

IMPACTO Y CONSECUENCIAS DEL BLANQUEO DE CAPITALS EN EL CENTRO BANCARIO INTERNACIONAL DE PANAMÁ

GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Dr. Rogelio Hernán Rubatino Santizo

Universidad de Panamá

rrubatino@gmail.com

Panamá

[Orcid ID](#)

Fecha de Recepción: 20 /julio / 2021

Fecha de Aceptación: 24 / septiembre/ 2021

Resumen

La responsabilidad del Centro Bancario Internacional (CBI) en la estabilidad económica del país se basa en la premisa de que, si la salud de los bancos se resiente, también lo hace su función como intermediarios financieros, y su impacto se percibe en el funcionamiento de toda la economía; es una importante figura financiera a nivel regional que cuenta con casi un centenar de instituciones nacionales y extranjeras que representa cerca del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. El criterio para delimitar la investigación al Centro Bancario Internacional, es su importancia para la economía panameña y el daño que significa su inclusión en la Lista Gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). La delimitación temporal hace referencia al período comprendido entre los años 2014-2018, desde que se incluyó a Panamá en la Lista Gris del GAFI, y los años subsiguientes sirven para demostrar el impacto del blanqueo de capitales en el CBI, así como los avances que en esta materia ha presentado el Estado para subsanar la situación.

Palabra claves: Centro Bancario Internacional, blanqueo de capitales, sistema bancario panameño.

THE IMPACT AND CONSEQUENCES OF MONEY LAUNDERING ON PANAMA'S INTERNATIONAL BANKING CENTER

IMPACT ET CONSÉQUENCES DU BLANCHIMENT D'ARGENT AU CENTRE BANCAIRE INTERNATIONAL DU PANAMA

Abstract

The responsibility of the International Banking Center (CBI) in the country's economic stability is based on the premise that if the health of the banks suffers, so does their function as financial intermediaries, and its impact is perceived in the operation of the entire economy. It is an important regional financial figure with almost a hundred national and foreign institutions that represent about 10% of the country's Gross Domestic Product (GDP). The criterion for delimiting the investigation to the International Banking Center is its importance for the Panamanian economy and the damage that its inclusion in the Gray List of the International Financial Action Group (FATF) would imply. The temporal delimitation refers to the period between the years 2014-2018 since Panama was included in the FATF Gray List, and the subsequent years serve to demonstrate the impact of money laundering on the CBI, as well as the progress in this matter that the State has presented to remedy the situation.

Keywords: Panamanian International Banking Center, money laundering, Panamanian banking system.

Résumé

La responsabilité du Centre Bancaire International (CBI) dans la stabilité économique du pays repose sur le postulat que, si la santé des banques s'en ressent, leur fonction d'intermédiaire financier aussi, et son impact est perçu dans le fonctionnement de l'ensemble de l'économie ; C'est une figure financière importante au niveau régional qui compte près d'une centaine d'institutions nationales et étrangères qui représente environ 10% du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays. Le critère pour délimiter l'enquête au Centre bancaire international est son importance pour l'économie panaméenne et les dommages que son inclusion dans la liste grise du Groupe d'action financière internationale (GAFI) signifie. La délimitation temporelle fait référence à la période entre les années 2014-2018, depuis que le Panama a été inclus dans la liste grise du GAFI, et les années suivantes servent à démontrer l'impact du blanchiment d'argent sur la CBI, ainsi que les progrès que, dans cette affaire, l'État s'est présenté pour remédier à la situation.

Mots-clés: International Banking Center, blanchiment d'argent, système bancaire panaméen.



Introducción

A escala global, “el monto de lavado de dinero en todo el mundo representa entre el 2% y el 5% del PIB mundial por año, es decir, entre USD 1,6 billones y USD 4 billones” (Kumar y Rosenbach, 2019, p. 24). Describir el impacto, pasa por comprender la revisión del modelo económico del delito de Becker (Teoría del Crimen), donde se explica que “el volumen del equilibrio del crimen es producido por interacción entre los delincuentes y la autoridad (mediante la aplicación de ley), y el punto neurálgico estaba en asuntos referentes [a] la posibilidad de lo socialmente óptimo, la severidad, y al tipo de sanción criminal” (Jasso Fuentes, 2020, p. 3). Las prácticas de blanqueo de capitales y de financiamiento del terrorismo son una amenaza constante y, como consecuencia, Panamá ha incrementado las leyes y regulaciones orientadas a prevenir y combatir dichas prácticas que reflejaron las debilidades del sistema e implicaron su inclusión a la Lista Gris del GAFI en 2014.

La falta de estadísticas disponibles sobre el tema en particular ha constituido un elemento importante que se debió considerar durante el desarrollo de la investigación, pero por la necesidad de concientizar sobre la situación en el país, se acudió a la descripción y al apoyo del GAFILAT, en su documento sobre recopilación de tipologías regionales para el ejercicio 2009-2016, sin poder aproximar los datos al período delimitado, o una posterior actualización que permitiera realizar un análisis más detallado del caso. Esto, lejos de representar un obstáculo insalvable, permitió demostrar el *Vorurteil losigkeit* (libertad de prejuicios) y el *Voraussetzunglosigkeit* (requisito previo para la libertad) propios de la fenomenología “para poder “ver”, las cosas y así dejarlas mostrarse en sí mismas” (San Martín, 2002, p. 24), enriquecer el marco teórico alrededor del tema y aportar fundamentos de consideración que esperan llamar la atención sobre la necesidad que representa para la transparencia del Estado demostrar con datos la situación real del país y el esfuerzo que se está realizando para combatir este fenómeno.

Instituciones bancarias

En 1904 se crearon las dos primeras instituciones de la banca moderna panameña, el International Bank Corporation (Citibank) y el Banco Hipotecario y Prendario de la República

(Banco Nacional de Panamá). Sus funciones fueron proveer de servicios bancarios al Estado, incluyendo la custodia de los fondos nacionales, la regulación del flujo de documentos interbancarios y el ofrecimiento de los servicios de la banca privada (Ministerio de Economía y Finanzas MEF, 2017). Mediante la Ley N° 101 del 8 de julio de 1941, se reglamenta la actividad bancaria que le otorga al entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas, MEF), la función de control de la actividad bancaria.

Con la creación del Centro Bancario Internacional en el año de 1970, se emite a través del Decreto de Gabinete N° 238 de 1970 la primera Ley Bancaria y con ella se crea la Comisión Bancaria Nacional, integrada por banqueros y funcionarios del Estado Panameño para vigilar la solidez y eficiencia del sistema bancario, promover estabilidad y crecimiento económico sostenido en el país, e impulsar un desarrollo económico sostenido. En 1998 se reforma la Ley Bancaria a través del Decreto Ley N° 9 de 26 de febrero de 1998, mediante el cual se deroga el Decreto de Gabinete N° 238 de 1970 y se crea la Superintendencia de Bancos con amplias facultades de supervisión y regulación (Decreto Ejecutivo N° 52 de 30 de abril de 2008).

Se dio una nueva reforma a la Ley Bancaria mediante el Decreto Ley N° 2 de 22 de febrero de 2008 que modificó el Decreto Ley N° 9 de 28 de febrero de 1998. Este Decreto Ley fue ordenado en forma de texto único mediante el Decreto Ejecutivo N° 52 del 30 de abril de 2008 y también establecía la confidencialidad del cliente según lo establecido en el artículo 111, al citar que “los bancos sólo divulgarán información acerca de sus clientes o de sus operaciones con el consentimiento de éstos (sic)” (p. 32), señalando en su numeral 2 que no se requerirá dicho consentimiento “cuando por iniciativa propia deban proporcionarla en el cumplimiento de leyes relacionadas con la prevención de los delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y delitos relacionados” (p. 32). La reforma buscaba una nueva actualización del marco normativo, que fortaleciera la capacidad de regulación y supervisión de la Superintendencia de Bancos para dictar las reglas y adoptar los estándares internacionales requeridos de acuerdo con las exigencias del Centro Bancario Internacional, con la finalidad de mantener a la República de Panamá a la vanguardia en lo que normativa bancaria se refiere.

Sumando esfuerzos para blindar su sistema, el 27 de abril de 2015 se crea la Ley contra el



blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva que en su artículo 55 señala que “la información obtenida por un organismo de supervisión y la Unidad de Análisis Financiero [...] deberá mantenerse bajo estricta confidencialidad y solo podrá ser a las autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes” (p. 78), garantizando así la confidencialidad del cliente.

Taxonómicamente hablando, el Centro Bancario Internacional de Panamá acoge en su seno al Sistema Bancario Nacional. El Centro Bancario Internacional (CBI) es la forma administrativa que integra a toda la banca que hace vida en el país e incluye bancos de licencia general e internacional, mientras que el Sistema Bancario Nacional (SBN) excluye a los bancos de licencia internacional. En la actualidad, se encuentran registrados un total de 69 bancos con licencias de tres tipos. A los bancos de licencia general (41) se les permite desarrollar el negocio de banca en cualquier parte del país y realizar transacciones que surtan sus efectos en el exterior. A través de los bancos que tienen licencia internacional (18) se hacen transacciones desde el Istmo a diferentes países del mundo, mientras que por medio de la banca de representación (10) se impulsan relaciones con las instituciones financieras y bancarias, y esta figura acompaña el desarrollo de relaciones comerciales y económicas. Esa conformación tiene que ver con el hecho de que “un centro bancario sólido, sustentará y ampliará la actividad productiva, mientras un sistema bancario débil conlleva a una disminución en la actividad económica” (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2013, p. 2). El marco legal que lo fundamenta y presentado a continuación, engloba desde los antecedentes hasta la división periódica de las medidas jurídicas que se inician en 1995 hasta el año 2018.

Los pilares del Centro Bancario Internacional (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2010) se remontan al Decreto de Gabinete N° 238 del 2 de julio de 1970, por el cual se reforma el régimen bancario y se crea la Comisión Bancaria Nacional donde tenía, entre otras funciones:

- “Velar porque se mantenga la solidez y eficiencia del sistema bancario, a fin de promover las condiciones monetarias y crediticias adecuadas para la estabilidad y crecimiento sostenido de la economía nacional” (Comisión Bancaria Nacional, 1974, p. 1); y

- “Fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de Panamá como centro financiero internacional” (p. 1).

Esta fue, después del establecimiento en 1904 de los dos primeros bancos, la primera ley bancaria que creó la Comisión Bancaria Nacional, por la necesidad de contar con una entidad reguladora para mantener el control y organización de la actividad bancaria del país, que ya contaba a finales del año 1970 con un total de 21 bancos con activos de USD\$ 898 millones (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2010). Este organismo señala que

La Ley Bancaria de 1970 fue concebida con un carácter promotor para atraer la presencia física de nuevos y prestigiosos bancos internacionales de todas partes del mundo. Las ventajas comparativas de Panamá ofrecían las condiciones únicas para la creación y desarrollo de un Centro Bancario Internacional especializado en operaciones externas, al contar con un sistema tributario flexible, una plaza bilingüe, un sistema de telecomunicaciones moderno que permitía concentrar desde nuestro país el registro de un sinnúmero de transacciones financieras internacionales y un sistema dolarizado. (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2010, pág. 6)

Materiales y método

La forma en que el individuo conoce y comprende los fenómenos que percibe es un problema del conocimiento continuamente descrito por Edmund Husserl (1859-1938) cuando señalaba que en el estudio del fenómeno se encuentra la posibilidad de convertirlo en objeto de investigación para llegar a los fenómenos del conocimiento (Husserl, 1907). Este proceso, bien sistematizado, también impulsa el conocimiento científico, porque “la formación de ese nivel de conocimiento, que se presenta como más exacto que el habitual del hombre no científico, va acompañada de un efecto retroactivo sobre la experiencia ordinaria” (San Martín, 2002, p. 50).

En metodología, todo nuevo conocimiento pasa por una etapa de construcción que depende del investigador en lo concerniente a su visión para elaborar una argumentación racional con actitud científica. Cuando se trata de fenómenos sociales, los elementos que intervienen (sujeto, objeto, medio y fin) son andamiajes que facilitan la construcción de su realidad personal utilizando



premisas epistemológicas y ontológicas que expliquen la representación del conocimiento con base en la nueva información y su capacidad de sintetizarla y hacerla transferible. Es decir, este aporte utilizó un proceso de razonamiento fenomenológico para conocer la realidad y alrededor de esa realidad se elaboró un constructo que incorpora desde la perspectiva teórica el análisis y la fundamentación microeconómica en el círculo hermenéutico para normalizar el hilo conductor en torno a un fenómeno económico que afecta a toda la sociedad.

La visión wittgensteiniana de los dos círculos hermenéuticos compuestos por la búsqueda de información y la aclaración-comprensión, destaca que deben estar armoniosamente entrelazados, porque si se enfatiza en la búsqueda de la literatura, los resultados conducirán a una confusión creciente, mientras que el acentuar demasiado en el análisis y la interpretación de la literatura a expensas de la búsqueda conducirá a un análisis poco fiable (Boell y Cecez-Kecmanovic, 2014). El círculo hermenéutico de esta investigación se centró en la búsqueda bibliográfica que apuntó hacia los temas de lavado de activos, blanqueo de capitales y legitimación de capitales que se encontraran en títulos y KWIC; esta etapa no es única y, de hecho, se repite durante todo el círculo.

La investigación se delimitó temporalmente al período 2014-2018. En cuanto a la delimitación espacial, la República de Panamá tiene una multiplicidad de formas debido a su característica de país con un centro logístico de transporte y servicios corporativos y financieros internacionales, con el potencial de ser utilizado por personas que pudieran cometer actos terroristas, sin embargo, no hay evidencia de que haya individuos u organizaciones terroristas que pongan en riesgo el Centro Bancario Internacional, por lo que la investigación solo se centra en el aspecto bancario, a pesar de que el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo utilizan las mismas vías para delinquir (desde el narcotráfico hasta el contrabando y la corrupción), pero el financiamiento del terrorismo mantiene una baja o casi nula incidencia de amenaza en el país.

Ante la cantidad de registros encontrados, estos se clasificaron con base en dos categorías básicas: leyes y normativas (lo que corresponde a la clasificación en el círculo). La selección se basó en los autores institucionales del área, hiperdocumentos de instituciones y organismos

oficiales, artículos científicos que en sus resúmenes incluyeran información considerada importante por el autor, y tesis (básicamente, pero no delimitado a) de nivel doctoral; para la adquisición de esos documentos previamente seleccionados, se trabajó con información que se encontrara en español, pero se hizo imprescindible encontrar ampliación de los temas en inglés, por lo que estos dos idiomas predominaron a la hora de determinar qué iba a formar parte de la lectura final.

Resultados y discusión

Desde la crisis financiera, las leyes a nivel mundial han realizado y reformado una serie de medidas enérgicas que se han dirigido a los blanqueadores de dinero que dependen efectivamente de los bancos, las empresas fantasmas y otros mecanismos para cubrir sus huellas. De acuerdo con Kantz (2019), las multas han aumentado a miles de millones de dólares, pero todavía no está claro si los esfuerzos de aplicación han dado algún aporte significativo, en virtud de la cantidad de dinero que todavía se sigue moviendo a nivel mundial a través de este fenómeno. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Kantz, 2019), las transacciones sospechosas continúan llegando a los 2 billones de dólares al año, ya que el primer paso evidente es identificar de qué forma se insertan en el mercado financiero legal y combatirlo.

A nivel económico, la explicación del delito está basada en la idea más amplia de que los procesos económicos se encuentran íntimamente ligados a la estructura social, y sobre esta base, se han generado dos perspectivas, donde la primera tiene que ver con el ciclo económico y la segunda con el desarrollo económico: “cada una de ellas especifica un mecanismo en particular y un grupo de variables independientes para explicar la variación del crimen: desempleo en el caso del ciclo económico e índices de crecimiento y riqueza para el desarrollo económico” (Ramírez de Garay, 2014, p. 272). Estas perspectivas pueden representar una aproximación a la forma en que los sujetos crean y se involucran en las tipologías, por lo que el equilibrio y salud en la economía de un país depende de la identificación de las formas en que estos actúan fuera del sistema legal para prevenirlas y evitar la proliferación de la economía sumergida (Ruesga Benito, Carbajo Vasco y Pérez Trujillo, 2013).

Tipologías delictivas que afectan a la banca a nivel nacional

El blanqueo de capitales ocurre en casi todos los países del mundo. Un solo esquema puede envolver la apertura de múltiples cuentas bancarias. Las amenazas externas e internas utilizadas en el encubrimiento de actividades ilícitas oscurecen sus orígenes y ponen en riesgo el Centro Bancario panameño. Es difícil rastrear la raíz de una transacción producto de la estructuración, por lo que la importancia del estudio de las tipologías permite a las autoridades contar con información que facilite mejorar los sistemas de prevención, así como saber los conductos operativos de los delincuentes.

La Ley 23 del 27 abril de 2015 faculta a la Unidad de Análisis Financiero (artículo 11, numeral 14) a mantener estadísticas actualizadas, sin embargo, ante la limitante de la información y falta de estadísticas por concepto de tipologías a nivel nacional por partes de las autoridades encargadas en este tema, el autor de esta investigación se ha visto en la necesidad de utilizar el Ejercicio Bienal de Tipologías Regionales GAFILAT publicado en el año 2018 (GAFILAT, 2018a) y llevado a cabo en la ciudad de Quito (Ecuador) donde participaron delegaciones provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú República Dominicana y Uruguay. Estos países realizaron presentaciones de sus tipologías en materia de transporte transfronterizo de dinero y utilización de sectores vulnerables. De allí se extraen los datos posteriormente presentados, ya que formaron parte del informe expuesto por Panamá al respecto.

Reportes de prensa de la región ya referenciaban la facilidad de lavar dinero que persistía en Centroamérica a inicios de la década de 2010, señalando la regionalización de la criminalidad (Jaramillo y Reynolds, 2013) basados en los reportes anuales de Global Financial Integrity (2011), donde se indicaba que

a principios de 2011, aseguró que Centroamérica mueve cada año US\$14.000 millones de dinero sucio, de los cuales US\$4.359 millones se lavan en Costa Rica, US\$3.940 millones en Panamá, US\$2.828 millones en Honduras, US\$1.354 millones en Guatemala, US\$1.027 millones en El Salvador y US\$774 millones se blanquean

en Nicaragua. (Jaramillo y Reynolds, 2013, pág. 6)

Global Financial Integrity (2012) toma en cuenta que cada año surge más dinero de manera ilegal, proveniente de países en desarrollo y emergentes, lo que se facilita por el secreto bancario legal que abarca el sistema financiero global, además del que se recibe en cada país por la Inversión Extranjera Directa (IED) y la ayuda externa combinadas, impulsando el crimen, la corrupción y la evasión fiscal a nivel mundial. Con respecto a Panamá, su informe 2001-2010 sobre flujos financieros ilícitos de países en desarrollo, determinó que durante la primera década del siglo XXI el movimiento de dinero ilícito sumó la cantidad de USD\$ 40 mil millones, añadiendo que en Costa Rica y Panamá el monto era superior al 10% de su respectivo PIB, y su eliminación suponía un golpe a la economía de ambas naciones. Para abarcar situaciones como estas es que se ha hecho necesaria la ampliación de las tipologías con base en la forma en que se va modificando la incursión del dinero ilegal al sistema financiero legal (Global Financial Integrity, 2012).

En la República de Panamá se puede identificar dos métodos muy comunes: la estructuración o pitufo y las transferencias electrónicas:

La estructuración o pitufo (smurfing): es probablemente el método de lavado más detectado, que consiste en el diseño de una transacción por debajo del monto que la ley requiere para la generación de un informe. La Ley 23 de 27 de abril de 2015, en el artículo 53 señala que:

Los depósitos o retiros de dinero en efectivo o cuasi efectivo realizados en cuentas de personas naturales o jurídicas por un monto de diez mil balboas (B/. 10,000.00) o más, o a través de transacciones sucesivas que, aunque individualmente, sean por sumas inferiores a diez mil balboas (B/. 10,000.00), que al finalizar el día o la semana sumen en total diez mil balboas (B/. 10,000.00) o más. Operaciones en moneda extranjera deben reportarse por el equivalente al cambio. (Ley 23 de 27 de abril, 2015, p. 37)

Las pocas estadísticas del país para esta u otras tipologías se encuentran reservadas y no están disponibles a la población general, lo que no permite establecer cifras aproximadas.

Sin embargo, se pueden considerar generalidades cualitativas que son comunes en este caso, como las que identifica Cano (2004), cuando señala que “el pitufeo se realiza mediante el manejo de reducidas cantidades de efectivo en varias cuentas, muchas veces pertenecientes a personas ajenas a la operación, quienes las prestan a cambio de una mínima remuneración, pero asumiendo un enorme riesgo” (Cano y Lugo, 2004, p. 95).

Transferencias electrónicas: la ruta de las transferencias electrónicas de fondos (EFT o Electronic Funds Transfers) es otro medio conocido para el ámbito local, y se inician con una orden digital emitida desde la cuenta del pagador, y se enrutan como parte de lotes de transacciones a través de la red de Cámara de Compensación Automatizada (ACH, Automated Clearing House Network), que transfiere electrónicamente fondos entre bancos. La cámara de compensación automatizada es un canal electrónico de distribución de servicios que ofrecen las entidades financieras y permite el intercambio de transacciones entre diferentes entidades financieras perteneciente a un sistema bancario.

En Panamá se han establecido las señales de alerta que los bancos deben tener en cuenta en el registro de transferencias desde o hacia una cuenta corriente, cuando estén “recibidas a favor u ordenadas desde una cuenta corriente, cuyo dinero es retirado inmediatamente o en muy poco tiempo a través de cheques girados a favor de terceros, cajeros automáticos o transferencias a otros beneficiarios” (UNODC, 2005, p. 25). El uso de transferencias electrónicas es probablemente la tipología más usada por los lavadores debido a la limitación en la capacidad de rastrear todas las transferencias electrónicas. El uso de este método facilita el libre acceso para trasladar fondos; la falta de información sobre el cliente ordenante, así como el beneficiario final en las transferencias, se convierte en herramienta útil para el blanqueo.

De acuerdo con el GAFILAT (2018), las diferentes tipologías que afectan a la banca a nivel nacional son las que están relacionadas a delitos con precedentes ocurridos en el exterior, principalmente las técnicas de ocultar al beneficiario final, así como el origen y fuente del dinero ilícito a través de personas naturales y estructuras jurídicas. Las tipologías que más se han detectado como mecanismo para lavar activos en la región son la creación y utilización de personas y estructuras jurídicas (66%); el uso de testaferros (51%); el fraccionamiento de dinero

o pitufo (48%); y el sistema informal de cambios de divisas (3%), respectivamente.

Medidas preventivas contra el blanqueo de capitales que han sido utilizadas en el sector bancario panameño entre los años 2014 y 2018

El panorama internacional compuesto por la evolución de los mercados financieros, el avance tecnológico y el “proceso creciente de internacionalización industrial y del comercio, impulsado por el libre flujo de mercancía y capitales” (Fernández, 2019, pág. 5), además la utilización la tecnología que trae consigo también la globalización de los delitos económicos transnacionales propias del crimen organizado, expone a Panamá (por ser un centro financiero) como país vulnerable a la amenazas externas e internas en referencia al blanqueo de capitales. Lo cierto es que

El ingreso económico generado por actividades ilícitas y que forma parte de la economía local, no se lo puede calcular con exactitud, ya que al desconocer las cantidades exactas que circulan en el mercado de bienes y servicios, no se puede emitir un porcentaje exacto dentro de la economía local o regional. Todas las estimaciones que se sugieren tienen como finalidad dar una idea general de las consecuencias económicas que esas actividades pueden tener a corto y a largo plazo para los países en los cuales tienen alguna participación. (Guerrero Luzuriaga, Marín Guamán y Bonilla Jurado, 2019, p. 26)

La vulnerabilidad puede ser utilizada por los grupos delictivos que mantienen un esfuerzo constante por penetrar los controles, evadir procesos o migrar sus recursos ilícitos a áreas poco supervisadas y así impactar en la economía. Por lo tanto, se debe ejercer una adecuada gestión de riesgo con miras a lograr una mayor solidez en el sistema financiero. La implementación de las diferentes normativas jurídicas aprobadas, denota que la República de Panamá refleja el interés de cumplir con los estándares internacionales.

Luego de la evaluación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el año 2012, los resultados revelaron que Panamá era un país vulnerable al blanqueo de capitales procedente del narcotráfico y otros delitos como el fraude y la evasión fiscal, que forman parte de la denominada

economía sumergida; estos factores pusieron al país en un riesgo elevado de ser utilizado para tales fines, porque revelaban la debilidad del sistema y alertaban a los sujetos inmersos en este fenómeno. Los representantes del FMI determinaron que, de las 40 Recomendaciones, Panamá solamente cumplía cabalmente una (representando apenas un 2.5% de cumplimiento), señalada como ‘Otras formas de presentar los reportes’, cumpliendo tres ampliamente (7.5%) y veintitrés parcialmente (57.5%), mientras que trece Recomendaciones quedaron sin cumplir (32.5%).

Con estos resultados, el país quedó expuesto como una jurisdicción deficiente en el marco de su lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo por lo cual fue incluido en la Lista Gris del Grupo de Acción Financiera Internacional en junio de 2014, lo que llevó al país adoptar nuevas medidas para prevenir el blanqueo de capitales. Para salir de ella, se realizó una serie de compromisos entre los que se encuentra el cumplimiento del plan de acción acordado previamente con el GAFI para adecuar su marco legal a los estándares internacionales. Estos datos suministraron suficientes motivos al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para incluir en el año 2014 a Panamá en la Lista Gris, y llevó al país a efectuar un plan de acción interno para salir de ella. Uno de los puntos esenciales que se debe indicar es la implementación de la Ley 23 de 2015, donde se adoptaron medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Entre algunos puntos destacados de la Ley 23 de 2015 se puede mencionar:

- La creación de la Intendencia de Supervisión de los Sujetos no Financieros.
- La conformación del Sistema de Coordinación Nacional para la prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Mecanismo de prevención y control del riesgo del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Diseño de controles para la aplicación de medidas preventivas con un enfoque basado en riesgo.

- La Superintendencia de Bancos podrá solicitar la identidad de los depositantes que sea necesaria para el debido cumplimiento de las normas de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Recomendaciones del tipo 'conoce a tu cliente', seguimiento a los flujos de los ingresos de dinero en las diferentes cuentas bancarias, establecimiento de requisitos para la apertura de cuentas, beneficiario final, Personas Expuestas Políticamente (PEPS), y congelamiento preventivo. (Ley 23, 2015, p. 22)

Con la implementación de esta Ley se buscaba reducir la vulnerabilidad del sistema financiero y, por ende, fortalecer el Centro Bancario e impulsar la eliminación de Panamá de la Lista Gris. Los esfuerzos han sido notorios y se comprueba que en el Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) del año 2018 con respecto al año inmediatamente anterior (2017), se determinó que existía un total de 3,451 señalamientos de sujetos obligados (3,260), donde la banca representó el 52% (1,805 casos de 2018 vs. 1,470 casos de 2017 para 45.09%) y por remesas fue del 32% con 1,121 casos reportados, en comparación con el año 2017 que fue del 36.94% con 1,204 casos reportados, mostrando que este fue el sector que recibió más reportes (Unidad de Análisis Financiero UAF Panamá, 2018 y 2019).

Consecuencias del blanqueo de capitales en el Centro Bancario Internacional

Para determinar las consecuencias del blanqueo de capitales en el Centro Bancario Internacional, por lo que el parámetro utilizado fue la sanción internacional (también conocida como Lista Gris), emitida por el Grupo de Acción Financiera Internacional, que se basa en los resultados obtenidos por cada jurisdicción en su informe de evaluación, lo que permite señalar las deficiencias estratégicas de cada jurisdicción en prevención del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo. Se decidió medir el impacto para los factores relacionados con las vulnerabilidades del régimen de prevención del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo, en función al grado en el que dichas vulnerabilidades afectan la efectividad del Centro Bancario Internacional.

El principal daño que se sufre con este tipo de eventos es el ‘efecto reputación’ que la medida causa ante la comunidad financiera y comercial internacional; esto se presenta de manera inmediata en un incremento en el riesgo país dentro de las matrices de cualquier entidad que haga negocios con Panamá. El efecto general del incremento en la apreciación de riesgo significa el encarecimiento en las relaciones de corresponsalía bancaria, y un costo más elevado para negociar con el Estado. Estos costos adicionales se dan como consecuencia de llevar a cabo procesos minuciosos con mayor atención en las transacciones financieras entrantes y salientes.

Con la entrada en la Lista Gris del GAFI en junio de 2014, se perdieron 74 corresponsalías. Desde la salida de la Lista Gris, luego de fortalecer el marco regulatorio, capacitar al recurso humano y desplegar la debida ejecución normativa, el país fue ganándose la confianza de los bancos corresponsales, las calificadoras de riesgos y los reguladores. Como muestra de esto, se han recuperado 93 nuevas relaciones de corresponsalías; lo importante es que los bancos corresponsales han anunciado que ampliarán la disponibilidad de créditos y relaciones para otros bancos.

No obstante, con respecto a las expectativas generadas para los sistemas bancarios a finales del año 2018, y en especial con Panamá, indicaban que se esperaba

que el marco regulatorio del país continúe mejorando durante los siguientes dos años con la reducción de la brecha con respecto a los estándares regulatorios internacionales, como las reglas de Basilea III (capital y liquidez). También consideramos las mejoras que ha hecho el regulador en los últimos dos años con respecto a las prácticas de lavado de dinero, las cuales han fortalecido en general el marco regulatorio y la supervisión, con lo que Panamá está más en línea con los marcos regulatorios más avanzados en América Latina. (Standard & Poor’s, 2019, p. 6)

El impacto del blanqueo de capitales en el Centro Bancario Internacional, siendo el objetivo general de la investigación, se puede determinar una vez que se han desarrollado

los tres objetivos específicos. En primer lugar, se debieron identificar las tipologías delictivas que afectan a la banca a nivel nacional por las amenazas externas e internas utilizadas en el encubrimiento de actividades ilícitas. Posteriormente, se estudiaron las medidas preventivas contra el blanqueo de capitales que han sido utilizadas en el sector bancario panameño entre los años 2014 y 2018, y con esta información, resultó posible presentar un panorama general para determinar el impacto y las consecuencias que ha traído el blanqueo de capitales al Centro Bancario Internacional durante el período en estudio.

Consecuencias del blanqueo de capitales en el Centro Bancario Internacional

Para representar el impacto del blanqueo de capitales en el Centro Bancario Internacional, se utilizaron adecuadamente los indicadores financieros en términos de composición de los activos y pasivos, liquidez, rentabilidad y solvencia desde su inclusión en la Lista Gris en el 2014. Se explica el nivel de impacto que generó en el Centro Financiero Internacional (CFI) la inclusión de Panamá en la Lista Gris. Los criterios utilizados incluyeron el PIB de la intermediación financiera para el período 2014-2018; la Inversión Extranjera Directa (IED), y; el Balance de Situación (liquidez). Todos estos datos se basan en información estadística proporcionada por el INEC (2014-2019):

Producto Interno Bruto de la intermediación financiera (2014-2018)

La intermediación financiera reflejó monto de B/. 2,437 millones para el 2014, lo que corresponde a un crecimiento de 4.0% por el desempeño registrado en el Centro Bancario Internacional, que mostró durante el período un aumento de 7.5% en los servicios financieros. Durante el año 2016, los servicios financieros del Centro Bancario Internacional registraron un aumento de 6.1% debido al incremento de préstamos internos al sector privado, lo que favoreció los saldos de cartera en sectores de consumo personal, comercio y construcción, donde se obtuvo un monto de B/. 2,811 millones. Para el año 2017 el incremento de los servicios financieros locales permitió el crecimiento en el Centro Bancario Internacional en un 4.3%, por lo que cierra el año con un comportamiento del PIB por B/. 2,938 millones. Finalmente, durante el año 2018 el Producto Interno Bruto de la intermediación financiera alcanzó un monto por B/.

3,032 millones, con una tasa de crecimiento del 3.1%.

Inversión Extranjera Directa (IED)

Como variable catalizadora para el desarrollo y fuente de financiación externa de gran influencia en el crecimiento económico y la productividad del país, se puede mencionar que esta ascendió a USD\$ 5,038.6 millones al cierre del 2015, lo que representa un incremento de USD\$ 729,2 millones con respecto al año 2014, según cifras obtenidas de la Contraloría de la República (INEC, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019). A pesar de ello, a dos años de la inclusión de Panamá en la Lista Gris, la Inversión Extranjera Directa (IED) se situó en USD\$ 4,211.2 millones, reportando una caída de -16.4% en 2016. No obstante, entre el 2014 y el 2018, Panamá recibió USD\$ 23,676.0 millones, siendo las actividades financieras y de seguro, el comercio al por mayor y al por menor, el transporte, almacenamiento y correo, y la exportación de minas y canteras, las que sobresalieron en la captación de esos flujos. Con todo, Panamá tiene un poderoso centro financiero, situación que permitió recuperar la Inversión Extranjera Directa que alcanzó los USD\$ 5,548.0 millones en el 2018, un 21% más que en 2017.

Balance de Situación

El informe financiero contable de la Superintendencia de Bancos de Panamá (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2019; Deloitte, 2020) que refleja la situación económica y financiera en el Centro Bancario Internacional a diciembre de 2018, mostró activos totales de B/. 121,484 millones, lo que evidenció un incremento de 1.5% comparado con los B/. 119,709 millones reportados en 2017, donde se destaca el total de préstamos (cartera crediticia) que pasó de B/. 66,040 millones en 2014 a B/. 77,213 millones en el año 2018, con una variación absoluta de B/. 1,744 millones, lo que representa un porcentaje de 2.3%.

Los depósitos locales mantuvieron tendencias favorables desde el año 2014, al pasar de B/. 45,928 millones a B/. 52,666 millones en el 2018, pero el impacto se denota en los depósitos extranjeros que no se han podido recuperar, al disminuir de B/. 35,256 millones en el 2016 hasta B/. 30,800 millones en el año 2018. Es importante señalar que la banca financia sus operaciones de préstamo principalmente con fondos provenientes de los depósitos que

mantienen sus clientes, y en menor escala con préstamos y líneas de crédito de otras fuentes financieras, siendo la principal fuente los depósitos.

La cartera crediticia durante el período analizado mantuvo su tendencia al alza y terminó el período del 2018 con un monto de B/. 77,213 millones con crecimiento del 2.3% en relación al 2017; la misma se vio dinamizada, producto del incremento en la cartera local. Para el año de la inclusión de Panamá en la Lista Gris (2014), los créditos extranjeros tuvieron igual comportamiento que los depósitos extranjeros, disminuyendo de B/. 27,851 millones en 2017 a B/. 26,856 millones (4.0%) para 2016. Sin embargo, las operaciones internacionales reflejan en los últimos años una tendencia a la baja, debido a una gestión más conservadora por el aumento de riesgo de financiamiento y el daño reputacional ocasionado por la Lista Gris.

Conclusiones

A escala global, “el monto de lavado de dinero en todo el mundo representa entre el 2% y el 5% del PIB mundial por año, es decir, entre USD 1,6 billones y USD 4 billones” (Kumar y Rosenbach, 2019, p. 24). Describir el impacto, pasa por comprender la revisión del modelo económico del delito de Becker (Teoría del Crimen), donde se explica que “el volumen del equilibrio del crimen es producido por interacción entre los delincuentes y la autoridad (mediante la aplicación de ley), y el punto neurálgico estaba en asuntos referentes [a] la posibilidad de lo socialmente óptimo, la severidad, y al tipo de sanción criminal” (Jasso Fuentes, 2020, p. 3).

Esa relación, en esencia, es una de las que compele a los organismos internacionales a aplicar medidas normativas y sancionatorias con la finalidad de ejercer cada vez mayor presión, algo que Cano y Lugo (2010) han analizado para determinar que esto “ha exigido a la delincuencia el diseño de estructuras financieras y económicas a través de las cuales sea posible canalizar los recursos obtenidos como consecuencia de sus actividades delictivas” (p. 22). Valderrama (2015) menciona acertadamente que, en este caso, “la delincuencia organizada para lograr su objeto debe profesionalizar al legitimador” (p. 465); el autor menciona que la falta de fronteras para este delito hace que el legitimador se valga de los sistemas económicos globales, lo que lo constituye en un delito pluriofensivo (también destacado por Martínez, 2015), afectando el orden

estructural de los países, “la disposición productiva de un gobierno, así como, el establecimiento de las políticas, fiscales, económicas y monetarias de un país” (pp. 472-473).

A pesar de que la Ley 23 del 27 abril de 2015 faculta a la Unidad de Análisis Financiero (artículo 11, numeral 14) a mantener estadísticas actualizadas, la poca información para determinar el estado actual se encuentra reservada y no está disponible a la población general –lo que incidió en los resultados del estudio–, siendo datos de interés general y que, a juzgar por el autor, deberían tener carácter público. Ante la limitante de la información y falta de estadísticas por concepto de tipologías a nivel nacional por partes de las autoridades encargadas en este tema, se utilizó el Ejercicio Bienal de Tipologías Regionales GAFILAT 2018 llevado a cabo en la ciudad de Quito, donde también participó Panamá, para extraer los datos aportados.

Es bien sabido que realizar negocios con entidades bancarias cuestionadas a raíz de un escándalo de blanqueo de capitales, conlleva a la posibilidad de que las personas jurídicas, que son quienes que mantienen cuentas que mueven grandes fondos, retiren masivamente sus depósitos; esta situación incide en primera instancia en el debilitamiento de la institución bancaria y, en segunda instancia, en el sistema bancario y la economía del país. Como consecuencia, la cartera crediticia se contrae por falta de financiamiento, además de presentar problemas de liquidez producto de las extracciones de fondos y disminución en los niveles de utilidades netas. Otros aspectos a resaltar serían el riesgo reputacional y de operaciones que afecta la estabilidad de los bancos, así como la posibilidad de pérdida resultante de los procesos. El país ha dado los pasos en el camino correcto, sin embargo, todavía hace falta desarrollar programas continuos de capacitación y actualización en el área, a fin de lograr objetivos concretos que contribuyan al manejo de los riesgos operativos, legales y reputacionales.

Referencias Bibliográficas

- Boell, S.K.; Cecez-Kecmanovic, D. (2014). A hermeneutic approach for conducting literature reviews and literature searches. *Communications of the Association for Information Systems*. 34(12), pp. 257-286.
- Cano, M.; Lugo, D. (2004). *Auditoria Forense en la investigación criminal del lavado de dinero y activos*. Bogota, Colombia: Ediciones Ecoe.
- Decreto Ejecutivo N° 363, Que reglamenta la Ley 23 del 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones. *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, Panamá, 13 de agosto de 2015.
- Decreto Ejecutivo N° 52. *Gaceta Oficial de la República de Panamá*, Panamá, 30 de abril de 2008.
- Deloitte. (2020). *Superintendencia de Bancos de Panamá*. Ciudad de Panamá: Deloitte LATCO.
- Fernández, H. (2019). ¿Qué es la globalización? En *Economía TIC*. Recuperado de <https://economiatic.com/globalizacion/>
- Global Financial Integrity. (2012). *Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010*. Washington: FordFoundation.
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, GAFILAT. (2018a). *Informe de evaluación mutua de la República de Panamá*. Buenos Aires: GAFILAT.
- Guerrero Luzuriaga, A. del C.; Marín Guamán, M.A.; Bonilla Jurado, D.M. (2019). El lavado de activos y su influencia en la productividad y el desarrollo económico de un país. *Revista Espacios*, 40(18), pp. 22-32.
- Husserl, E. (19079). *La idea de la fenomenología*. México: Editorial Herder.

- Jaramillo, V.; Reynolds, L. (2013). Por qué es tan fácil lavar dinero en Centroamérica. *Estrategia & Negocios*. Recuperado de <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/463396-330/por-que-es-tan-facil-lavar-dinero-en-centroamerica>
- Jasso F. M.G. (2020). Teoría económica del crimen. *Universidad Complutense de Madrid*, pp. 1-7.
- Kantz, A. (2019). The cost of dirty money. En Bloomberg. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/graphics/2019-dirty-money/>
- Kumar, A.; Rosenbach, E. (2019). La verdad sobre la web oscura. *F&D, Finanzas y Desarrollo*. Septiembre, pp. 22-25.
- Martínez, J.C. (2015). El delito de blanqueo de capitales [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2005). *Riesgo de lavado de activos en instrumentos financieros, usuarios y empleados de instituciones financieras*. Bogotá: UNODC.
- Ramírez de Garay, L.D. (2014). Crimen y economía: una revisión crítica de las explicaciones económicas del crimen. *Argumentos*, 27(74), pp. 263-294.
- Ruesga Benito, S.M.; Carbajo Vasco, D.; Pérez Trujillo, M. (2013). La economía sumergida y el ciclo económico. *Revista Atlántica de Economía*, (2), pp. 1-37.
- San Martín, J. (2002). *La estructura del método fenomenológico*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Standard & Poor's Financial Services LLC. (2019). Bancos de Centroamérica lucen bien en el #10YearChallenge, pero ¿qué sigue? *S&P Global Ratings*, pp. 1-10.
- Superintendencia de Bancos de Panamá. (2019). *Memoria 2019*. Panamá: Dirección de Estudios Financieros.

Unidad de Análisis Financiero UAF. (2018). Estadísticas. Recuperado de <https://www.uaf.gob.pa/tmp/file/412/Informe%20Estadistico%202017.pdf>

Unidad de Análisis Financiero UAF. (2019). Estadísticas. Recuperado de <https://www.uaf.gob.pa/tmp/file/413/Informe%20Estadistico%202018.pdf>

Valderrama, Y. (2015). La legitimación de capitales y sus implicaciones económicas. Una aproximación a la conceptualización de este delito. *TELOS Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 17(3), pp. 460-475.