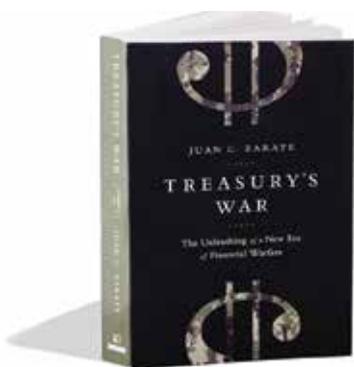


## La continuación de la política por otros medios



Juan C. Zárate

### Treasury's War

#### The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

PublicAffairs, Nueva York, 2013, 336 págs., US\$27,99 (tela).

**T**reasury's War es una visita guiada a una década de esfuerzos del gobierno estadounidense por hacer valer su poderío financiero y económico para lograr sus intereses estratégicos y alterar el desenlace de distintos conflictos. Juan Zárate está bien ubicado para contar qué sucedió: entró en el Departamento del Tesoro bajo el gobierno de George W. Bush como un ex fiscal joven y sociable especializado en antiterrorismo pocos meses antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y llegó al puesto de Viceasesor de Seguridad Nacional.

Zárate participó personalmente en muchos de los acontecimientos que narra aquí: la “guerra contra el terror”, la invasión estadounidense a Iraq, y las campañas para contener las ambiciones nucleares de Corea del Norte e Irán y para socavar los regímenes de Gadafi en Libia y Assad en Siria.

Después del 11 de septiembre, las sanciones financieras y económicas y el papel de la inteligencia financiera se convirtieron en armas cada vez más importantes y eficaces en el arsenal de la seguridad nacional estadounidense. Zárate atribuye este hecho a varios factores; entre ellos, la globalización de los mercados financieros y el papel central que desempeña el dólar de EE.UU. en las operaciones comerciales internacionales.

El autor da a entender, sin afirmarlo, que muchas de las potestades jurídicas del Tesoro fueron establecidas por gobiernos anteriores, pero deja en claro que después del 11 de septiembre el gobierno estadounidense estuvo dispuesto a asumir riesgos y emprender iniciativas que antes habrían sido consideradas demasiado polémicas. El Secretario del Tesoro Paul O'Neill ordenó a sus subordinados imponer sanciones aun en casos con pocos fundamentos objetivos: una, que afectaba a suecos de origen somalí que trabajaban con remesas, dio lugar a protestas del gobierno sueco por razones de derechos humanos, y otra terminó con un fallo contrario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Pero quizás el mejor ejemplo de esta nueva postura agresiva fue la expedición en secreto de citaciones para obtener los registros de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), el proveedor internacional de servicios encriptados de comunicaciones financieras. Pese a ser completamente legal y estar manejado con cuidado, este programa de citaciones ha sido difícil de defender y mantener desde que se hizo público en 2006.

Muchos observadores han señalado que, excluida la acción militar, los programas de sanciones son una de las opciones relativamente limitadas para contener las ambiciones nucleares de Corea del Norte e Irán. Aunque Zárate argumenta persuasivamente que estas medidas han tenido un verdadero impacto en esos regímenes, su eficacia en última instancia es un tema polémico y más complejo que esta obra no aborda del todo.

Zárate presenta más bien una narrativa en primera persona que ayuda al lector a comprender cómo se tomaron las decisiones de política económica, qué motivó a los protagonistas y qué sintieron. Cuenta lo fuera de lugar que se sintieron él y un grupo de funcionarios del Tesoro cuando llegaron a Kabul en un jet militar —de traje y con maletines— poco después de que Estados Unidos invadiera Afganistán, para ayudar a las fuerzas armadas y los

servicios de inteligencia a aprovechar el antiguo sistema *hawala* de transferencia de fondos.

Tras la creación del Departamento de Seguridad Interna, al cual el Tesoro tuvo que ceder el servicio de aduanas y el servicio secreto, Zárate y sus colegas se vieron obligados a probar su relevancia para la seguridad nacional. Lo hicieron mediante la aplicación de sanciones a algunos bancos que se dedicaban a blanquear fondos para evasores de sanciones, narcotraficantes y organizaciones terroristas. Más adelante, la estrategia del Tesoro quedó convalidada cuando el presidente electo Obama decidió nombrar Secretario Interino del Tesoro a Stuart Levey, el rostro público del programa de sanciones contra Irán del gobierno de Bush.

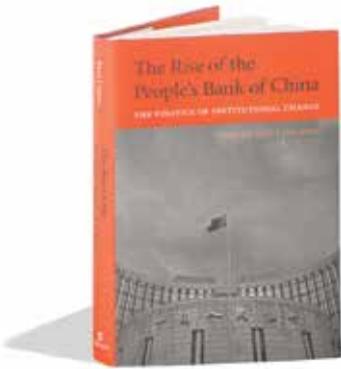
*Treasury's War* presume que poca gente está familiarizada con la función del Departamento del Tesoro y sus potestades para imponer sanciones, extraer y analizar datos financieros de los bancos, y negociar normas internacionales de regulación financiera e intercambio de información, ni con la manera en que estas actividades han ayudado a Estados Unidos a lograr sus objetivos. Zárate comienza con una breve historia de las sanciones económicas, desde la Guerra del Peloponeso en 432 a.C. hasta las sanciones del gobierno de Clinton contra el régimen de Milosevic, los narcotraficantes colombianos, Hezbollah y Al Qaeda en la década de 1990.

En las últimas páginas, Zárate reflexiona sobre algunas de las implicaciones más amplias de las políticas que siguieron él y sus colegas durante la década siguiente al 11 de septiembre. En particular, sugiere que *Treasury's War* ha abierto una caja de Pandora y que la economía y el sector financiero estadounidenses podrían ser vulnerables a medidas similares por parte de sus rivales financieros y económicos. Si *Treasury's War* ha sido tan eficaz como lo señala Zárate, convendría tomar su advertencia en serio.

**Jody Myers**

Consejero Jurídico Adjunto  
Departamento Jurídico del FMI

## Cambiar a tono con los tiempos



Stephen Bell y Hui Feng

### The Rise of the People's Bank of China

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2013, 384 págs., US\$55,00 (tela).

El Banco Popular de China —el banco central de la República Popular de China— es según algunos parámetros el más grande del mundo. A fines de 2012, su balance estaba valorado por el banco británico Standard Chartered Bank en US\$4,5 billones; o sea, más que el del Banco Central Europeo (US\$3,5 billones) y la Reserva Federal de Estados Unidos (US\$3 billones). En comparación con estos y otros grandes bancos centrales, como el Banco de Inglaterra y el Banco de Japón, el banco central de China se destaca en muchos sentidos. Fundado recién en 1948, es una institución relativamente joven, pero ha presidido la transformación estructural más rápida de una economía grande en la historia mundial. Y lo que es más significativo desde la perspectiva de los autores de esta obra es que ha evolucionado en una economía que ha implementado reformas económicas de mercado sin abandonar un sistema político autoritario.

En *The Rise of the People's Bank of China*, Stephen Bell y Hui Feng siguen dos hilos narrativos: primero, la evolución del banco dentro del sistema político chino y, segundo, la evolución de su relación con la economía china y la economía mundial a lo largo del tiempo. Es fácil olvidar cuánto han cambiado la economía y el sistema financiero de China, así como las dife-

rencias entre los desafíos de la crisis financiera asiática y del comienzo de la reforma post-1978 y del período de apertura y los retos actuales. En la segunda sección, el análisis de precios de los activos y la política cambiaria de China —para citar dos temas actualmente de relevancia que han ocupado al banco central— sigue una cronología histórica clara. Pero la finalidad de esta sección es mostrar cómo ha abordado el banco retos sucesivos, no evaluar su desempeño efectivo o hipotético.

Este enfoque institucional y descriptivo predomina en la primera mitad del libro, que podría resultar difícil para el lector no especializado. Pero los conceptos que plantea son útiles: la liberalización económica china exigió no solo que el Estado se retirara de la planificación centralizada, sino que también se adentrara en la regulación. La necesidad de formar una coalición reformista en China fue una de las razones de la restitución de la toma de decisiones económicas a las provincias, un proceso que se ha transformado en un componente tan crucial de la estrategia económica de China que casi nadie se plantea su origen. Los planteamientos en torno a la necesidad y la justificación de la independencia de los bancos centrales —dirimidos para los economistas— también se presentan dentro de un marco interesante.

Sin embargo, con este enfoque más institucional que macroeconómico, los autores ocasionalmente exageran en qué medida ha evolucionado el banco central de China y citan, como prueba de la flexibilidad o como consecuencia del sistema político chino, políticas bancarias que más probablemente sean resultado de la necesidad. Por ejemplo, las operaciones monetarias del banco fijaron metas cuantitativas para los agregados crediticios y monetarios, así como para las tasas de interés, a diferencia de los bancos centrales de las economías avanzadas, que en circunstancias normales se centran en una sola tasa de política monetaria que afecta al mercado de dinero a corto plazo.

Pero el enfoque del banco central chino es común en los países con sistemas financieros sumamente líquidos, más allá de su orientación política. Y en una economía como la de China, donde las tasas de interés bancarias no están reguladas, sería prácticamente imposible alcanzar las metas de la política monetaria usando solo una tasa activa del banco central. Aquí habría sido útil citar a fines comparativos las experiencias de otros mercados emergentes y, dado que el sistema financiero de China sigue estando más controlado que el de casi todos los demás mercados emergentes grandes, quedaría claro cuánto camino le falta recorrer a China. Análogamente, la caracterización que hacen los autores de China como una economía en transición, en lugar de una economía emergente, parece desactualizada; aunque quizá sería más correcto decir que refleja una inclinación soberbia a centrarse en las circunstancias políticas más que las económicas. Hace 20 años, los pares económicos de China pueden haber sido los países reformistas de Europa y Asia central, pero ahora que 11 de esos países forman parte de la Unión Europea en tanto que China se ha transformado en el núcleo del comercio y la producción industrial mundial, esta caracterización no parece tan pertinente.

El creciente perfil internacional del Banco Popular de China refleja naturalmente un interés cada vez mayor en la segunda economía más grande del mundo. El lector interesado en una evaluación del futuro rumbo de la economía china y de la autodefinición de la función del banco central en una nación de creciente influencia quizá se sienta defraudado. Pero dados la historia inusual de China y los retos dinámicos que enfrenta, quienes buscan un libro que exponga la evolución del banco central dentro del contexto de una estructura institucional única se sentirán satisfechos.

**James P. Walsh**

*Economista Principal*

*Departamento de Asia y el Pacífico del FMI*