ESTÁNDARES MINIMOS PARA LA SUPERVISIÓN DE GRUPOS BANCARIOS INTERNACIONALES Y SUS ESTABLECIMIENTOS EN EL EXTRANJERO (Julio 1992)

I. Introducción

En 1975, el Comité de Basilea obtuvo el acuerdo de los Gobernadores del G-10 de un documento que estableciera los principios para la supervisión de establecimientos bancarios en el extranjero. Estos convenios, que se revisaron en 1983 y que en la actualidad se conocen como el Concordato, adoptaron la forma de lineamientos recomendados para las mejores prácticas; por otra parte, los miembros del Comité encaminaron su trabajo hacia su implementación de conformidad con los medios que tuvieran disponibles. Subsecuentemente, en abril de 1990, ciertos aspectos prácticos de estos principios fueron elaborados en un Suplemento a dicho Concordato.

Siguiente a los recientes desarrollos, el Comité ha revisado los convenios para la coordinación de la supervisión de banca internacional. En tanto que los principios del Concordato y sus complementos todavía se estima que son sólidos, los miembros del Comité reconocen ahora que existen necesidades de hacer esfuerzos más amplios que aseguren que estos principios pueden ser aplicados en la práctica. En forma acorde, algunos de estos principios han sido reformulados como estándares mínimos, que se enuncian más adelante, de los cuales las autoridades de supervisión del G-10 esperan que sean observados por cada uno.

Las autoridades de supervisión representadas en el Comité de Basilea estarán adoptando los pasos necesarios para asegurarse que sus propios convenios de supervisión reúnan los estándares, tan pronto como sea posible. Por consiguiente, el Comité monitoreará la experiencia de sus miembros en implementarlos, con vistas a determinar las adecuaciones que sean necesarias como parte de sus esfuerzos permanentes para mejorar la cooperación en la supervisión de bancos internacionales. El Comité está poniendo a la disposición de las autoridades de supervisión bancaria en todo el mundo el presente documento y les está exhortando a que se unan a las autoridades representadas en el Comité, en la adherencia de los estándares mínimos.

El Comité también ha revisado el Suplemento al Concordato de 1990 sobre *"Flujos de Información entre las Autoridades de Supervisión Bancaria"*, el cual proporciona una guía práctica para el contacto y colaboración permanente entre las autoridades de supervisión. La conclusión del Comité es que la naturaleza y el alcance del compartimiento posible de información entre las autoridades de supervisión, deben continuar para que pueda ser determinada en forma extensa, sobre una base de caso por caso y que, por ahora, no puede expresarse totalmente en estándares mínimos. No obstante, consistente con el Suplemento de abril de 1990, el Comité cree que las autoridades de supervisión deben adoptar un compromiso afirmativo para cooperar, sobre la base del mejor esfuerzo, con las autoridades de supervisión de otros países sobre todos los aspectos prudenciales pertinentes para bancos internacionales y en particular, con respecto a la investigación de alegatos documentados de fraudes, actividades criminales o violaciones a las leyes bancarias. En adición, tanto el Comité como sus miembros

continuarán sus esfuerzos para reducir los impedimentos para compartir la información entre las autoridades de supervisión.

II. Estándares mínimos de supervisión

Los grupos bancarios son organizaciones muy complejas que están creciendo cada vez más y que pueden tener varias filas de propiedad dentro de ellos. En algunos casos, la autoridad de supervisión del país de origen del grupo bancario consolidado también será la autoridad directamente responsable de la supervisión del grupo líder y de los bancos subsidiarios. Sin embargo, en otros casos, habrá una autoridad responsable de la supervisión consolidada de todo el grupo bancario (la autoridad del país de origen del grupo bancario) y diferentes autoridades responsables de la supervisión consolidada de bancos individuales (y de las subsidiarias de tales bancos) que sean propiedad del grupo o que sean controlados por el mismo (la autoridad del país de origen del banco). Esto quizá ocurre, por ejemplo, cuando una subsidiaria bancaria constituida en un país, que está buscando crear un establecimiento en un segundo país, es propiedad de un grupo bancario sujeto a una supervisión consolidada en un tercer país (su país de origen). La autoridad local de un país debe tener conciencia de estas distinciones entre las autoridades inmediatas y de las de alto nivel del país de origen. Excepto cuando se especifique, el término autoridad del país de origen incluye ambos tipos de autoridad.

Los siguientes cuatro estándares mínimos se aplicarán por autoridades individuales de supervisión en su propia evaluación de sus relaciones con autoridades de supervisión de otros países. En particular, una autoridad local en cuya jurisdicción busca expandir sus operaciones un grupo bancario tendrá que determinar si un banco o la autoridad de supervisión del país de origen del grupo bancario cuenta con las capacidades necesarias para cumplir con estos estándares mínimos. Al hacer esta determinación, las autoridades locales deben revisar los poderes estatutarios de la otra autoridad, la experiencia pasada en sus relaciones y el alcance de las prácticas administrativas de esa autoridad. Algunas autoridades inicialmente pueden necesitar hacer , ya sea cambios administrativos o estatutarios para cumplir con estos nuevos estándares; por lo tanto, en casos donde una autoridad no cumpla con uno o más de estos estándares, debe hacerse un reconocimiento del grado en que la autoridad esté trabajando activamente para establecer las capacidades necesarias que permitan cumplir con todos los aspectos de estos estándares mínimos.

1. Todos los bancos y grupos bancarios internacionales deben ser supervisados por la autoridad del país de origen que desarrolle con propiedad una supervisión consolidada.

Como una condición para la creación y mantenimiento del establecimiento de bancos en el exterior, las autoridades locales deben asegurarse (por sí mismas) que el banco relevante y, si fuera diferente, el grupo bancario, estén sujetos a la autoridad de un supervisor con la capacidad práctica para desarrollar una supervisión consolidada. Para cumplir con este estándar mínimo, la autoridad de supervisión del país de origen debe: (a) recibir información financiera consolidada y prudencial sobre las operaciones del banco o del total de operaciones del grupo bancario, tener la confiabilidad de confirmar esta información a satisfacción, a través de exámenes de campo o por otros medios y de evaluar la información para que pueda relacionarla con la solidez y sanidad del banco o grupo bancario, (b) tener la capacidad de prevenir

afiliaciones corporativas o estructuras que socaven los esfuerzos para mantener la información financiera consolidada o de otra forma impidan una supervisión efectiva del banco o grupo bancario, y (c) tener la capacidad de prevenir que el banco o grupo bancario puedan crear establecimientos bancarios en el extranjero, en jurisdicciones particulares.

2. La creación de un establecimiento bancario en el extranjero debe tener el consentimiento previo de la autoridad local y del banco y, si fuera diferente, de la autoridad de supervisión del país de origen del banco principal.

El consentimiento de una autoridad local para la creación interna de un establecimiento bancario en el extranjero únicamente debe ser considerado si las autoridades del banco principal han dado primero su consentimiento para que el banco o grupo bancario expanda sus operaciones en el extranjero. Este consentimiento siempre debe ser hecho en forma contingente al recibo de consentimiento de la autoridad local. Así, en la ausencia del consentimiento, ya sea de la autoridad local o del banco o grupo bancario o de la autoridad de supervisión del país de origen, la expansión en el extranjero no debe ser permitida. Como cuestión de procedimiento, la autoridad local debe buscar asegurarse por si misma que la autoridad de supervisión del país de origen directamente responsable de la entidad, ha dado su consentimiento para la creación de un establecimiento; esta autoridad, por otra parte, debe asegurarse por sí misma que se ha dado el consentimiento por la autoridad de supervisión más alta, si existiera, que desarrolle la supervisión consolidada con respecto a la entidad como parte de un grupo bancario.

En tanto que la seguridad y solidez de un banco debe ser juzgado por su condición en general, cuando se revisen propuestas para la expansión interna y externa, las autoridades bancarias del país de origen y local, deben sopesar, como mínimo: (a) la fortaleza del capital del banco o grupo bancario y (b) la propiedad de la organización del banco o grupo bancario y de los procedimientos de operación para la efectiva administración de riesgos, sobre una base local y consolidada respectivamente. Al juzgar estos dos criterios, la autoridad local debe estar interesada particularmente del nivel de apoyo que la matriz es capaz de suministrar al establecimiento propuesto.

Las actividades de negocios de los mayores grupos bancarios internacionales cada vez más atraviesan las categorías tradicionales de supervisión. Las actividades individuales o productos pueden ser administrados en una base centralizada o descentralizada, sin dar particular atención a la forma corporativa o a la localización de la oficina principal del banco o grupo bancario. Por esta razón, antes de dar el consentimiento para la creación de un establecimiento en el extranjero, la autoridad local y la del exterior del banco o grupo bancario, por su parte, deben revisar la distribución de responsabilidades de supervisión recomendadas en el Concordato, en orden para determinar si su aplicación al establecimiento propuesto es apropiado.

Si, como resultado de las actividades propuestas del establecimiento o la locación y la estructura de administración del banco o grupo bancario, ya sea que la autoridad concluya que la división de las responsabilidades de supervisión sugeridas en el Concordato no es apropiada, entonces la autoridad tiene la responsabilidad de iniciar las consultas con otras autoridades para que ambas alcancen un entendimiento explícito sobre cual autoridad está en la mejor posición

para tomar responsabilidad primaria, ya sea generalmente o con respecto a actividades específicas. Una revisión similar debe emprenderse por todas las autoridades si hay un cambio significativo en las actividades o estructuras del banco o grupo bancario.

La falta de acción en la parte de ambas autoridades será interpretada como una aceptación de la división de responsabilidades establecidas en el Concordato. Así, cada autoridad es responsable de hacer una elección deliberada entre la aceptación de sus responsabilidades bajo el Concordato o de iniciar la consultas sobre una distribución alternativa de las responsabilidades de supervisión para el caso que se tenga a la mano.

3. Las autoridades de supervisión deben poseer el derecho de reunir información de los establecimientos bancarios en el exterior, de bancos o grupos bancarios de los cuales tengan a su cargo la supervisión

Como condición para dar un consentimiento interno o externo para la creación de un establecimiento bancario en el exterior, la autoridad de supervisión debe llegar a un entendimiento con la otra autoridad para que ambos puedan recolectar información en el alcance necesario que les permita realizar una supervisión efectiva, ya sea a través de supervisión de campo o por otros medios que les sean satisfactorios, de establecimientos internacionales localizados en otras jurisdicciones de bancos o grupos bancarios constituidos o incorporados en sus respectivas jurisdicciones. Así, el consentimiento para una expansión interna de una autoridad local (prospectiva) generalmente debe ser contingente hasta que haya un entendimiento con la autoridad extranjera del banco o grupo bancario de que cada autoridad pueda recolectar información de sus establecimientos bancarios o grupo de bancos. En forma similar, el consentimiento de la autoridad de la matriz, para una expansión externa, generalmente debe ser contingente hasta que haya un entendimiento con la autoridad local de dicho país. Por medio de tales convenios bilaterales, todas las autoridades del país de origen deben ser capaces de mejorar sus habilidades para revisar la condición financiera de los establecimientos de los bancos o grupos bancarios en el exterior.

4. Si la autoridad local de un país determina que cualquiera de los estándares mínimos precedentes no se cumplen para su satisfacción, esa autoridad puede imponer medidas restrictivas necesarias para satisfacer sus intereses prudenciales, que sean consistentes con estos estándares mínimos, incluyendo la prohibición de la creación de establecimientos bancarios

Al considerar si el consentimiento para la creación de un establecimiento bancario de un banco o grupo extranjero o cuando se revisa cualquier propuesta de un banco o grupo extranjero que requiere su consentimiento, la autoridad local debe determinar si el banco o grupo bancario está sujeto a una supervisión consolidada por una autoridad que tenga - o que está trabajando activamente para establecerla - la capacidad necesaria para cumplir con estos estándares mínimos. Primero, la autoridad local debe determinar si el banco o grupo bancario está constituido o incorporado en una jurisdicción con la cual tenga un mutuo entendimiento para la recolección de información de los establecimientos extranjeros. En segundo lugar, la autoridad local debe determinar si el consentimiento para una expansión externa ha sido concedida por una autoridad apropiada del país de origen. Tercero, la autoridad local debe determinar si el

banco y, si fuera diferente, el grupo bancario está supervisado por la autoridad del país de origen, que tiene la capacidad práctica de desarrollar una supervisión consolidada.

Si estos estándares mínimos no se cumplen en un banco en particular o grupo bancario y la autoridad relevante del país de origen no tiene la voluntad o es incapaz de iniciar el esfuerzo para adoptar las medidas que cumplan con estos estándares, la autoridad local debe prevenir la creación de cualquier establecimiento foráneo en su jurisdicción, ya sea de un banco o de un grupo bancario. Sin embargo, a su sola discreción, la autoridad local alternativamente puede elegir permitir la creación del tales establecimientos, sujetos a cualesquiera restricciones prudenciales de acuerdo al alcance y naturaleza de las operaciones que tal autoridad considere necesarias y apropiadas para alcanzar sus intereses prudenciales, sabiendo que esta autoridad (por sí misma) también acepta la responsabilidad de desarrollar una supervisión adecuada de los establecimientos locales del banco o grupo bancario sobre una base consolidada de "funcionar independientemente".

Así, si un banco o grupo bancario no está sujeto al nivel de supervisión y cooperación de supervisión que requieren estos estándares mínimos y la autoridad relevante de supervisión no está trabajando activamente en establecer estas capacidades necesarias, únicamente se le permitirá a ese banco o grupos bancarios expandir sus operaciones hacia jurisdicciones cuyas autoridades estén adhiriéndose a estos estándares mínimos si la autoridad local (por sí misma) acepta la responsabilidad de desarrollar la supervisión de los establecimientos del banco o grupo bancario que sean consistentes con estos estándares mínimos.

Traducción de la Superintendencia de Bancos de Guatemala.