del hecho de que los supervisores locales, como rutina, buscan satisfacerse acerca de la solidez del aplicante y de la capacidad de administración, parece ser fácil, para los bancos de posición dudosa o con poca experiencia internacional, establecer oficinas en el extranjero en algunos países. En algunos casos, los puntos de vista de los supervisores del país de origen pudieran ser de gran ayuda. El primero grupo de recomendaciones, por lo tanto, es relativo a las consultas entre los supervisores de ambos países, en el contexto del proceso de autorización. Debe anotarse que estas recomendaciones se enfocan solamente sobre aspectos prudenciales y no tienen relevancia para la libertad de entrada u otros aspectos competitivos.

El requerimiento principal del supervisor del país de origen es asegurarse de que existe una rutina para el flujo regular de información hacia el banco matriz y, desde el banco matriz, en forma consolidada, hacia la autoridad del país de origen. Esto pretende un sistema sólido de reporte del establecimiento extranjero hacia la oficina central o banco matriz, para un adecuado funcionamiento del sistema de ser capaz de verificación y para soluciones prácticas cuando se trate con alguna área de interés en particular.

Las autoridades del país de origen generalmente recibirán información acerca de las actividades de los establecimientos extranjeros vía la oficina principal o el banco matriz. En la mayoría de casos, estarán contentos con este canal, informando que están satisfechos de que exista un sistema adecuado de reporte. Sin embargo, donde la supervisión del país de origen se realiza sobre la base de reportes consolidado y, en ausencia de inspección en el país de origen, estos supervisores pudieran no estar lo suficientemente equipados para detectar problemas mayores en un establecimiento extranjero que pudiera ser relativamente inmaterial en el contexto de todo el banco, pero que, si se permitiera continuar, pudiera resultar en pérdidas significativas. La autoridad local está a menudo en una mejor posición para detectar tales problemas, pero no siempre es fácil por ello, el juzgar qué información sería material para el organismo supervisor del país de origen. Si los problemas se refieren a la competencia de la administración o a la reputación en el mercado del banco, el límite de materialidad razonablemente también sería bajo en el evento de una falla en controles internos, tales como el reporte incorrecto de información hacia el banco matriz. En relación con datos estadísticos o de una naturaleza más general, el límite de materialidad sería más alto, pero el supervisor del país de origen desearía conocer acerca de cualquier inquietud que sea material al mismo establecimiento, considerando que estos pueden ser sintomáticos de problemas más amplios. Un segundo grupo de recomendación trata acerca de las necesidades de las autoridades del país de origen.

La confianza mutua entre las autoridades de supervisores únicamente puede ser alcanzado si los intercambios de información pueden fluir con confianza en ambas direcciones. En primer lugar, *la supervisión local* de establecimientos extranjeros será mas efectiva si son tomados con una consciencia de la extensión de que es capaz el supervisor del país de origen, para monitorear el establecimiento extranjero y de cualquier limitación prudencial colocada sobre el banco matriz o de todo el grupo. En segundo lugar, las autoridades locales tienen el derecho de mantenerse informados acerca de los aspectos que afecten a algún banco en particular, con una oficina en el territorio local.

Las autoridades locales en ocasiones pueden acercarse a las autoridades del país de origen para obtener información acerca de bancos en particular. La provisión de información objetivo por la autoridad de la matriz, - cubriendo, por ejemplo, el alcance de las actividades un establecimiento local, su papel dentro del grupo bancario y la aplicación de controles internos - no debe presentar dificultades y ayudaría al supervisor local a encaminar su trabajo con un entendimiento más completo. Los requerimientos específicos del supervisión del supervisor del país de origen, tales como una decisión para solicitar a un grupo bancario para que mantenga un coeficiente de capital en exceso del estándar del 8% establecido por el Comité de Basilea, también pueden ser relevantes para una supervisión efectiva de la autoridad local.

Las autoridades locales también quisieran ser notificadas por parte de lo supervisores del país de origen de aspectos significativos que afectaran a un banco matriz o a una oficina principal. Un ejemplo sería un cambio inminente de propiedad. En tanto que un supervisor del país de origen naturalmente estaría reacio a divulgar información que pudiera ser altamente sensible al mercado, hay ocasiones en que un supervisor local tiene información acerca del nuevo propietario que pudiera dañar la confianza en el banco si fuera revelada en una fecha posterior. Igualmente surgen consideraciones sensibles en el caso de bancos que enfrenten serios problemas. Se reconoce que las autoridades del país de origen no siempre pueden esperar

comunicación de información potencialmente dañina con relación a las dificultades de un banco matriz, la divulgación de cuales dañarían la restauración de la confianza. No obstante, pueden existir situaciones donde una relación estrecha entre ambas autoridades sería ventajosa para ambos, por ejemplo, cuando se controle la liquidez de establecimientos localizados en grandes centros financieros. Un tercer grupo de recomendaciones considera las necesidades de información de las autoridades locales.

Un posible obstáculo para la transmisión de información prudencial de la naturaleza descrita anteriormente es la existencia de leyes nacionales sobre el secreto bancario, diseñadas para proteger los legítimos intereses de los clientes bancarios. Esto no impide el intercambio de información entre las autoridades nacionales con relación a aspectos importantes pero generalizados de supervisión prudencial, tales como la competencia de la administración y los sistemas de control interno. En general, no existe impedimento para el pasaje de información estadística de las oficinas en el extranjero a la casa matriz y de ahí a la autoridad respectiva. Sin embargo, las leyes en algunos países donde operen subsidiarias quizá no siempre permitan la transmisión de información específica de clientes en particular, a la casa matriz. Aunque estas dificultades primeramente se relacionan con cuentas de depósitos - las que generalmente son de un menor interés para los supervisores - existen algunos centros bancarios donde los requerimientos para el secreto bancario también se extienden a los balances de activos. Los mismos obstáculos impiden que un supervisor local traslade información específica de esta clase a un supervisor donde funciona la matriz.

Un requisito para una colaboración efectiva entre las autoridades de supervisión es la libertad de intercambiar información prudencial, sujeta a ciertas condiciones diseñadas para proteger a ambas partes. Un cuarto grupo de recomendaciones, por lo tanto, se refiere a la supresión de las limitaciones sobre el secreto, para permitir a los supervisores nacionales intercambiar información con sus socios supervisores en el exterior pero en ciertas y estrictas condiciones acordes con modificaciones legales hechas, en años recientes, en la mayoría de los centros bancarios.

Sin consideración de el alcance de que puedan hacer uso las autoridades individuales de supervisión de auditores externos en el proceso prudencial, la comunidad de supervisión (toda) puede obtener beneficios (asegurarse) de sanos estándares internacionales de auditoría. Por supuesto y considerando que los establecimientos extranjeros están a menudo, más allá del alcance de los sistemas de inspección de los supervisores de la casa matriz y que frecuentemente no están sujetas a un sistema formal de inspección en el país de la subsidiaria, la auditoría externa pudiera ser el único chequeo independiente del banco. Las autoridades de supervisión representadas en el Comité de Basilea otorgan una considerable importancia a los estándares de auditoría externa que sean completos y confiables.

Actualmente, no todos los establecimientos bancarios en el extranjero están sujetos a auditoría externa e incluso, donde si lo están, la calidad de la auditoría quizá no sea lo suficientemente completa. Esto conlleva una sola, y algunas veces excesiva, confianza en el proceso de auditoría interna. El grupo final de recomendaciones se refiere al papel de la auditoría externa.

SUPLEMENTO AL CONCORDATO

El aseguramiento de un flujo adecuado de información entre las autoridades de supervisión bancaria

El Concordato de 1983 enfatiza que una supervisión efectiva de establecimientos bancarios en el extranjero requiere de un contacto y colaboración permanente entre las autoridades de supervisión de ambos países. Las recomendaciones incluidas en este documento están diseñadas para complementar los principios del Concordato promoviendo una colaboración más regular y estructurada entre los supervisores, con vistas a mejorar la calidad y cantidad de la supervisión bancaria extra fronteras y de ninguna manera busca reemplazar la discreta responsabilidad de los supervisores de ambos países. Así como el Concordato, las recomendaciones no están diseñadas de tal forma que representen requerimientos legales mínimos. En su lugar, son pronunciamientos de las mejores prácticas que todos sus miembros han adoptado para trabajar hacia la implementación de conformidad con los medios que tengan disponibles.

A. Autorización

La oportunidad inicial de colaboración entre los supervisores de ambos países se presenta cuando un banco hace una aplicación individual para establecer una nueva presencia en el extranjero. El procedimiento de autorización ofrece una oportunidad ideal para ambas autoridades de supervisión para crear una base de colaboración entre ambas en futuras oportunidades. En particular, esto puede utilizarse como un medio de establecer las bases de que puede desarrollarse un sistema apropiado de reporte del establecimiento en el extranjero hacia el banco matriz. La autorización es la piedra angular del Concordato.

Recomendaciones

- (i) Las autoridades locales deben chequear, como un asunto rutinario, que la autoridad del banco matriz no tiene objeción alguna, antes de que la local conceda la licencia.
- (ii) Cuando una autoridad local no se capaz de obtener una respuesta positiva de la autoridad de la matriz, debe considerar, ya sea no aceptar la aplicación, incrementar la intensidad de la supervisión o imponer condiciones para la concesión de la autorización. En el último caso, se recomienda que las condiciones (y cualquier cambio subsecuente en las condiciones) deben ser comunicadas a las autoridad de la matriz.
- (iii) Las autoridades locales deben tener en práctica una precaución particular al aprobar aplicaciones de licencias bancarias de entidades extranjeras que no estén sujetas a una supervisión prudencial en el país de origen o, de empresas conjuntas en donde no exista una clara responsabilidad de alguna matriz. En tales circunstancias, cualquier autorización debe ser contingente de acuerdo con la capacidad de la autoridad local para ejercer un papel de supervisión paternal.
- (iv) Si la autoridad local sigue los procedimientos resumidos en la sub sección (I), una autoridad matriz que no apruebe los planes de un banco de establecer una sucursal o agencia, puede recomendar a la autoridad local que no otorgue la licencia. Las autoridades de la matriz, sin embargo, deben asegurarse que han dado los pasos adecuados para prevenir que sus bancos se establezcan en localidades no adecuadas o de que hagan adquisiciones inapropiadas. Cuando el supervisor de la matriz imponga

condiciones para el establecimiento de sucursales extranjeras, éstas deben ser comunicadas a la autoridad local.

B. Necesidades de información de las autoridades de la matriz

El requerimiento principal del supervisor de la matriz es asegurarse de que existe una rutina para el flujo regular de información hacia el banco matriz y de ahí a la autoridad, en una forma consolidada. Esto requiere de un sistema sólido de reporte de los establecimientos en el extranjero hacia la oficina principal o al banco matriz, y de un adecuado funcionamiento del sistema que sea capaz de verificación y para soluciones prácticas que tenga la capacidad de enfrentar áreas particulares de interés.

Recomendaciones

- (i) Ambas autoridades deben buscar obtener una satisfacción propia de que los controles internos del banco incluyen reportes regulares y comprensivos entre la casa matriz y las agencias en el exterior.
- (ii) Si una autoridad local identifica, o tiene razones para sospechar, problemas de naturaleza material en un establecimiento en el extranjero, debe tomar la iniciativa de informar al supervisor del país de origen. El nivel de materialidad variará de acuerdo a la naturaleza del problema. Los supervisores de la matriz quizá deseen informar a las autoridades locales sobre los niveles precisos de materialidad que llamarían su atención o serían de su interés; principalmente, el nivel de materialidad es un asunto de juicio de la autoridad del banco matriz. Sin embargo, la autoridad local está a menudo en mejor posición de detectar problemas y por lo tanto debe estar lista para actuar con su propia iniciativa.
- (iii) Las autoridades de la matriz quizá busquen un chequeo independiente de los datos que sean reportados por un establecimiento en el extranjero. Cuando sea permitida la inspección por los supervisores de la matriz, las autoridades locales deben dar la bienvenida a tales inspecciones. Cuando esta situación no sea posible (o donde la autoridad de la matriz no utiliza el proceso de inspección), la autoridad de la matriz puede consultar a la autoridad local con vistas al chequeo de dicha autoridad o al comentario sobre características designadas de las actividades del banco, ya sea directamente o a través del uso de auditores externos. Cualquier método que sea elegido, es importante que los resultados que se obtengan estén disponibles para ambos supervisores (local y del exterior).
- (iv) Si surgen serios problemas en un establecimiento extranjero, la autoridad local debe consultar a la oficina principal o al banco matriz y también con la autoridad respectiva en orden de buscar las posibles soluciones. Si la autoridad local decide retirar la autorización de la agencia o adoptar una situación similar, se le debe dar prioridad a la autoridad de la matriz debe, cuando sea posible.

C. Necesidades de información de las autoridades locales

Únicamente puede alcanzarse la confianza mutua entre las autoridades de supervisión si el intercambio de información fluye con confianza en ambas direcciones. La supervisión local de establecimientos extranjeros será más efectiva, primeramente, si se realiza con una clara

conciencia de la extensión de que el supervisor de la matriz sea capaz de monitorear el establecimiento extranjero y de cualquier limitación prudencial colocada sobre el banco matriz o todo el grupo financiero; en segundo lugar, si las autoridades locales se mantienen informadas de aspectos que afecten a bancos en particular a través de oficinas en el territorio.

Recomendaciones

- (i) Las autoridades de la matriz deben informar a las autoridades locales de cambios en las medidas de supervisión que tengan una importancia significativa en las operaciones de los establecimientos extranjeros de los bancos de su jurisdicción. Esas autoridades deben responder positivamente a los enfoques de las autoridades locales de información objetiva que cubra, por ejemplo, el alcance de las actividades de un establecimiento local, su papel dentro del grupo bancario y de la aplicación de controles internos y de información relevante que le sirva a la autoridad local para realizar una supervisión efectiva.
- (ii) Cuando una autoridad de la matriz tenga dudas con relación a los estándares de supervisión que realicen las autoridades locales en un país en particular y, como consecuencia, este contemplando acciones que afectarán a los establecimientos extranjeros en el territorio interesado, se recomienda una consulta anticipada para que la autoridad local pueda tener la oportunidad de corregir cualquier aspecto inadecuado.
- (iii) En el caso de bancos particulares, las autoridades de la matriz deben estar listos para conceder la debida confianza a las autoridades locales. Incluso, en casos sensibles tales como cambios inminentes en la propiedad o cuando un banco enfrenta problemas, la relación entre ambas autoridades (local y del exterior) pueden ser mutuamente ventajosas.
- (iv) Si una autoridad de matriz está pensando tomar una acción para proteger los intereses de sus depositantes, tal acción debe ser coordinada, hasta el alcance que sea posible, con los supervisores locales de los establecimientos en el extranjero que tengan sus bancos.

D. Supresión de las limitaciones de leyes sobre el secreto

La libertad para intercambiar información prudencial es un prerequisite para establecer una colaboración efectiva entre ambas autoridades, sujeta a ciertas condiciones diseñadas para proteger tanto al que suministra como al que recibe la información. Un obstáculo posible para la transmisión de información prudencial es la existencia de leyes nacionales sobre el secreto que estén diseñadas para proteger los intereses legítimos de los clientes de los bancos.

Recomendaciones

Es urgente que se revisen y enmienden las leyes en los países cuyos requerimientos sobre el secreto continúan limitando o previniendo el pasaje de información hacia supervisores en el exterior, sujetos a las condiciones siguientes:

- (i) La información que se reciba debe ser utilizada únicamente para propósitos relativos a la supervisión prudencial de instituciones financieras. No debe ser divulgada a otras

instituciones que no estén involucradas en la supervisión prudencial, en el país beneficiario.

- (ii) Los arreglos o acuerdos para la transmisión de información debe ser recíproca en el sentido en que sea posible el flujo en ambas vías, pero con una reciprocidad estricta con relación a las características detalladas de información que no debe demandarse.
- (iii) La confidencialidad de la información transmitida debe ser legalmente protegida, con excepción de que el caso sea por prosecución criminal². Todos los supervisores bancarios deben, por supuesto, estar sujetos a las limitantes sobre el secreto, profesionalmente, con relación a la información obtenida en el desarrollo de sus actividades.
- (iv) La institución beneficiaria debe emprender, donde sea posible, la consulta con el supervisor que proporciona la información, si se propone tomar acción con base en la información recibida, como evidencia.

B. Auditoría externa

Los supervisores pueden tomar ventaja de los sólidos estándares internacionales de auditoría. Actualmente, no todos los establecimientos extranjeros están sujetos a auditorías externas e incluso donde existen, la calidad de la auditoría quizá no sea lo suficientemente completa. Prácticamente, donde los establecimientos extranjeros están más allá del alcance de los sistemas de inspección de la autoridad de la matriz y donde los establecimientos no están sujetos a un sistema formal de inspección, la auditoría externa quizá sea el único chequeo independiente del banco.

Recomendaciones

- (i) La existencia de una adecuada provisión para la auditoría externa debe ser una condición normal de autorización para nuevos establecimientos. Sería ventajoso para la firma de auditoría ser una de las que audita a la matriz. Donde una afiliada extranjera sea auditada por una firma diferente, el auditor externo del banco matriz, normalmente, debe tener acceso a los papeles de auditoría de la afiliada.
- (ii) Los supervisores tienen interés en la calidad y completa extensión de la auditoría; en el caso de auditorías que son conducidas en forma inadecuada, los supervisores deben dirigir sus críticas al cuerpo representativo local de auditores y deben tener el suficiente poder, donde sea necesario, para reemplazar al auditor. Como medio de aplicar los estándares de auditoría para bancos internacionales, deben contratarse en el país respectivo, firmas de auditores con calificación internacional y con experiencia en la auditoría de instituciones bancarias. Cuando surja alguna duda al respecto, tanto las autoridades locales como del exterior deben consultarse.
- (iii) Quizá se solicite a los auditores externos que verifiquen la exactitud de las cifras de los reportes o, el cumplimiento con cualquier situación especial. Se recomienda que todas las autoridades de supervisión deben tener la habilidad para comunicarse con los

² Los supervisores también deben ser citados para proporcionar evidencia en casos civiles. Aunque en algunos países quizá estén sometidos a desacato de la corte si se rehusan, pueden aclarar que, si la corte insiste, se detendría el flujo de información y que en el futuro podría impedirse su propia habilidad para supervisar efectivamente.

auditores externos de los bancos y viceversa. Cualquier énfasis en el papel de los auditores externos no debe, sin embargo, degradar la necesidad de sólidos controles internos, incluyendo la provisión de una auditoría interna efectiva.

Traducción de la Superintendencia de Bancos de Guatemala.