

Primera visita del Director Gerente del FMI a África

De Rato elogia la reforma de Nigeria

Al término de su visita de dos días a Nigeria el 3 de agosto, el Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, manifestó estar muy impresionado por el



Rodrigo de Rato (izq.), Director Gerente del FMI, Abdoulaye Bio-Tchané, Director del Departamento de África del FMI, y Charles Chukwuma Soludo, Gobernador del Banco Central de Nigeria.

compromiso firme de las autoridades de Nigeria con su programa de reforma económica y social de gran alcance, pero advirtió sobre los efectos desestabilizadores que podría tener el aumento de la inflación. Ésta es la primera parada de la visita a tres países africanos, que también incluye Gabón y Uganda. En un mensaje dirigido al personal del FMI desde Gabón el 4 de agosto, De Rato señaló que está siguiendo de cerca la alerta de seguridad relacionada con la amenaza terrorista de Al Qaeda contra la sede del FMI y otras instituciones financieras a la vez que mantiene su compromiso de reunirse con los dirigentes africanos para apoyar la importante labor del FMI en este continente. Aseguró al personal del FMI que se han tomado medidas para garantizar su seguridad y subrayó la importancia de continuar con la labor que desempeña el FMI a favor de los países miembros (véase el recuadro, página 233).

En Nigeria, De Rato se reunió con el Presidente Obasanjo y su equipo económico, otros altos funcionarios gubernamentales y *(Continúa en la página 233)*

Nuevo informe de la OEI

Hubo fallas en Argentina, pero también en el FMI

En el decenio de 1990 se tenía a Argentina por un modelo de estabilización económica y reforma con criterios de mercado pero, en diciembre de 2001, el país se sumió en una crisis devastadora al declararse en cesación de pagos de su deuda soberana. Poco después abandonó el régimen de convertibilidad, en cuyo marco se había fijado la paridad uno a uno del peso frente al dólar de EE.UU. desde 1991. El producto cayó en picada, se disparó el desempleo y se produjeron fuertes disturbios políticos y sociales, todo lo cual puso en tela de juicio el papel que había desempeñado el FMI. El 29 de julio de este año, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) publicó un informe sobre el manejo de la crisis argentina. Shinji Takagi, Asesor de la OEI y jefe del equipo que preparó el informe, habló con Christine Ebrahim-zahed, del Boletín del FMI sobre las conclusiones a las que se llegó.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Por qué merece especial atención el papel que desempeñó el FMI en la crisis de Argentina, a diferencia de otros casos, como el de Indonesia y Corea?

TAKAGI: El FMI no estaba trabajando con Corea e Indonesia inmediatamente antes de las crisis, y éstas se presentaron por sorpresa, pero en Argentina venía trabajando ininterrumpidamente durante 10 años. *(Continúa en la página 230)*



Takagi: El papel del FMI como prestamista de última instancia no justifica que siga prestando a un país que se encuentra en una situación insostenible.

Declaración del
Director Gerente sobre
la seguridad en el
FMI, página 233

229
De Rato visita África

229
Informe de la OEI
sobre Argentina

234
Gestión del riesgo en
el sector de seguros

237
Cooperación
transfronteriza en
el sector financiero

239
Reflexiones en
el 60º aniversario
del FMI

242
Lucha contra el
dinero sucio

y...

236
Publicado en Internet

240
Tasas del FMI



El personal técnico del FMI pudo no haberse dado plena cuenta de los enormes obstáculos políticos que plagaban al país.

—Shinji Takagi

Reflexiones sobre el derrumbe de Argentina

(Continuación de la página 229) **BOLETÍN DEL FMI:** ¿Por qué no pudo el FMI ayudar a que Argentina evitase la crisis?

TAKAGI: En rigor de verdad, hay un límite a lo que una institución internacional puede hacer para influir en la selección de las políticas de un país; eso es responsabilidad de las autoridades. Aun así, son varias las razones por las que el FMI no fue eficaz en su actuación. En primer lugar, el personal técnico del FMI pudo no haberse dado plena cuenta de los enormes obstáculos políticos que plagaban al país. Las autoridades sabían lo que tenían que hacer, pero carecían de la capacidad política para tomar las medidas necesarias. El FMI, por su parte, no utilizó con debida eficacia las herramientas de la supervisión que ejerce por mandato ni las relaciones que mantenía con el país a través de los programas. La condicionalidad era débil y hubo mucha tolerancia con los frecuentes incumplimientos de Argentina.

Además, el FMI fue demasiado optimista —y no fue el único— al estimar el impacto de ciertas reformas que emprendía Argentina, y en las perspectivas de crecimiento económico y la posibilidad de manejar la deuda; por eso siguió trabajando con el país demasiado tiempo, respaldando políticas que eran inadecuadas.

Cuando se desató la crisis y Argentina solicitó acceso excepcional a los recursos del FMI, la institución consideraba que los problemas de la sostenibilidad del tipo de cambio y la deuda eran manejables. Los técnicos también sostenían supuestos muy optimistas sobre lo que ocurría en la economía mundial.

BOLETÍN DEL FMI: ¿En qué medida ayudó la supervisión que ejerció el FMI a identificar las vulnerabilidades que llevaron a la crisis?

TAKAGI: La supervisión careció de la suficiente franqueza en cuanto a la incompatibilidad entre el régimen cambiario argentino y las demás políticas. El FMI reconoció la necesidad de disciplina fiscal y reformas estructurales —sobre todo la reforma del mercado de trabajo— para compensar la paridad uno a uno y apuntalar la convertibilidad, pero subestimó la vulnerabilidad que podría provocar el incremento incesante de la deuda pública y no consideró estrategias de salida cuando fue evidente que no se materializaría un avance significativo en la reforma estructural.

Parte del problema consistió en que el personal técnico no tuvo acceso a datos exactos y puntuales para

Principales conclusiones y recomendaciones de la OEI

Conclusiones

La crisis fue consecuencia de la falta de adopción de las medidas correctivas necesarias con oportuna antelación por parte de las autoridades argentinas. La supervisión ejercida por el FMI no logró destacar la creciente vulnerabilidad de las políticas escogidas por las autoridades, y el FMI cometió el error de respaldar durante demasiado tiempo políticas inadecuadas. En 2000, ya se advertía inquietud por la sostenibilidad del tipo de cambio y de la deuda, pero reconociendo los grandes costos que entrañaría abandonar la convertibilidad, el FMI apoyó los esfuerzos de Argentina por preservar el régimen cambiario. Ese apoyo resultó justificable hasta enero de 2001 porque con este gran respaldo financiero, sumado a una decidida corrección de las políticas, se tenía cierta posibilidad de éxito. Sin embargo, los desembolsos posteriores, efectuados a pesar de que repetidas veces se adoptaron políticas inadecuadas, solo pospusieron la resolución fundamental de la crisis. En retrospectiva, los recursos utilizados en el intento de conservar la paridad podrían haberse aprovechado mejor para paliar algunos de los costos inevitables del cambio de régimen.

Período previo a la crisis. El FMI reconoció correctamente que la disciplina fiscal y la reforma estructural, sobre todo la del mercado laboral, eran esenciales para la viabilidad del régimen de convertibilidad. No obstante, en la supervisión se subestimó la vulnerabilidad que podía provocar el constante aumento de la deuda pública, en vista de que una

gran parte estaba denominada en dólares y se había contraído en el exterior; y no se consideraron estrategias de salida cuando se hizo evidente que no cabía esperar un progreso significativo en materia de reforma estructural. Los obstáculos políticos de larga data resultaron enormes, pero el FMI tampoco utilizó con eficacia los instrumentos disponibles. La condicionalidad era endeble y se admitió una y otra vez que Argentina no la cumpliera.

Fines de 2000. El FMI incrementó los recursos comprometidos hasta US\$22.000 millones, considerando que todo problema de sostenibilidad del tipo de cambio o de la deuda era controlable con firmes medidas en el frente fiscal y en el estructural, estrategia que podría haber funcionado si los supuestos en que se basaba se hubiesen materializado y el programa se hubiese ejecutado en forma impecable. Pero las autoridades no fueron capaces de implementar las políticas tal como se había convenido y las renuncias sucesivas de dos ministros de Economía en marzo de 2001 destruyeron la confianza de los mercados. Luego, el nuevo Ministro de Economía comenzó a tomar una serie de medidas polémicas que sacudieron los mercados, pero el FMI, puesto que no tenía plan de contingencia, continuó con los desembolsos y aumentó los fondos en apoyo del marco de políticas en vigor.

Mediados de 2001. Debería haberse advertido con claridad que la estrategia inicial había fracasado y que tanto el tipo de cambio como la deuda pública de Argentina no podían considerarse sostenibles. Sin embargo, el FMI no presionó a las autoridades para que dieran un giro fundamental al régimen de políticas y, en diciembre de 2001, interrumpió



El personal técnico no tuvo acceso a datos exactos y puntuales para dar seguimiento a las finanzas provinciales, ámbito en el que se estaban haciendo muchas cosas mal.

—Shinji Takagi

dar seguimiento a las finanzas provinciales, ámbito en el que se estaban haciendo muchas cosas mal. En esa época se consideraba aceptable una razón deuda/PIB de hasta 60%: si estaba bien para Europa, estaba bien también para Argentina. Sin embargo, era demasiado alta para un mercado emergente, como Argentina, con una larga historia de cesación de pagos, amplia dependencia de préstamos externos, un sector exportador relativamente pequeño y limitada capacidad para recaudar impuestos. Hubiese sido más adecuada una razón de 30%, como recomienda ahora el personal técnico.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cómo debió haber actuado el FMI para manejar mejor los aspectos políticos de la crisis?

TAKAGI: Esa es una pregunta muy difícil. Como me dijo un economista argentino, si un banco comercial tuviera que conceder un préstamo a un prestatario soberano, primero tendría que evaluar con sumo cuidado la situación política del país para determinar las posibilidades de recuperar el préstamo. El FMI no lo hizo, al evaluar si se justificaban o no los préstamos a Argentina, sobre todo en 2000 y en 2001.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Pero se puede dar ese lujo el FMI, si consideramos que es un prestamista de última instancia?

el respaldo financiero que prestaba al país. La decisión de considerar que el programa se había desviado de sus metas se justificaba plenamente en esas circunstancias, pero la forma en que se tomó la decisión indicaba que la institución no estaba en condiciones de proporcionar gran ayuda a medida que se desencadenaba la crisis. Abandonar la paridad hubiera sido costoso, independientemente del momento en que se concretara, pero si el FMI hubiese adoptado antes un cambio de estrategia se podrían haber mitigado algunos de los costos porque el deterioro de la economía del país habría sido mucho menor y se habría contado con más recursos para moderar el proceso inevitablemente doloroso de la transición.

Recomendaciones

Es menester reforzar más **la supervisión que ejerce el FMI**, haciendo especial hincapié en la sostenibilidad del tipo de cambio y de la deuda a mediano plazo. Para alcanzar esta meta, el FMI debe mejorar los instrumentos que se utilizan para evaluar el tipo de cambio real de equilibrio, examinar el perfil de la deuda desde el punto de vista de la “intolerancia de la deuda” y adoptar una perspectiva a más largo plazo en cuanto a las vulnerabilidades que podrían aparecer a mediano plazo. El debate sistemático de la política cambiaria debe ser un ejercicio de rutina basado en un franco análisis del personal técnico del FMI.

El FMI deberá tener una **estrategia de contingencia** para “limitar el daño”, un conjunto de criterios que permita determinar si funciona la estrategia inicial y que sirva de

TAKAGI: Es preciso tener debidamente en cuenta el riesgo político porque, después de todo, el FMI es un prestamista para situaciones de crisis y, por definición, debe estar dispuesto a conceder préstamos cuando nadie más lo está. Y el FMI tiende naturalmente a dar a sus países miembros el “beneficio de la duda”, pero al mismo tiempo, el hecho de ser prestamista de última instancia, no justifica que siga prestando a un país que se encuentra en una situación insostenible.

BOLETÍN DEL FMI: A fines de 2000 Argentina perdió acceso a los mercados de capital, y solicitó al FMI un considerable incremento del apoyo financiero vinculado al préstamo de marzo de 2000, que hasta ese momento se consideraba precautorio. El FMI, entre enero y septiembre de 2001, decidió darle respaldo financiero excepcional y elevó el compromiso total de recursos a US\$22.000 millones. Sin embargo, en diciembre se decidió no concluir la quinta revisión del programa, con lo que se interrumpió el respaldo financiero. ¿Cómo evaluaría usted la estrategia de manejo de la crisis que siguió el FMI desde fines de 2000 hasta el abandono de la convertibilidad a principios de 2002?

TAKAGI: El FMI sabía que el costo de abandonar la convertibilidad sería enorme y por eso respaldó los

guía para tomar una decisión cuando sea necesario cambiar de enfoque. Si se duda de la sostenibilidad de la deuda o del tipo de cambio, el FMI deberá indicar que su apoyo está condicionado a un cambio significativo de las políticas del país. Deberá asignarse una alta prioridad a la definición de la función que ha de cumplir la institución cuando un país que pide acceso excepcional a los recursos de la institución tiene un problema de solvencia.

El FMI deberá abstenerse de iniciar una **relación a través de programas** con un país cuando no haya una necesidad inmediata de balanza de pagos y existan graves obstáculos de índole política para que se realice el ajuste o la reforma que se necesiten. El acceso excepcional deberá entrañar la presunción de que la colaboración es estrecha y deberá haber incentivos especiales para forjar ese tipo de colaboración, incluida la comunicación obligatoria al Directorio de todo tema crítico o información que las autoridades se rehúsen a tratar con el personal técnico o la gerencia del FMI (o a revelarles).

Para fortalecer el **papel del Directorio Ejecutivo**, deberán adoptarse los procedimientos necesarios para alentar un seguimiento efectivo por el Directorio de las decisiones que incumban a la gerencia, el suministro de información franca y completa al Directorio acerca de todos los temas pertinentes, y un intercambio abierto de opiniones entre la gerencia y el Directorio sobre todos los temas, incluso los más delicados. Estas iniciativas tendrán éxito solo en la medida en que los accionistas del FMI respalden la función del Directorio como centro principal para la adopción de decisiones.



El Directorio Ejecutivo no desempeñó plenamente su función de seguimiento.

—Shinji Takagi

esfuerzos de Argentina por preservarla. Este apoyo se justificó hasta enero de 2001, porque el respaldo financiero, combinado con fuertes correcciones en las políticas, tenía cierta probabilidad de éxito, pero después de eso, los nuevos desembolsos efectuados a pesar de que las políticas seguían siendo inadecuadas, solo aplazaron la resolución de la crisis.

El Directorio Ejecutivo no desempeñó plenamente su función de seguimiento. Debió haber sopesado otras opciones, como la de dejar de trabajar mucho antes con el país. La situación económica se habría deteriorado mucho menos y los recursos asignados a preservar la paridad se habrían empleado mejor para mitigar algunos de los costos inevitables de una salida dolorosa.

Respuesta del personal técnico del FMI

El personal técnico del FMI está de acuerdo con el diagnóstico básico de la crisis que formuló la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), el cual se asemeja a lo que planteó en octubre de 2003 en un documento sobre las enseñanzas de la crisis argentina. Señala, además, que el informe de la OEI da un importante paso más allá porque examina detalladamente la manera en que el proceso decisorio del FMI contribuyó al curso de los acontecimientos, lo que aporta una nueva perspectiva sobre el funcionamiento de la institución.

Si bien el personal técnico coincide con muchas de las recomendaciones y ya está poniéndolas en práctica, no comparte algunas de las interpretaciones y conclusiones del informe, porque en varios casos éstas dependen mucho del análisis retrospectivo. Por ejemplo —y esto se señala en el informe— no se examinan las influencias externas en las decisiones del FMI, ni se consideran canales informales por los que el Directorio pudo haber recibido información del personal técnico y de la gerencia, lo que significa que no se toman debidamente en cuenta todos los datos en los que se basaron las decisiones del Directorio.

Un importante tema del informe es que el FMI debió haber dado un paso atrás en la relación que mantenía con Argentina a través del programa a fin de evaluar si la estrategia de la política económica estaba realmente encaminada al logro de sus objetivos. Esto se vincula a la necesidad de fortalecer la supervisión en los países que tienen programas con el FMI, tema que se destacó en el examen bienal de la supervisión de 2002. Con base en ese examen, el FMI se preocupa más en asegurar que en las consultas del Artículo IV se preste la debida atención a los puntos que son más importantes en el mediano plazo.

En el caso de Argentina, habría sido conveniente realizar una evaluación más franca de la estrategia de la política económica en lo que respecta al régimen cambiario y su congruencia con otras políticas. La experiencia argentina ilustra claramente la necesidad de analizar con más cuidado la política cambiaria en el contexto de la supervisión, tanto en los informes del personal técnico como en las deliberaciones con las autoridades y a nivel del Directorio.

BOLETÍN DEL FMI: En el informe se señala que el FMI debió haber prestado más atención a la falta de congruencia que existía entre el régimen de convertibilidad argentino y las demás políticas. ¿Por qué no lo hizo?

TAKAGI: En primer lugar, la decisión de un país de escoger su propio régimen cambiario es sagrada para esta institución, y tanto el personal técnico como la gerencia son muy renuentes a oponerse a lo que las autoridades adopten. Es parte de la cultura del FMI. Sin embargo, cuando se hizo evidente que no se estaban aplicando las medidas necesarias, el FMI debió haber informado a las autoridades que no iban en la dirección correcta y que podría ocurrir un desastre en el país. En segundo lugar, las autoridades no iban a considerar ninguna otra opción porque la población no se lo hubiese permitido.

BOLETÍN DEL FMI: Algunos críticos señalaron que el informe está un poco desbalanceado porque se centra principalmente en el papel que desempeñó el personal técnico del FMI y no tanto en el de los accionistas, el Directorio Ejecutivo y la gerencia, ni el de las autoridades argentinas.

TAKAGI: El sesgo que se percibe en el informe se debe a que la mayor parte de la información que recibimos tenía que ver con el equipo técnico del FMI. Es poco lo que apuntamos sobre el papel de los accionistas porque no se documentan las comunicaciones entre la gerencia y cada uno de los accionistas. Y si se documentara, nosotros no hubiéramos tenido acceso a esa información. Si tuvimos acceso a las actas de las reuniones del Directorio Ejecutivo y a las notas de las reuniones informales que nos entregaron los directores ejecutivos mismos.

BOLETÍN DEL FMI: Hay quienes han acusado al FMI de ceder a presiones externas, algunas políticas y otras del mercado, para respaldar a Argentina.

TAKAGI: El equipo que se ocupó de realizar la evaluación está convencido de que esa percepción es incorrecta. Una cosa es decir que la gerencia consultó con los principales accionistas; otra es decir que cedieron ante las presiones de afuera en contra de su propia opinión. Quienes estuvieron directamente involucrados en el proceso insistieron en que las decisiones se tomaron teniendo presentes, para bien o para mal, los mejores intereses de la comunidad internacional. ■

El texto completo, en inglés, del informe preparado por la Oficina de Evaluación Independiente, titulado "Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001", puede consultarse, junto con las respuestas de la gerencia y del personal técnico del FMI y la exposición sumaria de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo sobre dicho informe, en el sitio de la OEI en Internet: www.imf.org/ieo.

De Rato advierte del riesgo de inflación en Nigeria

(Continuación de la página 229) miembros de la Asamblea Nacional, y gobernadores estatales. También se reunió con representantes de la comunidad empresarial y los sindicatos, visitó una clínica de atención en VIH/SIDA y conversó con el profesor galardonado con el premio Nobel, Wole Soyinka.

De Rato subrayó que África constituye una de sus principales prioridades y reconoció el papel crucial que desempeña Nigeria como líder político y económico y como posible ejemplo a seguir para otros países africanos. Describió su visita a Nigeria como una valiosa oportunidad para entender mejor la economía de Nigeria y manifestó su satisfacción por el programa de políticas macroeconómicas aplicadas por el gobierno este año con el objeto de lograr la estabilidad macroeconómica y fortalecer aún más las perspectivas de crecimiento. Subrayó que la aplicación sostenida de este programa, junto con las estrategias paralelas de los estados nigerianos, contribuirá a que Nigeria esté en mejores condiciones para alcanzar su potencial considerable de crecimiento. No obstante, advirtió que las autoridades de Nigeria deberán tomar medidas para utilizar el exceso de ingresos previstos del petróleo de forma que garanticen la estabilidad y reduzcan la inflación, a fin de no malograr los progresos alcanzados hasta la fecha en el ámbito de la reforma económica.

De Rato señaló que el FMI respalda los objetivos básicos y la orientación general de las políticas adoptadas y elogió en particular los esfuerzos del gobierno



Ngozi N. Okonjo-Iweala (Ministra de Hacienda de Nigeria) y Rodrigo de Rato (Director Gerente del FMI).

por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, a través de su participación en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, la Iniciativa para la Transparencia del Grupo de los Ocho y el mecanismo africano de evaluación paritaria de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África. De Rato mencionó que el fortalecimiento de la Comisión de Investigación de Delitos Económicos y Financieros y la Comisión Independiente de Investigación de Prácticas de Corrupción es una medida importante para luchar contra la corrupción. Indicó asimismo que espera que pronto puedan observarse los beneficios tangibles de éstas y otras medidas recientes para mejorar la transparencia y la gobernabilidad, lo que permitirá al gobierno asignar más recursos públicos escasos a la reducción de la pobreza.

Al mismo tiempo, De Rato afirmó que convino con las autoridades de Nigeria en que los desafíos para fortalecer el crecimiento y reducir la pobreza siguen siendo enormes. Para afrontarlos, Nigeria deberá redoblar sus esfuerzos de estabilización y reforzar su programa de reforma en ámbitos como la privatización, las reformas del sector público y la reestructuración del sector financiero. Con este fin, debería promulgarse oportunamente la Ley de Responsabilidad Fiscal pendiente que establecería los cimientos jurídicos necesarios para la transparencia y prudencia fiscal a todos los niveles de gobierno.

De Rato anunció que el Directorio Ejecutivo del FMI respaldó la solicitud del Gobierno de Nigeria de reforzar el marco de supervisión, lo que implicará visitas (trimestrales) más frecuentes del personal técnico del FMI al país para examinar el programa de política económica y la presentación de informes semestrales al Directorio Ejecutivo del FMI. También aseguró que el FMI está dispuesto a ayudar a Nigeria en la medida de lo posible en las esferas comprendidas dentro de su mandato y añadió que el FMI seguirá proporcionando asistencia técnica en el ámbito de la reforma presupuestaria y la gestión monetaria. ■

El FMI refuerza la seguridad

Tras la declaración pronunciada el 1 de agosto por el Secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en la que reconoció la existencia de planes de la organización terrorista Al Qaeda para atentar contra la sede del FMI y otras instituciones financieras internacionales, el Director Gerente, Rodrigo de Rato, envió un mensaje al personal el 4 de agosto desde Gabón. Señaló que se están tomando todas las medidas necesarias para garantizar su seguridad, en consulta con las autoridades de la ciudad de Washington, la Oficina Federal de Investigación (FBI) y el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Afirmó que es importante reconocer que en los últimos años ya se han tomado medidas para reforzar la seguridad, como la fortificación de la sede, y que recientemente se han adoptado nuevas medidas. Consideró que el FMI es un objetivo debido a la función crucial que desempeña como institución mundial encargada de fomentar la prosperidad de todos los ciudadanos del mundo, por ejemplo, promocionando la libertad económica y la transparencia. Por lo tanto, es esencial que siga llevando a cabo eficazmente su labor para cumplir su misión a favor de la economía mundial y de los intereses de los países miembros, incluidos los más pobres.

¿Actividad de riesgo? Una nueva era para la gestión del riesgo en el sector de seguros



Tran: Uno de los cambios más importantes de los últimos años es la desaparición de la línea divisoria entre diferentes sectores de la industria de servicios financieros.

Ante la rápida transformación de algunas funciones tradicionales dentro del sistema financiero, el FMI debe mantenerse más alerta a la evolución de sectores que antes estaban en gran medida fuera de su órbita. Uno de ellos es el sector de seguros, cuya gestión del riesgo e impacto en la estabilidad del sector financiero fueron abordados en un capítulo de la edición de abril de 2004 del informe del FMI sobre la estabilidad financiera mundial, *Global Financial Stability Report*. Las conclusiones de este capítulo, presentadas por Hung Tran, Subdirector del Departamento de Mercados Internacionales de Capital del FMI, sirvieron de base para el foro económico sobre la gestión del riesgo financiero en el sector de seguros de vida celebrado el 30 de junio. El panel estuvo integrado por Charles Lucas (AIG), Grace Osborne (Standard & Poor's), David Strachan (Dirección de Servicios Financieros del Reino Unido) y Keith Buckley (Fitch Ratings), quienes presentaron la visión de diferentes participantes del sector.

Hung Tran observó que uno de los cambios más importantes de los últimos años en el sistema financiero internacional es la desaparición de la línea divisoria entre diferentes sectores de la industria de servicios financieros. En un primer momento la atención se centró en el uso de los instrumentos derivados de crédito por parte de los bancos, pero quizás el avance más importante ha sido la redistribución constante y relativa del riesgo de crédito y de otra índole del sector bancario hacia otros sectores, incluido el sector de seguros.

¿Pero qué magnitud ha tenido esta transferencia? Por ejemplo, en los últimos años el sector de seguros en Estados Unidos ha tomado más riesgo de crédito empresarial no agropecuario que el sector bancario. Según Tran, esas transferencias hacia el sector de seguros naturalmente plantean interrogantes. Además, la transferencia generalizada del riesgo de crédito hacia el sector no bancario también pone en tela de juicio hasta qué punto se ha reducido el riesgo para el sistema financiero en su conjunto, o solo se ha desplazado a sectores menos transparentes, con diferentes sistemas regulatorios y, en algunos casos, con un menor desarrollo de las capacidades de gestión.

El FMI también se cuestiona los efectos de esta transferencia en la estabilidad financiera mundial. Para conocer mejor los nuevos factores que interactúan en el mercado financiero y agudizar la comprensión de la gestión y toma de riesgos, en la edición de abril de 2004 de *Global Financial Stability Report* se examinó la evolución del sector de seguros en mayor profundidad y se publicará un estudio similar, en

septiembre de 2004, sobre el sector de los fondos de pensiones. Entre las principales conclusiones del FMI en relación con el sector de seguros cabe citar:

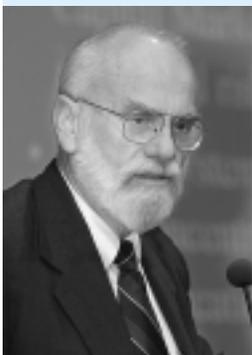
- Las diferencias entre las características de los mercados y en la normativa explican las grandes diferencias que se observan entre países y regiones en la composición de las carteras de activos.
- Los instrumentos de crédito son adecuados para el sector de seguros de vida dada la naturaleza de muchos de los pasivos de las compañías de seguros.
- En los mercados de crédito más desarrollados, las compañías de seguros han mejorado sus capacidades de gestión del crédito e invierten una mayor proporción de sus activos en instrumentos de crédito.
- Los sectores de seguros en países con mercados de crédito más desarrollados y una mayor proporción de instrumentos de crédito en su cartera de activos tienden a ser más estables.
- Tras la experiencia recogida durante la depresión del mercado accionario en el período 2000–02, muchas compañías de seguros, particularmente en Europa, han aumentado su capital, fortalecido la gestión del riesgo e invertido una mayor proporción de sus carteras en productos de crédito, como bonos de empresas y otros instrumentos de crédito, incluidos instrumentos derivados de crédito.

Tran señala que, en general, estos avances han aliviado la presión sobre los riesgos de los balances de las empresas del sector de seguros y, a fin de cuentas, estos cambios han sido un factor positivo para la estabilidad financiera internacional.

Cambios radicales en la gestión del riesgo

Según Charles Lucas, Director del departamento de gestión del riesgo de mercado de AIG, se está produciendo un cambio enorme en la gestión de riesgos en el sector de seguros. Actualmente se habla del riesgo de desfase de activos y pasivos, como lo haría un teórico de las finanzas. Por ejemplo, AIG emplea una pequeña legión de doctores en física matemática y en matemática aplicada para construir modelos de gestión del riesgo.

Se ha prestado mucha atención a los derivados de crédito, pero Lucas advirtió del peligro de sobredimensionar su función en este sector. En la gestión de pasivos —fundamentalmente de seguros de vida y renta vitalicia— las tecnologías de los mercados de capital están invadiendo los sectores tradicionales y las empresas deben replantearse la forma en que diseñan y gestionan el riesgo en esas clases de productos. Los seguros de vida y de renta vitalicia ofrecen beneficios, características y derechos intrínsecos al producto que,



Lucas: Se está produciendo un cambio enorme en la gestión de riesgos en el sector de seguros.

a efectos prácticos, son opciones cuasifinancieras. Según Lucas, las compañías de seguros parten de la teoría financiera estándar de los mercados de capital, la adaptan al contrato de seguro, y estiman el valor razonable y el riesgo. Así tiene su fundamento la cobertura del riesgo usando directamente instrumentos del mercado de capital. En esta forma, los mercados de capital penetran en el sector de seguros con mayor inmediatez.

El mayor interrogante que plantea esta tendencia, a juicio de Lucas, es el grado de “cambio cultural” que traerá aparejado. Lo comparó con el cambio radical que sufrió el sector bancario hace 20–25 años, cuando aparecieron por primera vez las opciones financieras y fue preciso aprender nuevas formas de pensamiento y desarrollar herramientas analíticas muy diferentes. El riesgo de los seguros tradicionales es intrínsecamente diversificable. Sin embargo, los riesgos de las opciones, en general, no pueden diversificarse, y es por ello que resulta tan difícil modificar los enfoques de gestión del riesgo en el sector de seguros. Es preciso abordar el problema y gestionar el riesgo en formas completamente diferentes.

Instrumentos derivados de crédito

Según Keith Buckley, Gerente General de Fitch Ratings, los derivados de crédito tendrán a la larga consecuencias significativas para diferentes sectores y compañías de seguros. A su juicio, este mercado relativamente nuevo y en rápida expansión tiene potencial para concentrar y dispersar el riesgo, y señaló algunos ámbitos de posible preocupación, en particular las asimetrías de la información, la escasa transparencia y divulgación de datos, la dificultad para hacer un seguimiento de los instrumentos derivados de crédito por sector y región.

En una encuesta sobre derivados de crédito publicada en 2003, en este momento en proceso de actualización, Fitch concluyó que el riesgo de crédito mundial se transfiere a diversas instituciones ajenas al sector bancario, como las sociedades de garantía financiera, los sectores de seguros y reaseguros y los bancos regionales. Los aspectos clave que surgen de este estudio, según Buckley, se agrupan en los ámbitos de gestión de la información y del riesgo, divulgación de información financiera y fondos de alto riesgo.

En materia de gestión del riesgo, consideró que la mayoría de las compañías de seguros están haciendo un trabajo razonablemente bueno. Por cierto, hay diferentes niveles de sofisticación, pero las menos sofisticadas tienden a tener una exposición relativamente moderada. Menos optimista fue su visión sobre la divulgación de información, al sostener que desde fuera y con acceso únicamente a la información de dominio público, no es posible comprender cómo las empresas estructuran y reestructuran sus riesgos, ni qué tipo de riesgos asumen. Es por esa razón, expresó, que Fitch ejerce presión para que se divulgue más información a los observadores, inversores, agencias de calificación, etc.

¿Y deberían preocupar los fondos de alto riesgo? Según la información de que se dispone, representan entre el 20% y 25% de la actividad de los derivados de crédito, pero no participaron en la encuesta y tienden a ser herméticos. Buckley agregó que esto reafirma la importancia de la divulgación de información y la necesidad de profundizar el análisis y seguir prestando atención a los derivados de crédito en general.

Riesgos de la calificación

Los fiscalizadores y las agencias de calificación deben, cada uno a su manera, vigilar la gestión del riesgo en las compañías de seguros. Pero, ¿qué es exactamente lo que hace una agencia de calificación? Según Grace Osborne de Standard & Poor's, el objetivo máximo de una agencia de calificación es elaborar una evaluación informada, objetiva y oportuna del riesgo de crédito de la compañía o emisión bajo análisis, y proporcionar esta información al mercado para que los participantes puedan tomar decisiones informadas.

Es un proceso abierto, agregó, y todas las calificaciones y modelos de S&P se publican en el sitio web. Es un enfoque global y sistemático, examina la posición competitiva, la estrategia empresarial y de gestión, el desempeño operativo, el análisis de las inversiones, la suficiencia del capital y de las reservas, y la liquidez o flexibilidad financiera.

Cuando S&P analiza una compañía de seguros de vida, procura determinar la capitalización que debe tener la empresa en función de los riesgos asumidos. Los factores que emplea varían, y reflejan la evaluación que S&P hace del riesgo de incumplimiento intrínseco de los activos (en el caso de instrumentos de crédito) o la volatilidad (en el caso de valores de renta variable). Y a partir de esas evaluaciones individuales, tomadas en conjunto, también se perfilan las tendencias regionales e internacionales más generales. Por ejemplo, Osborne observó que el sector de seguros en América del Norte tiene, actualmente, calificaciones superiores a las de sus pares europeos, cuyas carteras con mayor ponderación de acciones se vieron gravemente afectadas y cuyas posiciones de capital se diezmaron por completo en 2001 y 2002.

Pero la industria aprendió de las experiencias recientes y, a juicio de S&P, actualmente se encuentra fortalecida. Osborne aludió a una fuerte recuperación de la capitalización, buenas tendencias de crédito, mejoras evidentes en la calidad de los activos y mayor eficiencia operativa. Y S&P estimó que estas tendencias continuarán en un contexto de aumento gradual de las tasas de interés. No obstante, también hay desafíos por delante. Osborne advirtió que las primas de riesgo se han estrechado y cualquier alza considerable de las tasas de interés podría tener un impacto negativo. También observó un aumento del riesgo del producto y el alejamiento de los reaseguradores de determinados productos y mercados.



Buckley: Los derivados de crédito tendrán a la larga consecuencias significativas para diferentes sectores y compañías de seguros.



Osborne: El objetivo máximo de una agencia de calificación es elaborar una evaluación informada, objetiva y oportuna del riesgo de crédito.

La visión de un organismo regulador

¿Cómo puede una estructura regulatoria respaldar la gestión del riesgo? David Strachan, Director en la Dirección de Servicios Financieros del Reino Unido, reconoció que la industria de seguros de vida en su país, además de lidiar con un mercado bajista en 2000-02, debió enfrentar un régimen de suficiencia de capital poco flexible.

Ante esta situación, la Dirección de Servicios Financieros suspendió sus restricciones relacionadas con pruebas de tensión y permitió que cada empresa solicitara ser eximida de algunas de las normas mientras mejoraban los mecanismos de gestión del riesgo; todo esto produjo un “gran efecto positivo en el mercado”. El Reino Unido actualmente transita hacia una nueva norma de suficiencia de capital; entre los principales cambios se destacan los siguientes: se exige a las compañías de seguros que utilicen técnicas más modernas para la valuación de opciones y garantías, en particular la constitución de reservas para los pagos discrecionales previstos en los productos de seguro, y se insiste en una norma explícita de capital mínimo —capital de seguridad— frente a los riesgos de inversión.

Sin embargo, la transición a una norma establecida en función del riesgo seguramente tendrá repercusiones. Probablemente sea necesario reequilibrar las carteras (con una disminución de la ponderación de los valores de renta variable de un máximo reciente del 70%), así como dar cobertura a los riesgos de mercado y otros riesgos, y reducir ciertos beneficios de los titulares de las pólizas y productos.

¿Funciones complementarias?

Tran concluyó las presentaciones del panel con una pregunta para la reflexión. ¿Deberían las agencias de calificación desempeñar la función de organismos reguladores? Desde la perspectiva de Fitch, Buckley

señaló que ellos no se consideran organismos reguladores, y no quieren serlo, ni quieren que se los identifique con esa función. Fitch puede calificar empresas y recabar información voluntaria. No puede exigir ni requerir legalmente la información, ni tampoco obligar a las compañías de seguros a tomar medidas. Pero dicho esto, Buckley agregó que Fitch exige a sus analistas que identifiquen situaciones en forma proactiva y no reactiva. En esencia, Osborne coincidió, y reconoció la influencia que ejercen las agencias de calificación y su capacidad para elaborar mecanismos de análisis de riesgo y aplicarlos en todo el sector. Buckley advirtió que el verdadero problema radica en la dificultad que tienen tanto las agencias como los organismos reguladores para evaluar los modelos de suficiencia de capital y de otros riesgos que emplean las empresas de seguros. Es difícil recabar la información, y hay una gran “proliferación” de modelos de riesgo. Puede concluirse que la evaluación general de los modelos de riesgo es cada día más difícil para las agencias y para los organismos reguladores.

Por su parte, Strachan manifestó que le agradecería intercambiar la correspondencia que recibe de titulares de pólizas y miembros del parlamento por las que recibe S&P o Fitch. También reconoció que las agencias de calificación impusieron una disciplina más rigurosa en la capitalización de las aseguradoras. Pero de cara al futuro, prevé responsabilidades complementarias de ambas partes, con importantes funciones a cargo de los organismos reguladores, como es la protección del consumidor, fuera del ámbito de acción de las agencias de calificación, al tiempo que estas últimas contribuirán a aumentar la eficacia de la disciplina del mercado. ■

La transcripción completa, en inglés, de este foro económico puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org).



Strachan: El Reino Unido actualmente transita hacia una nueva norma de suficiencia de capital.

Publicado en Internet, en inglés (www.imf.org)

Comunicados de prensa

- 04/151: Declaración de la misión de funcionarios del FMI a Honduras, 16 de julio
- 04/152: Rodrigo de Rato, Director Gerente del FMI, visitará África, 20 de julio
- 04/153: República de Mozambique: El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo en el marco del SCLP, 20 de julio
- 04/154: República de Tayikistán: El FMI concluye el tercer examen del acuerdo trienal en el marco del SCLP y aprueba un desembolso de US\$14,5 millones, 21 de julio
- 04/155: Declaración de la misión de funcionarios del FMI a Angola, 21 de julio
- 04/156: Declaración del FMI sobre Madagascar, 21 de julio
- 04/157: Ghana: El FMI da la aprobación final al segundo examen del acuerdo en el marco del SCLP y el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME, 23 de julio

- 04/158: República Centroafricana: El FMI aprueba US\$8,2 millones en asistencia de emergencia para la etapa de posguerra, 23 de julio
- 04/159: Declaración de la misión de funcionarios del FMI a Brasil, 27 de julio
- 04/160: Guyana: El FMI concluye el segundo examen del acuerdo en el marco del SCLP y aprueba un desembolso de US\$8,8 millones, 28 de julio
- 04/161: Bangladesh: El FMI concluye el segundo examen del acuerdo en el marco del SCLP y aprueba la activación del Mecanismo de Integración Comercial, 29 de julio
- 04/162: Declaración del Subdirector Gerente del FMI, Agustín Carstens, al término de su visita a Papua Nueva Guinea, 29 de julio
- 04/163: Turquía: El FMI concluye el octavo examen del acuerdo de derecho de giro y aprueba un desembolso de US\$661 millones, 30 de julio

PPME = País pobre muy endeudado
SCLP = Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza

Los delincuentes no conocen fronteras

Cooperación e intercambio de información entre los organismos nacionales de regulación

Ante la creciente integración de los mercados financieros y la internacionalización de los servicios financieros, la cooperación transfronteriza entre los organismos nacionales de regulación es fundamental para la supervisión del sector financiero. Con miras a intensificar esta cooperación, el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI celebró una conferencia el 7 y 8 de julio para examinar la situación actual de “la cooperación transfronteriza y el intercambio de información”. A la conferencia asistieron representantes de organismos de supervisión nacionales y extranjeros; organismos de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo; organismos encargados de establecer normas en materia de banca (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea), seguros (IAIS), valores (OICV) y lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (GAFT); el Grupo Egmont de unidades de inteligencia financiera, y el Foro sobre Estabilidad Financiera.

¿Por qué convocar una conferencia sobre cooperación e intercambio de información? Barry Johnston, Director Adjunto del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI, explicó que si bien cada organismo encargado de establecer normas ha brindado amplia orientación sobre la cooperación y el intercambio de información, todavía queda mucho por hacer para hallar formas de compartir la información, protegiendo al mismo tiempo los derechos legítimos a la privacidad y las obligaciones de confidencialidad de los supervisores. Es necesario, entre otras cuestiones, mejorar el intercambio de información entre los distintos sectores (por ejemplo, entre los organismos de regulación bancaria y de seguros), simplificar las múltiples modalidades de intercambio de información y resolver las posibles diferencias en la manera en que se intercambia la información entre los distintos organismos encargados de establecer normas.

¿Por qué es importante la cooperación?

Ethiopia Tafara (Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos) y Tom Snow (Departamento de Justicia de Estados Unidos) observaron que los mercados financieros son mundiales, las entidades financieras operan más allá de sus límites geográficos y los delincuentes no conocen fronteras. Sin embargo, la autoridad de los organismos de regulación y de ejecución de la ley se detiene en las fronteras nacionales. La brecha generada entre los mercados financieros mundiales y la delincuencia y los límites impuestos a las autoridades nacionales crean un vacío que solo puede cubrirse

mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de información entre supervisores nacionales. La cooperación fomenta la estabilidad y la integridad financieras ayudando a los supervisores a adquirir una visión consolidada de las entidades financieras que supervisan, independientemente de la ubicación geográfica de sus sucursales y filiales.

Barreras y modalidades de cooperación

Los impedimentos más comunes para la cooperación son el secreto bancario, las condiciones de confidencialidad que se imponen sobre los pedidos de información y la falta de facultades de los supervisores para recabar información, según los resultados preliminares de una encuesta presentada en la conferencia por Mary Zephirin (Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI).

Henry Schiffman y Richard Pratt (consultores) mencionaron el conflicto que enfrenta cada organismo de regulación: promover el interés público en el intercambio de información frente a proteger los derechos civiles de los particulares y la confidencialidad de las transacciones comerciales. Estas consideraciones han configurado las facultades y modalidades de cooperación que los legisladores han otorgado a los supervisores financieros. Sin embargo, el marco jurídico y normativo de cada jurisdicción ha abordado la cuestión de distinta forma y, en consecuencia, las disposiciones sobre estas modalidades difieren; de ahí la necesidad de acuerdos formales e informales para salvar las disparidades entre las jurisdicciones.

Cooperación sectorial

La conferencia dedicó mucho tiempo a examinar los procedimientos y las limitaciones de cada uno de los grandes sectores financieros.

Sector bancario. Charles Freeland (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) señaló que este Comité no recomienda ningún mecanismo o acuerdo formal en particular para intercambiar información en este ámbito. Yiu-kwan Choi (Autoridad Monetaria de Hong Kong) y Eva Hüpkens (Comisión Bancaria Federal Suiza) explicaron que en sus jurisdicciones no se requiere un acuerdo formal para compartir la información con contrapartes extranjeras, siempre que las autoridades receptoras estén sujetas a disposiciones de secreto bancario adecuadas en su propia jurisdicción, práctica que apoyaron otros panelistas.

Chris Gaskell (Autoridad de Regulación Prudencial de Australia) mencionó la dificultad para un supervisor (ya sea del país de origen o del receptor) de revelar



Tafara: Los mercados financieros son mundiales, las entidades financieras operan más allá de sus límites geográficos y los delincuentes no conocen fronteras.



Carse: En algunos casos se puede investigar un delito extranjero relacionado con la manipulación del mercado solo si constituye un delito en virtud de las leyes de la autoridad a la que se ha solicitado esa información.

información a contrapartes extranjeras en el contexto de avizorarse problemas en un banco en particular. La inquietud radica en que la divulgación de esa información podría desencadenar una acción prematura que podría comprometer los esfuerzos de recuperación.

Como especial desafío para las jurisdicciones pequeñas, Rochelle Delevaux (Banco Central de Bahamas) señaló la “asimetría” en las relaciones con las jurisdicciones más grandes. Las jurisdicciones pequeñas están sujetas a las exigencias de los estados más grandes, que a veces no están dispuestos a corresponder. Giuseppe Godano (Banco de Italia) planteó un tema similar en el contexto de las relaciones entre los países de origen y los países receptores.

Valores. En este sector a menudo se solicita cooperación en materia de investigaciones, con frecuencia sobre particulares, a diferencia de la banca y los seguros, donde se hace hincapié en la seguridad y la solidez. Los supervisores de valores rara vez tienen la información pertinente a mano y necesitan tomar medidas para adquirirla, lo que dificulta relativamente la cooperación.

La OICV ha respondido desarrollando un acuerdo multilateral formal. Como explicó Tafara, esto permite compartir información con una autoridad extranjera en el contexto de una investigación en marcha, realizar una investigación en nombre de una autoridad extranjera y salvaguardar la información confidencial. La mayoría de las jurisdicciones no admiten las investigaciones sin fundamento y los pedidos de información deben estar respaldados por pruebas de que se ha cometido un delito. David Carse (Comisión de Servicios Financieros de Jersey) señaló que en algunos casos se puede investigar un delito extranjero relacionado con la manipulación del mercado solo si constituye un delito en virtud de las leyes de la autoridad a la que se ha solicitado esa información.

Seguros. Peter Neville (IAIS) afirmó que la recopilación y el intercambio de información no representan un problema en el sector de los seguros. Cheryl-Ann Lister (Autoridad Monetaria de Bermuda) explicó que la información que suele solicitarse a la Autoridad ya está en manos de los supervisores, lo que facilita mucho el intercambio. Como en el sector bancario, la mayoría de los pedidos de información en el ámbito de los seguros tiene que ver con las solicitudes de licencias, la supervisión consolidada y cuestiones prudenciales. Göbel Henning (BaFin, Alemania) declaró que hay buena cooperación en materia de supervisión de seguros entre los 25 estados miembros de la UE y con la asociación de superintendentes de seguros de Estados Unidos. Diversas iniciativas parecen haber facilitado la cooperación en este ámbito, como la base de datos de legislación de seguros de la IAIS.

Lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La característica distintiva de la cooperación en estos ámbitos es que gran parte de la

información que se intercambia está relacionada con los clientes o con las autoridades judiciales y policiales. Recopilar e intercambiar información y proteger al mismo tiempo los derechos civiles es relativamente más difícil en este contexto. Uno de los principales impedimentos es el requisito de que el supervisor que recibe la información no debe divulgarla. Sin embargo, Paul Wright (Dirección de Servicios Financieros del Reino Unido) y Jacqueline Wilson (Comisión de Servicios Financieros de las Islas Vírgenes Británicas) denunciaron casos en que los supervisores de la jurisdicción solicitante están legalmente obligados a transmitir la información a las autoridades en materia penal, lo que limita el alcance del intercambio de información.

El mayor número de solicitudes de información en el contexto de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo hacen necesaria una mayor cooperación intersectorial. Wright explicó que en el Reino Unido la cooperación intersectorial se ha dado a través de comunicaciones en forma de “L”, por ejemplo, un organismo regulador nacional se pone en contacto con un organismo regulador extranjero de otro sector a través de su contraparte extranjera tradicional. William Murden (GAFI) informó que para promover la cooperación intersectorial el GAFI está dialogando con el Comité de Basilea, la OICV, la IAIS y el Grupo Egmont a fin de aumentar el intercambio de información intersectorial en general y entre las unidades de inteligencia financiera y los supervisores bancarios en particular.

Hoja de ruta para el futuro

Es necesario seguir trabajando para facilitar la cooperación y el flujo de la información. Se ha alentado a los organismos encargados de establecer normas para que aumenten la información de contacto sobre las jurisdicciones. Asimismo, se animó a las autoridades nacionales a que den a conocer la información sobre sus disposiciones legales, modalidades y requisitos de cooperación y publiquen estadísticas sobre el intercambio de información.

Se pidió al FMI que, en colaboración con los organismos encargados de establecer normas, prepare un inventario de las barreras, modalidades y prácticas existentes. Ello permitirá comparar los principios sobre el intercambio de información que existen en los cuatro organismos, identificar los elementos comunes y las diferencias, y recomendar formas de fortalecer el cumplimiento de las normas. ■

Ahmed Zorome

FMI, Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros



Lister: Como en el sector bancario, la mayoría de los pedidos de información en el ámbito de los seguros tiene que ver con las solicitudes de licencias, la supervisión consolidada y cuestiones prudenciales.



Murden: El GAFI está tratando de mejorar el intercambio de información intersectorial.

Reflexiones en el 60° aniversario

El FMI debe reconsiderar el grado de “voz y voto” de sus miembros

En una mesa redonda de alto nivel celebrada en Roma el 22 y 23 de julio y organizada por el Comité Reinventing Bretton Woods y el Foro Económico Mundial sobre el tema “60 años después de Bretton Woods: Nuevas perspectivas para el futuro”, Jack Boorman, Consultor y Asesor de la gerencia del FMI, expuso sus reflexiones sobre la forma en que el FMI debería continuar adaptándose a los cambios de la economía mundial.

Boorman observó que en la última década el FMI ha ido cambiando de acuerdo con la evolución de la economía mundial, concentrándose cada vez más en la prevención de crisis, creando nuevos servicios financieros y eliminando otros poco utilizados, transformándose en una institución de excepcional transparencia, modificando su dotación y su estructura, y expandiendo mucho sus actividades de asistencia técnica y capacitación, que gozan de gran prestigio y son muy solicitadas. Al mismo tiempo, ha asumido nuevas funciones.

Lo importante ahora, según Boorman, es profundizar estos logros, en especial en tres ámbitos específicos: el gobierno del FMI, la supervisión y la función de la institución en los países de mercados emergentes.

Gobierno del FMI

Boorman señaló que quizás el tema más amplio relativo al gobierno del FMI sea el grado de “voz y voto” de sus miembros. Al tornarse el mundo más complejo y más estrechamente integrado, podría requerirse un equilibrio diferente, dentro del FMI y otras instituciones internacionales, entre una mayor cesión de soberanía por parte de las naciones a la comunidad internacional y la observancia del principio de subsidiariedad. Además, sea cual fuese el grado de soberanía cedido por los países miembros en el marco del Convenio Constitutivo, ésta no debería recobrase luego mediante decisiones individuales. Los países grandes, en particular, deben actuar según las reglas del juego y abstenerse de usar su poder político fuera de la órbita del FMI para forzar la adopción de decisiones dentro de éste, y los países más pequeños, por su parte, deben resistir la tentación de actuar con pasividad cuando así ocurre. Asimismo, todos los miembros deben demostrar un renovado compromiso de trabajar a través del consenso.

Boorman aludió al hecho de que el grado de voz y voto no haya seguido el ritmo de los cambios operados en la economía mundial, lo que se refleja en un esquema distorsionado de representación dentro del FMI, y señaló que los siete países principales de Asia (excepto Japón) tienen cuotas totales inferiores a las

de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza, pese a tener una participación siete veces superior en el PIB mundial y un volumen de comercio mucho mayor. Si bien no defendió ninguna fórmula de cálculo en particular, Boorman indicó que las cuotas deberían basarse principalmente en la participación de cada país en los flujos comerciales y financieros. De no modificarse esta situación, esas distorsiones empañarían la legitimidad de las decisiones del FMI. Para mejorar la eficiencia de la institución, Boorman sugirió además reducir el número de grupos de países en el Directorio Ejecutivo y designar personas de mayor rango como directores ejecutivos dentro de sus respectivos gobiernos.

Supervisión

Según Boorman, la supervisión —el seguimiento que lleva a cabo el FMI sobre las políticas económicas de los países miembros— sigue siendo una función de la institución y de sus miembros poco comprendida, a menudo evidente solo para un reducido grupo de funcionarios. Si bien se reconoce que el personal técnico del FMI desarrolla aquí una labor de primer orden, se plantean ciertas cuestiones básicas respecto al objeto de la supervisión, sus destinatarios y su eficacia.

Boorman indicó que la supervisión es ante todo un medio de determinar si cada país miembro cumple con las obligaciones establecidas en el Artículo IV del Convenio Constitutivo en el ámbito, por cierto vasto, de la política cambiaria. El FMI también asesora y ayuda a sus miembros mediante la supervisión. Además de la evaluación macroeconómica, componente típico de esta labor, los funcionarios locales desean que el personal del FMI aporte la experiencia recogida en otros países para abordar los problemas que ellos enfrentan. Para ello, el FMI debe procesar la amplia gama de experiencias y enseñanzas de los diferentes países y hacer que el personal esté familiarizado con ellas.

El primer requisito para una supervisión eficaz es la competencia técnica y cierta sagacidad política. Pero otro requisito —vital para prevenir las crisis— es la capacidad de lograr que las autoridades nacionales adopten las medidas apropiadas cuando se vea comprometida su vulnerabilidad. Boorman planteó la disyuntiva entre emplear la persuasión privadamente o formular advertencias de manera pública, preguntándose si el tema había quedado plenamente resuelto en las medidas, por lo demás bienvenidas, adoptadas por el FMI para mejorar la transparencia. Aunque gran parte del impulso hacia una mayor transparencia ha sido de carácter voluntario, el posible efecto sobre el

Los países grandes, en particular, deben actuar según las reglas del juego y abstenerse de usar su poder político fuera de la órbita del FMI para forzar la adopción de decisiones dentro de éste.

—Jack Boorman

El FMI debe procesar la amplia gama de experiencias y enseñanzas de los diferentes países y hacer que el personal esté familiarizado con ellas.

—Jack Boorman

papel del FMI como asesor confidencial y propulsor de medidas de política, frente a su nuevo papel como proveedor de información a los mercados, exige una mayor reflexión. Es difícil saber, señaló Boorman, si los funcionarios nacionales se mantendrán dispuestos a compartir información si los informes del personal del FMI también están destinados a los mercados.

La función del FMI en los países de mercados emergentes

Boorman señaló que cuatro temas relativos al papel del FMI en los mercados emergentes merecen especial atención: el envío de señales orientadoras, la política de acceso a los recursos del FMI, los mecanismos de renegociación de la deuda y la política de concesión de crédito a países con atrasos.

Las **señales orientadoras** se patentizan más claramente en la aprobación o no por parte del FMI de acuerdos financieros con los países miembros. Al aumentar la transparencia durante la última década, prácticamente todo lo que el FMI haga o diga puede ser interpretado como una señal de sus opiniones sobre un determinado país. Las señales más obvias son las que envía al aprobar, continuar, postergar o interrumpir acuerdos de préstamos con los países, pero también las hay en la naturaleza misma del acuerdo.

Algunos intentos de dar respuesta a los permanentes reclamos de mecanismos para que el FMI envíe señales al mercado han sido infructuosos. Por ejemplo, las líneas de crédito contingente (LCC) creadas en 1999 tenían por objeto proteger a los países del efecto de contagio financiero, pero el mecanismo fracasó por falta de uso y se dejó que caducara. Los problemas son conocidos: los acreedores querían más condicionalidad y un ritmo más lento de desembolsos, y los prestatarios, menos condicionalidad y más fondos en la etapa

inicial; la señal de entrada sería seguramente positiva y recibida con beneplácito, pero la de salida podía constituir un problema; algunos veían riesgo moral, otros, disciplina en materia de políticas. Y había quienes temían que la función del FMI gravitara hacia la de una calificadora de riesgo. Boorman señaló que estos dilemas continuarán obstruyendo los intentos de crear en el FMI nuevos y más imaginativos mecanismos de envío de señales, pero recomendó que tales mecanismos sean sencillos. Quizá la respuesta, sugirió, esté en seguir empleando el contundente instrumento de aprobación de un acuerdo de derechos de giro, en un mayor uso de estos acuerdos con fines preventivos, y en la evaluación más sutil (y pública) de los informes del personal en el contexto de la supervisión, abandonando la búsqueda de cualquier solución intermedia.

La cuestión de la **política de acceso** de los países miembros a los recursos del FMI también está en gran medida irresuelta, sostuvo Boorman. Los reclamos para que se restrinja tal acceso obedecen a consideraciones de riesgo moral, los presuntos beneficios de una mayor previsibilidad para los mercados y el deseo de limitar el margen de acción de la gerencia del FMI tras las crisis financieras de los años noventa.

Pero cada una de estas motivaciones a su vez puede ser cuestionada. Pocos ven riesgo moral entre los deudores: la mayoría de los gobiernos no sobrevive a las crisis y es improbable que las atraigan por el simple hecho de que el FMI esté allí con sus cuantiosos recursos. Boorman reconoció que el problema sí se da entre los acreedores, pero no es preponderante, y limitar el acceso a los recursos del FMI no es un elemento necesario ni una respuesta sensata a este fenómeno. Agregó que si el FMI actuara en forma más predecible ante los mercados, éstos, en lugar de actuar con la debida prudencia, apostarían a lo seguro y se retirarían a tiempo.

Además, dado que las necesidades de liquidez son a veces considerables —y puede ser conveniente cubrirlas (como en el caso de México en 1995)— el FMI debe poder responder de manera apropiada. Boorman aprobó las medidas que ponen la carga de la prueba en quienes recomiendan otorgar “acceso excepcional”, pero espera que por esa causa el FMI no se encuentre con las manos atadas cuando sea conveniente asignar recursos importantes a un país en dificultades. Destacó además que ese acceso no parecería tan importante ni se lo categorizaría como excepcional si el volumen de los recursos estuviese más acorde con las nuevas realidades de la economía mundial.

Renegociación de la deuda. Como elemento positivo en relación con la política de acceso, Boorman consideró que el debate y las deliberaciones sobre los mecanismos de reestructuración de la deuda soberana (MRDS), las cláusulas de acción colectiva (CAC) y los códigos de conducta han sido tremendamente productivos. No solo representaron un avance al inducir a los

Tasas del FMI

Semana del	Tasa de interés del DEG	Tasa de remuneración	Tasa de cargos
2 de agosto	1,91	1,91	2,94
9 de agosto	1,91	1,91	2,94

La tasa de interés del DEG y la tasa de remuneración se calculan como promedio ponderado de las tasas de interés de determinados valores financieros nacionales a corto plazo que se negocian en los mercados monetarios de cinco países cuyas monedas constituyen la cesta de valoración del DEG. La tasa de remuneración es la tasa de rentabilidad del saldo remunerado de los países miembros en el tramo de reserva. La tasa de cargos, una proporción de la tasa de interés del DEG, es el costo del uso de los recursos financieros del FMI. Las tres tasas se calculan todos los viernes y se aplican a la semana siguiente. Las tasas básicas de remuneración y de cargos se ajustan además con arreglo a los mecanismos de distribución de la carga. Las tasas más recientes pueden obtenerse llamando al teléfono (202) 623-7171 o consultando el sitio del FMI en Internet (www.imf.org/cgi-shl/bur.pl?2004).

Puede obtenerse información general sobre financiamiento y tasas del FMI en www.imf.org/external/fin.htm.

Datos: FMI, Departamento Financiero

países de mercados emergentes a incluir tales cláusulas en sus emisiones de bonos, sino que además contribuyeron a que la comunidad internacional comprendiera mucho mejor estas cuestiones. Si bien probablemente las CAC no basten para resolver los casos más complejos, el sistema financiero internacional se encuentra no obstante en mejor situación que antes de que se difundiera su uso. Boorman consideró que en un futuro no muy lejano se reabrirá la discusión sobre algún tipo de mecanismo legal, razón por la cual recomendó tener a mano todo el trabajo institucional, académico y jurídico ya realizado en el contexto del actual debate.

Boorman concluyó su exposición refiriéndose a la política de **concesión de préstamos a países con atrasos**, la cual describió como un mecanismo claro y directo, fundado en la experiencia y orientado a establecer un equilibrio. Si un país incurre en atrasos con sus acreedores privados, la comunidad internacional no puede dejar librada la decisión de ayudarlo al criterio de los acreedores, que podrían exigir que el acuerdo sobre la deuda preceda a cualquier préstamo del FMI. Al mismo

tiempo, el sector oficial debe reconocer los derechos legítimos de los acreedores. Para que el FMI inicie o continúe la concesión de crédito al país, debe determinarse si el país está actuando de buena fe en la búsqueda de una solución a su problema con sus acreedores.

En cuanto al caso de Argentina, consideró indefendible toda política que deje la determinación del rumbo fiscal a mediano plazo del país —más allá de lo que exija atender el servicio de la deuda frente a las instituciones financieras internacionales— a los deudores y a los acreedores privados antes que al FMI, dado que, en última instancia, el FMI deberá juzgar la sostenibilidad de la posición de Argentina en el marco de cualquier acuerdo que se alcance. Destacó además que si el FMI elude participar directamente en el proceso de reestructuración de la deuda, habrá entonces quienes exijan que se redefina su calidad de acreedor privilegiado, lo que causaría un daño irreparable a la institución y a su función de asistencia a los países para resolver las crisis de la deuda que inevitablemente seguirán produciéndose. ■

Es difícil saber si los funcionarios nacionales se mantendrán dispuestos a compartir información si los informes del personal del FMI también están destinados a los mercados.

—Jack Boorman

Nuevas perspectivas sobre el futuro del FMI

Coincidiendo con el 60º aniversario del FMI y el Banco Mundial, se celebró la primera mesa redonda de la serie “60 años después de Bretton Woods: Nuevas perspectivas sobre el futuro” para analizar nuevas ideas sobre la arquitectura del sistema monetario internacional. En el debate participaron altos funcionarios gubernamentales de 14 países, directivos principales de mercados financieros y muchos de los expertos técnicos más destacados del mundo para examinar cómo deberían adaptarse las instituciones y acuerdos monetarios internacionales para afrontar los desafíos actuales. El debate se centró en unos pocos temas clave:

¿Son sostenibles el déficit de Estados Unidos y los superávit de Asia? Hubo gran variedad de opiniones con respecto al déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, los superávits de Asia y la acumulación de reservas relacionados con dicho superávit, así como la sostenibilidad de cada uno de ellos. Unos señalaron que el déficit de Estados Unidos representa una proporción relativamente pequeña del ahorro mundial (10%) y apuntaron al dinamismo, las tasas de crecimiento sin precedente y la estabilidad de la economía de este país. En cambio, otros subrayaron la continua acumulación de pasivos de Estados Unidos frente a entidades oficiales extranjeras, y señalaron que éstos son insostenibles y arriesgados.

Transferencia de poder a la periferia. Los países en la periferia del sistema monetario internacional tienen ahora la capacidad de afectar al centro. Los participantes señalaron que muchos países en la periferia mantienen tipos de cambio fijos o vinculados a una moneda y controles de capital. Por lo tanto, habría que establecer distintas normas para los diferentes países miembros del FMI y algunos

indicaron que debería relanzarse el debate sostenido en 1996–97 sobre la conveniencia de dar al FMI jurisdicción sobre la cuenta de capital como mecanismo para mejorar estas normas.

Calidad de las instituciones. El desarrollo institucional ha ido a la zaga de la estabilización y el mejoramiento de las políticas económicas en muchos países. Los participantes coincidieron casi por unanimidad en la necesidad de prestar más atención a ámbitos tales como la gobernabilidad, el desarrollo de órganos supervisores y reguladores, el Estado de Derecho y la reforma del mercado de trabajo para que el modelo de mercado abierto pueda ser eficaz y sostenible en el mundo en desarrollo.

¿Cuánta condicionalidad? Se debatió el alcance adecuado de la condicionalidad en los acuerdos respaldados por el FMI. Algunos participantes indicaron que el problema está relacionado más bien con la selección de objetivos y que el FMI mantendrá sus exigencias y evitará otorgar dispensas.

Resolución de crisis. Pocos respaldaron la idea de reconsiderar cuanto antes la propuesta de creación de un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, pero sí se apoyó en general la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo de moratoria autorizada y directrices sobre su uso para complementar la función del FMI en las crisis de los mercados de capital.

Definición más clara de las funciones del FMI y el Banco Mundial. Algunos participantes instaron a eliminar la superposición de funciones del FMI y el Banco Mundial. Consideraron que el FMI es el “guardián financiero” que interviene en crisis financieras mediante la concesión de préstamos a corto plazo, mientras que el Banco Mundial se encarga de fomentar el desarrollo a más largo plazo y la reducción de la pobreza.

Lucha contra el dinero sucio

Nadie sabe a ciencia cierta cuánto dinero se lava anualmente, pero según cálculos fiables, la economía ilícita podría representar hasta un 2% a 5% del PIB mundial. En los países, las fuerzas del orden han combatido los delitos financieros por muchos años; a partir del 11 de septiembre de 2001 la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo también ha pasado a ser una prioridad para la comunidad internacional. Debido a su especialización en los sistemas financieros y al carácter casi universal de sus 184 países miembros, el FMI desempeña un papel preponderante. A fin de determinar los avances logrados, Camilla Andersen habló con Barry Johnston, Director Adjunto del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros y responsable de la campaña contra el lavado de dinero en el sector financiero del FMI, y con Jean-François Thony, Consejero Jurídico Adjunto del Departamento Jurídico, encargado de las cuestiones legales.

Según Johnston, el 11 de septiembre dejó en claro que el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son problemas mundiales, y hay que establecer sistemas mundiales para combatirlos. Si el sistema de un país presenta una deficiencia, surge el riesgo de que ambos fenómenos se trasladen a ese país.

Los costos sociales y políticos del lavado de dinero son altos. La delincuencia organizada puede infiltrar las instituciones financieras, tomar control de amplios sectores de la economía y corromper el sistema político. Además, el dinero sucio puede desestabilizar los sistemas financieros de un país y ocasionar graves crisis financieras. Johnston explicó que el lavado de dinero puede ser un síntoma de que las instituciones financieras sufren problemas más generales de gestión

de gobierno que pueden incidir en gran medida en el desarrollo económico de un país. Algunos ejemplos son las recientes crisis bancarias en América Latina y otras regiones.

Cómo se lava el dinero

Las transferencias ilícitas de dinero tienen dos motivos básicos: ocultar el origen delictivo de los fondos y evitar su decomiso. Según Thony, como el producto del delito suele ser dinero en efectivo, el primer paso del lavado —que por lo general es el más difícil— consiste en integrarlo en el sistema financiero. Una vez hecho esto, con ese dinero se llevan a cabo una serie de transacciones cuyo objeto es aparentar un origen legítimo.

En la tercera fase, los fondos —prácticamente limpios a esta altura— se reinvierten en la economía lícita. Thony indica que estas inversiones suelen efectuarse de tres maneras. Una es el consumo: a los delincuentes les gustan los yates, los autos y las mansiones. Otra son las inversiones convencionales; no son raros los casos de delincuentes que invierten como ‘buenos padres de familia’ en instrumentos de poco riesgo, como bonos y anualidades. La tercera manera consiste en invertir el dinero casi limpio en negocios como casinos, restaurantes, cines y hoteles, que suelen recibir muchos pagos en efectivo. De hecho, ese tipo de negocios pueden servir por sí solos como máquinas de lavado de dinero.

La función del FMI

Debido a su especialización en asuntos financieros, el FMI se ha convertido en un elemento clave de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En marzo, tras concluir con éxito un programa piloto de 12 meses en el que el FMI y sus socios evaluaron los regímenes antilavado de dinero de más de 50 países, los accionistas decidieron que tales evaluaciones se conviertan en norma de trabajo de la institución. La labor del FMI abarca los siguientes aspectos:

- Evaluar la manera en que los países cumplen una norma internacional; en este caso, las 48 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (véase el recuadro).
- Brindar asistencia técnica a los países miembros para que cumplan con las recomendaciones del GAFI.
- Ofrecer capacitación a otras organizaciones a fin de que puedan realizar evaluaciones y prestar a su vez asistencia técnica.
- Realizar consultas con entidades como la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción para generar consenso político en torno a la

Los PESF son voluntarios, ¡pero no a gusto del consumidor!

—Jean-François Thony

Las 48 recomendaciones del GAFI

El GAFI ha encabezado la campaña contra el uso delictivo del sistema financiero. En 1990, la entidad emitió 40 recomendaciones para crear un régimen básico de lucha contra el lavado de dinero. La revisión más reciente de las recomendaciones tuvo lugar en 2003, con aportes del FMI y el Banco Mundial. A raíz de los ataques terroristas en Estados Unidos, el GAFI amplió su misión que comprende no solo el lavado de dinero sino también el financiamiento del terrorismo. Para ello emitió ocho recomendaciones especiales que tienen por objeto impedir el acceso de los terroristas y sus seguidores al sistema financiero internacional.

En agosto de 2002, el FMI y el Banco Mundial adoptaron las 48 recomendaciones del GAFI como norma para sus tareas operativas.

necesidad de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

- Realizar estudios, por lo general en colaboración con otros organismos.

Esta labor se lleva a cabo en estrecha cooperación con otros organismos, entre ellos el Banco Mundial, cuyo personal hace evaluaciones y brinda asistencia técnica junto con la del FMI en el marco del programa de evaluación del sector financiero (PESF). Asimismo, el FMI coordina mucho sus actividades con el GAFI en la formulación de metodologías, con los siete órganos regionales tipo GAFI que realizan sus propias evaluaciones, y con las Naciones Unidas, incluidos los comités contra el terrorismo en Nueva York y el Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero en Viena. Según Thony, los esfuerzos de los organismos internacionales puede resumirse así: primero, cerciorarse de que los países estén en condiciones de combatir la delincuencia y, segundo, ayudarlos a armonizar sus marcos jurídicos a fin de que ni los delincuentes ni los terroristas puedan aprovecharse de las diferencias en las legislaciones de los países.

La delincuencia la combaten los países, no el FMI

Johnston señaló que el FMI no se dedica a combatir la delincuencia con normas. La lucha corresponde a los países. Las normas son apenas un parámetro de su capacidad que permite determinar si están en vigencia las leyes y los mecanismos institucionales necesarios para que la lucha sea eficaz. En tal sentido, las evaluaciones son ante todo una herramienta de diagnóstico mediante la cual se distinguen las ventajas y desventajas de los regímenes contra el lavado de dinero en cada país. A partir de ahí, la asistencia técnica para ayudar a generar las capacidades se presta a pedido de las autoridades del país.

Las evaluaciones en el marco del PESF son voluntarias, pero una vez que un país acepta que su sector financiero sea analizado, la evaluación según la norma de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es automática. Como lo explica Thony, los PESF son voluntarios, ¡pero no a gusto del consumidor! A fin de ampliar el alcance de las evaluaciones, el FMI también ha circulado cuestionarios entre los países que están llevando a cabo la consulta del Artículo IV (evaluaciones periódicas que el FMI realiza sobre las economías de sus países miembros). Johnston espera que, a la larga, los 184 países miembros se sometan a una evaluación, ya sea a cargo del propio FMI, el GAFI o uno de los órganos regionales tipo GAFI.

¿Trato desigual?

En el marco de un programa especial sobre centros financieros extraterritoriales, el FMI también evalúa



Jean-François Thony (izq.) y Barry Johnston. El FMI se ha convertido en un elemento clave de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

jurisdicciones ajenas a la institución, como las Bermudas, las Islas Caimán, la Isla de Man, Guernsey y Jersey (véase el *Boletín del FMI* del 23 de febrero). En efecto, prácticamente todos los centros extraterritoriales ya han pasado una primera ronda de evaluaciones.

Ante esta meticulosidad, muchos expertos han criticado al FMI y a otras instituciones que combaten el lavado de dinero por ser tan implacables con los países pequeños con prósperos centros extraterritoriales, mientras que dejan pasar por alto las operaciones ilícitas en los grandes países industriales. Johnston no considera justa esta crítica e indicó que la estrategia del FMI siempre ha sido uniforme, voluntaria y basada en la cooperación. Si bien se han realizado evaluaciones en unos cuantos centros extraterritoriales como las Bahamas, las Bermudas, las Islas Caimán y las Islas Cook en el marco del programa especial, también se han evaluado países grandes, como Alemania, Canadá, Francia, el Reino Unido, Singapur y Suiza en el marco de los PESF.

Thony señala que la impresión de trato desigual puede deberse a que en muchos países industriales las leyes sobre este tema se promulgaron hace ya algún tiempo, lo cual les da una ventaja sobre los países más pequeños con menos capacidad.

A pesar de esta ventaja de orden jurídico, los países industriales no han podido evitar convertirse en destino de los fondos ya blanqueados. Según Thony, los países industriales suelen verse involucrados en la segunda etapa del lavado de dinero. Históricamente, el efectivo ingresa en el sistema financiero en los países cuyas leyes antilavado de dinero son escasas o inexistentes, donde una persona puede entrar a un banco con una maleta de dinero y depositarlo en su cuenta sin ningún inconveniente. De ahí, el dinero se transfiere al corazón de los sistemas financieros más sólidos, donde es muy difícil distinguir las transacciones delictivas de las legítimas. Sin embargo, admite que si bien se han tapado muchas lagunas, los métodos utilizados para lavar dinero son cada vez más sofisticados.

El lavado de dinero puede ser un síntoma de que las instituciones financieras sufren problemas más generales de gestión de gobierno que pueden incidir en gran medida en el desarrollo económico de un país.

—Barry Johnston



Laura Wallace

Directora

Sheila Meehan

Redactora principal

Camilla Andersen

Elisa Diehl

Christine Ebrahim-zadeh

Jacqueline Irving

Redactoras

Niccole Braynen-Kimani

Maureen Burke

Ayudantes de redacción

Julio R. Prego

Diseñador gráfico

Con la colaboración de

Graham Hacche

Prakash Loungani

Edición en español

División de Español

Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Lourdes Reviriego

Traducción

Adriana Vilar de Vilarriño

Corrección de pruebas

Gladys Murillo

Composición gráfica

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento sobre el FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información, salvo las fotografías e ilustraciones que no pueden reproducirse en forma alguna. La correspondencia debe dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes de pedido deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2004, IMF, Washington, D.C. 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: publications@imf.org.

16 de agosto de 2004

244



Los países pobres siguen siendo los más susceptibles a que los delincuentes exploten sus sistemas financieros. De hecho, datos recientes apuntan a la necesidad de que la comunidad internacional centre sus esfuerzos contra el lavado de dinero en los riesgos más importantes. Para el FMI, esto supone dirigir más recursos de asistencia técnica al fortalecimiento de las capacidades de los países pobres. En los últimos 12 a 18 meses, el FMI ha asignado a la asistencia técnica unos dos tercios de los recursos de este rubro y más de 80 países se han beneficiado de los conocimientos técnicos de la institución.

Dólares del sistema hawala

El FMI también está estudiando los sistemas informales de transferencias, como el hawala, muy comunes en Oriente Medio. La vulnerabilidad especial de estos sistemas se debe a que los "dólares hawala" no dejan rastro. El objetivo es combatir los usos delictivos de estos sistemas y proteger los legítimos, como las remesas que los trabajadores extranjeros envían a sus países.

Johnston señaló que se necesitan más estudios para definir una posible estrategia eficaz. El sector privado no se opone necesariamente a la reglamentación en sí misma, porque reconoce los riesgos de verse inmiscuido en actividades delictivas o en el financiamiento del terrorismo. Lo que se quiere es generar consenso para introducir reglamentaciones que no perjudiquen mucho los usos legítimos de estos sistemas.

Resultados hasta la fecha

Tras un poco más de dos años, la labor del FMI y de otros organismos dedicados a combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo ya está rindiendo resultados palpables. Por ejemplo, antes del 11 de septiembre, solo cuatro países habían ratificado el Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo. Al año siguiente, la cifra había ascendido a 43, y hoy se sitúa en 117.

Pero el mayor logro quizá sea un poco menos tangible. Johnston señaló que el éxito más importante es

que se ha puesto en marcha un proceso mundial. Antes de que el FMI participara, varios otros organismos llevaban a cabo sus propias evaluaciones en virtud de la norma del GAFI, pero con métodos distintos. El FMI y el Banco Mundial han creado un sistema mundial basado en una metodología común, que ha servido para aprovechar mejor los escasos recursos internacionales porque evita la duplicación de esfuerzos. Según Johnston, se trata de un giro importante en la forma de enfocar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a escala mundial.

Aun así, Thony señala que ni él ni sus colegas pretenden eliminar el lavado de dinero de la noche a la mañana. Indica que un aspecto que precisa más atención es la ayuda para que los países creen unidades que centralicen la inteligencia de las instituciones financieras sobre supuestas operaciones delictivas, y comenta que estas unidades han demostrado ser clave en la lucha contra el lavado de dinero, pero su creación está pendiente en la mitad de los países.

Sin duda, el compromiso político es otro elemento esencial. Johnston indicó que en el plano técnico, se puede vender la idea de que se necesitan leyes nuevas o un fortalecimiento de los sistemas de supervisión, pero si no se consigue un compromiso político de alto nivel se produce un estancamiento: las leyes no se aprueban y los recursos no se distribuyen. Hay que cerciorarse de que exista un compromiso político internacional si estos esfuerzos han de rendir fruto a largo plazo.

Gracias a revisiones recientes, el alcance de las recomendaciones del GAFI se ha extendido a nuevos sectores, como las instituciones benéficas y las profesiones contable, jurídica e inmobiliaria. Según Johnston, también en este caso, los países de ingreso más bajo tendrán dificultades importantes para cumplir las normas más estrictas, y las evaluaciones y asistencia técnica deberán tener en cuenta sus necesidades de desarrollo. El FMI tiene previsto iniciar las evaluaciones a partir de las normas revisadas más adelante en el año, y para ello ya está preparando su asistencia técnica y capacitación. ■