

Signatura: EB 2011/103/R.39
Tema: 14 c)
Fecha: 10 de agosto de 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Cuestiones reglamentarias concernientes a la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA:

Gestión de los riesgos relacionados con la Cooperativa de Ahorro

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Rutsel Martha

Asesor Jurídico

Tel.: (+39) 06 5459 2457

Correo electrónico: r.martha@ifad.org

Marieclaire Colaiacomo

Oficial Jurídica

Tel.: (+39) 06 5459 2170

Correo electrónico: m.colaiacomo@ifad.org

Envío de documentos:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos

Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 103º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de septiembre de 2011

Para aprobación

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la recomendación contenida en la sección VII.

Resumen

1. En el presente documento se expone a la Junta Ejecutiva la situación de considerable riesgo en que se halla la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA (Cooperativa de Ahorro) y se solicitan sus observaciones para que la dirección pueda preparar propuestas sobre las que la Junta habrá de adoptar una decisión en un período de sesiones futuro.
2. La creación de la Cooperativa de Ahorro y su evolución posterior es el eje de esta exposición. Las opiniones y la postura de la dirección se han comunicado a la Junta de Directores de la Cooperativa de Ahorro, cuyas observaciones figuran en la sección IV.
3. En este informe también se exponen las circunstancias que rodearon la creación de la Cooperativa de Ahorro y se hace mención de sus documentos constitutivos y de las condiciones iniciales que la Junta Ejecutiva ofreció a la nueva entidad.
4. Desde su creación la Cooperativa ha ido evolucionando y desarrollándose. Más adelante se analiza su estructura actual y se evalúa la metodología que emplea como institución de captación de depósitos. La dirección ha tratado activamente que la Junta de Directores de la Cooperativa participara en todas las fases de este análisis.
5. Por medio de un examen iniciado por la dirección en 2009, tras la crisis financiera mundial, se creó un grupo de trabajo para examinar los procesos de inversión de la Cooperativa y analizar, de paso, los procedimientos de gestión de los riesgos financieros del FIDA. Los hallazgos del grupo de trabajo y los principales aspectos que suscitaron su inquietud también se exponen en el presente documento.
6. Además, se presta especial atención a la necesidad de supervisión, tanto prudencial como de la integridad, de la Cooperativa de Ahorro, a la luz de las recientes novedades internacionales en la materia y de las características específicas y singulares del FIDA y sus Estados Miembros.
7. En reconocimiento de la necesidad de abordar los aspectos preocupantes planteados en este documento, se han elaborado varias opciones para que la Junta Ejecutiva las examine y se presenta una recomendación destinada a seguir analizando el tema.

I. Introducción

8. En este informe se exponen los antecedentes históricos que llevaron a la creación de la Cooperativa de Ahorro y se resume su trayectoria a lo largo de los años. Luego, en la sección III, se examinan los aspectos de la existencia y el futuro de la Cooperativa que suscitan preocupación. En esa sección también se analiza la situación actual de la Cooperativa y se ponen de relieve varias cuestiones que merecen debatirse en relación con su gestión y esferas en las

que esta podría mejorarse. En la sección IV se presentan las opiniones expresadas por la Junta de Directores de la entidad y el documento concluye exponiendo a la Junta Ejecutiva una serie de opciones relativas al futuro de la Cooperativa de Ahorro.

II. Antecedentes

9. En marzo de 1979 se permitió el acceso de todos los miembros del personal del FIDA a la Cooperativa de Crédito de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Ese acceso se suspendió el 31 de marzo de 1986, cuando la FAO decidió que debía reestructurar su cooperativa de crédito para reducir al mínimo los riesgos inherentes a su gestión. Entre 1986 y 1992, el Presidente del FIDA pidió a la FAO en varias ocasiones que considerara la posibilidad de permitir a los funcionarios del FIDA volver a participar como miembros en la Cooperativa de la FAO, propuesta que no fue aceptada.
10. A la luz de lo anterior, el Presidente del FIDA pidió a la Junta Ejecutiva que estudiara la posibilidad de establecer una cooperativa de ahorro y crédito para el personal del FIDA. La Junta aprobó la creación de la Cooperativa de Ahorro en su 46º período de sesiones y además autorizó diversas formas de apoyo, como las siguientes: a) conceder una donación inicial de USD 50 000 para su puesta en marcha; b) otorgar a los funcionarios del FIDA la autorización para que realizaran tareas relacionadas con las inversiones y desempeñaran otras funciones durante las horas normales de trabajo, y c) financiar la contratación y el empleo de un gerente de la Cooperativa durante un período inicial de tres años.¹ Por otra parte, en su 47º período de sesiones, la Junta Ejecutiva aprobó conceder una línea de crédito a la Cooperativa de Ahorro, que se fijó en el 50% de las obligaciones acumuladas del FIDA en concepto de las prestaciones por la terminación del empleo del personal, calculadas en aquel entonces en USD 6,4 millones.² En su 58º período de sesiones, la Junta adoptó la recomendación de que el FIDA: i) mantuviera el límite máximo de la línea del crédito concedida a la Cooperativa de Ahorro en el nivel establecido en aquel momento, esto es, el 50% de las obligaciones del FIDA en concepto de prestaciones por la terminación del empleo del personal, y ii) aportara fondos para cubrir el 33% del sueldo y las prestaciones del Gerente de la Cooperativa en los ejercicios financieros de 1997 y 1998.³
11. Según los Estatutos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA, aprobados por la Junta Ejecutiva en su 46º período de sesiones, la entidad se creó "en el marco del FIDA" pero debía "ser administrada por una junta de directores".⁴ Posteriormente, la Junta Ejecutiva convino en que lo dispuesto en los artículos IX (Exoneración de impuestos), X (Facilidades financieras) y XV (Funcionarios del Fondo) del Acuerdo entre la República Italiana y el FIDA relativo a la Sede también se aplicaran, *mutatis mutandis*, al funcionamiento de la Cooperativa de Ahorro.⁵

¹ EB 92/46/C.R.P.1.

² EB 92/47/R.94. En los 18 años de funcionamiento de la Cooperativa esa línea de crédito se ha utilizado una vez, durante el período inicial de puesta en marcha (1993-1994), y se reembolsó en su momento con intereses.

³ A partir de 1999, la Junta de Directores de la Cooperativa de Ahorro decidió no solicitar más fondos para costear ni siquiera una parte del sueldo y las prestaciones del Gerente. Desde entonces la Cooperativa ha sido autosuficiente.

⁴ Estatutos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA, sección 1.01 (sólo en inglés).

⁵ *Ibíd.*, sección 1.02.

12. La Cooperativa se creó con el objetivo de "promover el ahorro proporcionando un medio conveniente para economizar y conceder créditos destinados a atender necesidades de emergencia y redundar en el interés general de sus miembros".⁶ Al 31 de diciembre de 2010, la Cooperativa contaba con 637 miembros, los activos totales ascendían a EUR 42,5 millones y el total de préstamos, a EUR 5,7 millones.
13. En los Estatutos se dispone que los fondos de la Cooperativa de Ahorro se inviertan normalmente para conceder préstamos a sus miembros.⁷ Sin embargo, cuando los fondos disponibles excedan el monto necesario para esos préstamos, la Junta de Directores de la Cooperativa puede invertir ese excedente de la forma que ella misma determine, tomando debidamente en consideración la seguridad de los ahorros de los miembros.
14. Además, se mantienen cuentas separadas en el custodio mundial para garantizar la exactitud de la contabilidad y la información relativas a las inversiones de la Cooperativa, y un auditor externo independiente comprueba los estados financieros de la entidad todos los años.
15. Hasta junio de 2009 una pequeña parte de las inversiones de la Cooperativa de Ahorro se administraba conjuntamente con las del FIDA.⁸ Por ese motivo, la División de Tesorería del FIDA (TRE) y la que en aquel entonces se denominaba División de Servicios Financieros calculaban cada mes los intereses devengados por cada parte. El saldo final correspondiente a la Cooperativa de Ahorro y al FIDA se dividía, conciliaba y notificaba todos los meses.
16. En junio de 2009, la Cooperativa de Ahorro aprobó un cambio en la gestión de la liquidez de sus activos, con el que dispuso que fuera el Gerente de la Cooperativa quien se encargara de supervisar las necesidades de liquidez a corto y medio plazo y administrara la liquidez utilizando cuentas del mercado monetario. Todos los depósitos a plazo de la Cooperativa se financiarían enteramente con fondos de la entidad, eliminando la exposición de los activos del FIDA.
17. Con la excepción de las transacciones de las cuentas del mercado monetario, hoy en día la Cooperativa de Ahorro, por conducto de su comité de inversiones, comunica por escrito a la TRE las instrucciones en materia de inversión (que actualmente guardan relación con el vencimiento, la moneda y el objetivo previsto en cuanto a los tipos de interés de los depósitos a plazo). De acuerdo con esas instrucciones, la TRE selecciona y compra los mejores depósitos a plazo disponibles en los bancos que el FIDA puede utilizar para ello, de forma que esas inversiones realizadas en nombre de la Cooperativa de Ahorro también se beneficien de un nivel de seguridad, liquidez y rendimiento semejante al de las inversiones del FIDA a corto plazo. Esta forma de proceder se basa en el entendimiento mutuo al que han llegado el FIDA y la Cooperativa de Ahorro para que el nivel de riesgo aceptado en la política de inversión de esta última coincida con el de la política correspondiente del FIDA.
18. Al realizar esas inversiones en nombre de la Cooperativa de Ahorro, la TRE hace lo posible por cumplir las instrucciones recibidas, teniendo debidamente en cuenta los posibles riesgos financieros o su impacto en la Cooperativa.

⁶ *Ibíd.*, sección 1.03.

⁷ *Ibíd.*, artículo IX.

⁸ Esa parte representaba entre el 2% y el 9% de las inversiones de la Cooperativa de Ahorro.

19. Cuando creó la Cooperativa, la Junta Ejecutiva la habilitó para que operara de forma independiente respecto de la dirección del FIDA. De hecho, en los estatutos se establece que "el FIDA no será responsable de las pérdidas financieras de la Cooperativa de Ahorro ni se le podrá considerar responsable de sus acciones".⁹
20. La intención de la Junta era crear una cooperativa de ahorro que rindiera cuentas únicamente a sus miembros, en lugar de al FIDA o a la dirección.¹⁰ Sin embargo, para la Junta Ejecutiva también era esencial que el funcionamiento de la Cooperativa se ajustara a lo dispuesto en el Acuerdo relativo a la Sede, por lo que en los Estatutos se introdujo una disposición en ese sentido.¹¹ Según esa disposición, es sumamente importante que la reputación del FIDA no se vea comprometida por las actividades llevadas a cabo por la Cooperativa de Ahorro.
21. Los Estatutos, sin embargo, no carecen de fallas, ya que contienen dos disposiciones que parecen contradecir la intención de la Junta Ejecutiva:
 - a) La primera es el artículo 10.2, en virtud del cual las enmiendas a los Estatutos pueden ser preparadas por la Junta de Directores o por los miembros de la Cooperativa de Ahorro y deben ser aprobadas por al menos dos terceras partes de los miembros presentes y votantes en una asamblea general anual o extraordinaria en la que haya quórum.
 - b) La segunda es el artículo XI, según el cual se podrá poner término a la existencia de la Cooperativa de Ahorro por liquidación voluntaria. La liquidación voluntaria tendrá lugar si por lo menos tres cuartas partes de los votantes en un referendo votan a favor de dicha liquidación, a condición, sin embargo, de que el total de los votos emitidos equivalga a por lo menos dos terceras partes de los miembros de la Cooperativa.
22. La cuestión radica en determinar si estas disposiciones tienen por efecto la ruptura del vínculo entre el FIDA y la Cooperativa de Ahorro. La respuesta es que no es así.
23. Por otra parte, sea cual sea la opción que se elija acerca del camino que debe seguir la Cooperativa de Ahorro (véase más adelante la sección VI), una de las tareas prioritarias deberá consistir en volver a redactar los Estatutos, prestando especial atención a los artículos X y XI para que quede debidamente reflejada la intención de la Junta Ejecutiva.

III. Disposiciones en materia de gestión

24. En mayo de 2009, tras la crisis financiera internacional, se creó un grupo de trabajo encargado de determinar el papel que el FIDA debía desempeñar en las inversiones de la Cooperativa de Ahorro, los procedimientos de inversión que aplicaba a esas inversiones y sus procedimientos de gestión de los riesgos financieros, además de elaborar y presentar a la dirección una serie de recomendaciones para salvaguardar los intereses del FIDA.

⁹ *Ibíd.*, sección 5.02 b).

¹⁰ "Todos los costos generados por el funcionamiento de la Cooperativa de Ahorro y todo el pasivo financiero, incluidas las deudas incobrables y las pérdidas, derivado de las actividades de la Cooperativa de Ahorro se imputarán y limitarán únicamente a los fondos y activos de la Cooperativa de Ahorro" (*ibíd.*, sección 3.02).

¹¹ "Si en algún momento el Presidente del FIDA considera que la Cooperativa de Ahorro está o podría estar dirigiendo sus asuntos de una manera que afecta negativamente a los intereses del FIDA en el marco del Acuerdo relativo a la Sede, podrá solicitar a la Junta de Directores que adopte medidas al respecto. En caso de que no se adopten esas medidas correctivas en un plazo razonable, el Presidente del FIDA podrá hacer uso de las facultades que le confiere el Acuerdo relativo a la Sede para que las prerrogativas e inmunidades otorgadas por dicho acuerdo dejen de aplicarse a cualquier acción o acciones que contravengan el Acuerdo relativo a la Sede". (*Ibíd.*, sección 5.02 a)).

25. En 2010, después de haber analizado a fondo los arreglos existentes entre el FIDA y la Cooperativa en materia de gobernanza, inversión y administración, se presentó a la dirección un informe final sobre la Cooperativa.
26. Los principales motivos de preocupación planteados en ese informe final que se van a abordar en el presente documento guardan relación con el hecho de que: i) la Cooperativa no esté sujeta a ningún tipo de supervisión prudencial ni de la integridad, y ii) cabe la posibilidad, en la situación actual, de que el FIDA esté expuesto a riesgos tanto de responsabilidad como de reputación.
27. A pesar de que el FIDA reconoce explícitamente que la Cooperativa se estableció en el marco del propio FIDA y que las disposiciones contenidas en los artículos IX, X y XV del Acuerdo relativo a la Sede se aplican, *mutatis mutandis*, al funcionamiento de la Cooperativa de Ahorro, esto no debe considerarse como una forma de eximir a la Cooperativa de Ahorro de la necesidad de someterse a un mecanismo de supervisión prudencial y de la integridad.
28. Tanto en el informe como en el dictamen del Asesor Jurídico del FIDA, emitidos en diciembre de 2009 (véase el anexo), se recomienda que las inquietudes mencionadas se remitan a la atención de la Junta Ejecutiva para que ponga remedio a la situación actual.

IV. Opiniones de la Junta de Directores de la Cooperativa de Ahorro

29. La Junta de Directores de la Cooperativa ha expresado sus pareceres con respecto a este documento, que a continuación se resumen.
30. En opinión de la Junta de Directores, la finalidad de este documento debería ser informar a la Junta Ejecutiva de las preocupaciones que suscita en la dirección del FIDA la adecuación y la idoneidad de la estructura de supervisión y gobernanza de la Cooperativa de Ahorro a la luz de su pasado y del clima financiero actual en el que ejerce su labor. A tal fin, el documento debería ofrecer un panorama general de las medidas tomadas hasta la fecha y de las que están en curso, para comprender y mejorar la gestión del riesgo y el nivel de supervisión de la Cooperativa, y elaborar propuestas adecuadas y concretas para que la Junta Ejecutiva adopte una decisión al respecto en 2012.
31. En abril de 2009 se creó un grupo de trabajo interdepartamental del FIDA para que examinara las cuestiones relativas a la gobernanza, la gestión de las inversiones, los acuerdos administrativos, la supervisión y otros aspectos relacionados con la Cooperativa de Ahorro. El grupo de trabajo estuvo presidido por la Oficina del Asesor Jurídico (LEG) y trabajó en estrecho contacto con los representantes de la Junta de Directores.
32. El grupo, tras finalizar el borrador de su informe, en julio de 2009 lo presentó a la Oficial Principal de Finanzas y Administración. La dirección del FIDA organizó nuevas consultas (en particular con el Comité Asesor en Gestión del Activo y el Pasivo, Asuntos Financieros e Inversiones [FALCO] en enero y junio de 2010 y con el Comité Asesor en Asuntos Financieros e Inversiones [FISCO] en julio de 2010) y revisó el documento, y el informe final se remitió a la Junta de Directores en julio de 2010.
33. Los principales motivos de preocupación planteados en el informe eran los siguientes: i) la posibilidad de que la Cooperativa de Ahorro no estuviera sometida a una supervisión prudencial y de la integridad suficiente, y ii) la posible exposición del FIDA, en el contexto financiero actual, a diversos riesgos relacionados tanto con la responsabilidad como con la reputación. La dirección del FIDA desea estar segura de que el reconocimiento explícito por

parte del FIDA de que la Cooperativa de Ahorro obra en el marco del propio FIDA (y, en concreto, de que lo dispuesto en los artículos IX, X y XV del Acuerdo relativo a la Sede se aplica, *mutatis mutandis*, al funcionamiento de la Cooperativa) no se perciba ni se utilice efectivamente como una forma de eximir a la Cooperativa de la necesidad de someterse a un mecanismo de supervisión prudencial y de la integridad.

34. Tanto en el informe del grupo de trabajo como en el dictamen del Asesor Jurídico del FIDA (véase el anexo) se recomienda que los motivos de inquietud mencionados más arriba se remitan a la atención de la Junta Ejecutiva para que esta examine y apruebe, de ser preciso, las medidas necesarias para responder a esas cuestiones.
35. En septiembre de 2010, la Junta de Directores de la Cooperativa remitió a la dirección del FIDA un plan de acción en el que se proponían una serie de medidas, responsables y plazos para poner en práctica 19 de las 23 recomendaciones formuladas en el informe del grupo de trabajo. En noviembre de 2010 se organizaron nuevas reuniones del grupo de trabajo del FIDA para esclarecer las cuatro recomendaciones restantes.
36. Desde septiembre de 2010, la Junta de Directores se ha dedicado activamente a poner en práctica las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones y ha hecho progresos considerables: 14 recomendaciones se consideran ya aplicadas, siete están en curso y dos fueron suspendidas temporalmente a instancias de la anterior Oficial Principal de Finanzas y Administración. La Junta de Directores ha pedido la autorización para presentar un informe de situación con el que mantener informada a la dirección de las medidas adoptadas. En sus reuniones mensuales, la Junta examina los progresos hechos en la puesta en práctica de dichas recomendaciones. Si se tiene en cuenta que la Junta está formada exclusivamente por voluntarios que prestan sus servicios a los miembros de la Cooperativa en el tiempo libre, los resultados alcanzados son indicativos de la gran voluntad demostrada por la Junta para apoyar a la dirección del FIDA garantizando que las operaciones de la Cooperativa se ajusten a las mejores prácticas y que los riesgos se gestionen adecuadamente.
37. La Junta de Directores propone adoptar medidas adicionales para estudiar las posibles opciones y formular recomendaciones encaminadas al establecimiento de mecanismos de supervisión de la Cooperativa más sólidos, que se presentarán a la Junta Ejecutiva en 2012:
 - a) Acelerar la aplicación de las recomendaciones restantes formuladas en el informe del grupo de trabajo, la mayoría de las cuales contribuyen directamente a mejorar la gestión de los riesgos.
 - b) Contratar a expertos externos para que lleven a cabo un examen externo independiente de las operaciones y la estructura de la Cooperativa de Ahorro, con el fin de ofrecer garantías tanto a la dirección del FIDA como a los miembros de la Cooperativa acerca del estado actual de sus negocios y evaluar el grado de alineación de la entidad con las mejores prácticas. El resultado de ese examen, que se ultimaré a finales de 2011, ofrecerá una base sólida sobre la que el FIDA y la Cooperativa podrán definir las medidas necesarias para mejorar la alineación de la Cooperativa con las mejores prácticas y evaluar las opciones que se presentarán a la Junta Ejecutiva.

- c) Continuar las consultas con otras cooperativas de ahorro y crédito de las Naciones Unidas y con el banco italiano de referencia para obtener más información sobre buenas prácticas y sobre la posibilidad de aplicar controles de regulación bancaria a las transacciones de la Cooperativa en el marco del proceso de evaluación de las opciones que se presentarán a la Junta Ejecutiva.
 - d) Volver a redactar, con carácter prioritario, los artículos X y XI de los Estatutos, en consulta con la dirección del FIDA, para asegurarse de que reflejen correctamente la intención de la Junta Ejecutiva y evitar dar la sensación de que la Cooperativa de Ahorro no tiene por qué someterse a un régimen de supervisión prudencial y de la integridad.
 - e) Revisar más a fondo las normas y prácticas de la Cooperativa de Ahorro para reducir los riesgos. La Junta de Directores de la Cooperativa ya ha comenzado a utilizar un registro de riesgos para detectar y controlar mejor los riesgos importantes.
38. Una vez que haya finalizado la aplicación de estas medidas, la Junta de Directores de la Cooperativa sería partidaria de establecer un grupo de trabajo conjunto con la dirección del FIDA para determinar los cambios y las mejoras adicionales que habría que introducir en las operaciones y la estructura de la Cooperativa de Ahorro. Además, ese grupo de trabajo conjunto se encargaría de redactar y ultimar un documento que se sometería a la decisión de la Junta Ejecutiva en abril o mayo de 2012.
39. Además de facilitar la información necesaria para formular recomendaciones que se sometan a la consideración de la Junta Ejecutiva en 2012, la Junta de Directores cree que, a corto plazo, las medidas anteriores contribuirán a reforzar los mecanismos de control y supervisión existentes y a respaldar las actividades de reducción de riesgos que ya están en curso en la Cooperativa de Ahorro. Con respecto a las cuestiones planteadas en este documento, la Junta de Directores considera que es prematuro examinar las opciones específicas hasta que no finalice un examen más exhaustivo de las disposiciones de supervisión actuales y una evaluación del nivel real de exposición a posibles riesgos.

V. Evolución en el plano internacional

40. Desde la creación de la Cooperativa de Ahorro se ha ido formando un gran consenso internacional en el sentido de que todas las instituciones financieras que aceptan depósitos deberían beneficiarse de un régimen de supervisión prudencial y de la integridad.

La supervisión prudencial

41. Normalmente la supervisión prudencial, cuyo objetivo es proteger a los depositantes, se ejerce a escala nacional y de ella se encarga el banco central o una autoridad pública equivalente. De hecho, el banco central puede exigir a las instituciones financieras que revisen periódicamente sus propias necesidades generales de capital para asegurarse de que su base de capital puede soportar los riesgos financieros estimados y las necesidades derivadas de sus actividades, reduciendo de ese modo al mínimo las necesidades de liquidez.
42. Las normas internacionales en materia de supervisión prudencial las elabora un comité de bancos centrales en el marco del Banco de Pagos Internacionales. Este comité elaboró en 1988 el primer conjunto de normas en el que se establecían los requerimientos mínimos de capital para los bancos que operaban a escala internacional, denominado Acuerdo de Basilea (Basilea I). En el período 2004-2005 se estableció el Acuerdo Basilea II, titulado "Convergencia internacional de medidas y normas de capital: marco

- revisado”, que se basa en tres pilares: i) requerimientos mínimos de capital (riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operativo); ii) examen supervisor, y iii) disciplina de mercado (requisitos obligatorios detallados).
43. El riesgo operativo, que reviste especial importancia para el tema que nos ocupa, se define como el riesgo de pérdida debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien a causa de acontecimientos externos. Esta definición incluye el riesgo legal, pero excluye el riesgo estratégico y el de reputación. Algunos ejemplos de los riesgos operativos contemplados en el Acuerdo Basilea II son: fraude interno, fraude externo, pérdidas e indemnizaciones por prácticas incorrectas de empleo y seguridad en el puesto de trabajo, pérdidas por conducta negligente del cliente en relación con los productos o negocios (incumplimiento del deber fiduciario, privacidad, confidencialidad, divulgación de información, blanqueo de capitales y asesoramiento nocivo), daños a activos físicos por desastres naturales, vandalismo, terrorismo, interrupción de las operaciones o fallas de sistema, negligencia en la presentación de informes y documentación incompleta.
 44. El presente documento se centra fundamentalmente en el segundo pilar del Acuerdo Basilea II, relativo al proceso de examen supervisor, que trata del modo en que las autoridades supervisoras examinan los bancos y comprueban que las entidades supervisadas se supervisen a sí mismas adecuadamente. Este pilar consta de cuatro principios básicos: i) los bancos deberán contar con procedimientos para mantener sus niveles de capital; ii) las autoridades supervisoras deberán examinar los procedimientos utilizados por los bancos para evaluar la suficiencia de su capital; iii) los bancos deberán operar por encima de los coeficientes mínimos de capital, y iv) los supervisores deberán intervenir con prontitud.
 45. La supervisión prudencial cuenta con la aceptación internacional y debería aplicarse a todos los bancos. La razón por la que la supervisión prudencial debería aplicarse también a la Cooperativa de Ahorro se encuentra en sus propias prácticas. El consenso básico al que ha llegado la comunidad internacional, determinado por el análisis de los acuerdos y la jurisprudencia internacionales, es que un banco es una entidad cuya actividad consiste en tomar dinero prestado (depósitos, íntegramente reembolsables) del público con el fin de prestar el dinero a terceros y utilizarlos por cuenta propia. En la Unión Europea, por ejemplo, la versión refundida de la Directiva sobre banca de 2006 define una entidad de crédito como una empresa cuya actividad consiste en recibir depósitos u otros fondos reembolsables del público para conceder créditos por cuenta propia. Esencialmente, una entidad a la que debe aplicarse la supervisión prudencial es la que toma dinero prestado para prestar a terceros y actúa de intermediario. Esa es la naturaleza de la Cooperativa de Ahorro del FIDA.
 46. Por lo tanto, gracias al establecimiento de un marco eficaz de supervisión se garantizará que la Cooperativa de Ahorro disponga de suficiente liquidez incluso durante los períodos de tensión en los mercados, cuando la liquidez de distintas categorías de activos “se congela”. Un marco de supervisión prudencial como ese contribuiría a proteger a los miembros de la Cooperativa de Ahorro porque esta estaría en condiciones de atender en todo momento sus propias necesidades de capital y de mantener el equilibrio entre el activo y el pasivo para llevar a cabo sus actividades básicas.
 47. Un segundo aspecto que debe tenerse en cuenta y que está directamente relacionado con la supervisión prudencial es la supervisión de la integridad. Una supervisión eficaz de la integridad de las instituciones financieras contribuye a fortalecer la gestión de los riesgos.

Supervisión de la integridad

48. La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una de las prioridades de la comunidad internacional. En 1989, en respuesta a la creciente preocupación que suscitaba el blanqueo de dinero, el Grupo de los Siete (G-7), en una cumbre celebrada en París, creó el Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI). Reconociendo la amenaza que representa para el sistema bancario y las instituciones financieras, los Jefes de Estado y de Gobierno del G-7 y el Presidente de la Comisión Europea formaron ese grupo de tareas integrado por los Estados miembros del G-7, la Comisión Europea y otros ocho países. El GAFI, que actualmente cuenta con 34 Estados Miembros, trabaja en estrecha colaboración con otras importantes organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas, el Banco Mundial y varios organismos regionales.
49. Tras los ataques terroristas de septiembre de 2001, el GAFI amplió su mandato para contrarrestar no solo el blanqueo de capitales sino también la financiación del terrorismo y elaboró nuevas recomendaciones como complemento a las que ya había formulado sobre blanqueo de capitales.
50. Es un hecho indudablemente reconocido que el blanqueo de capitales, el fraude y la financiación del terrorismo son problemas mundiales. En vista de ello, la supervisión de la integridad es aconsejable para estar seguros de que la Cooperativa de Ahorro no esté expuesta a este riesgo y de que, al contrario, promueva políticas y normas para combatir esos flagelos.
51. Las Naciones Unidas han demostrado su determinación a la hora de luchar contra los desafíos mundiales que impone el blanqueo de capitales, el fraude y las actividades relacionadas con el terrorismo mediante la elaboración de una serie de instrumentos internacionales que hacen al caso, a saber: i) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); ii) el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), y iii) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

La Cooperativa de Ahorro del FIDA y los sistemas nacionales e internacionales

52. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas (incluidos los Estados Miembros del FIDA) que han ratificado los convenios mencionados están obligados a promulgar leyes y a adoptar medidas efectivas que permitan reducir las probabilidades de que esas actividades tengan lugar en sus territorios.
53. Por la naturaleza de las actividades que lleva a cabo, la Cooperativa de Ahorro podría ser propensa a estos riesgos. Por consiguiente es aconsejable que el FIDA demuestre que aplica las mismas prácticas que sus Estados Miembros para cumplir las obligaciones internacionales contraídas y establezca un marco que impida que la Cooperativa de Ahorro termine siendo víctima de tales eventualidades.
54. De ello se desprende que, mientras que los países están en condiciones de implantar con eficacia mecanismos de supervisión prudencial y de la integridad impuestos por autoridades reguladoras establecidas en virtud de leyes pertinentes, la Cooperativa de Ahorro, tal como está estructurada, escapa a cualquier marco sólido en materia de supervisión prudencial y de la integridad.
55. Además la Cooperativa, por el hecho de haber sido establecida en el marco del FIDA, no puede beneficiarse de la supervisión de las autoridades bancarias y reguladoras nacionales y, al mismo tiempo, tampoco reúne las condiciones necesarias para ser considerada una organización internacional.

56. Otra cuestión que debe tenerse en cuenta, en vista de que la Cooperativa se estableció en el marco del FIDA, es la de la exoneración del pago de impuestos nacionales conforme a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas y el Acuerdo con Italia relativo a la Sede. Recientemente la dirección tuvo noticia de que ciertos miembros de la Cooperativa de Ahorro actuaban creyendo que la exoneración del pago de impuestos de que goza el FIDA en virtud del Acuerdo relativo a la Sede se aplicaba también a los ahorros de los funcionarios del FIDA miembros de la Cooperativa. La dirección ha aclarado esa relación y exhortado a todos los miembros de la Cooperativa a que cumplan la reglamentación de cada Estado Miembro que se considere aplicable por lugar de residencia y nacionalidad. El riesgo de que los miembros de la Cooperativa de Ahorro, ya sea por acción o por omisión, no cumplan la legislación nacional, según les sea aplicable en cada caso, con respecto a la declaración de los intereses generados por sus ahorros y, de ser preciso, el consiguiente pago de impuestos, pone en peligro la reputación del FIDA ante las autoridades italianas y ante todos sus Estados Miembros.

VI. Opciones para el rumbo a seguir

57. Como ya se ha señalado, actualmente no hay en los Estatutos de la Cooperativa de Ahorro disposición alguna para luchar contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, ni se ha previsto ningún mecanismo de supervisión prudencial como los que se exigen a nivel internacional para todas las instituciones que aceptan depósitos.
58. Habida cuenta de la situación de la Cooperativa, que fue creada por la Junta Ejecutiva como "apéndice" del FIDA, incumbe al Fondo establecer un sistema que garantice una adecuada supervisión prudencial y de la integridad de sus actividades, ya sea por obra de una entidad interna o externa. Es esencial garantizar que la reputación del FIDA no se vea amenazada por las actividades que lleva a cabo la Cooperativa de Ahorro. Un aspecto aún más importante es que, según el derecho internacional, el Fondo no debe permitir ni tolerar una situación que no se ajusta a las normas internacionales vigentes y que puede contribuir a la violación o elusión de las leyes de sus Estados Miembros.
59. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Cooperativa para proteger los ahorros de sus miembros y evitar el blanqueo de capitales, el fraude y la financiación del terrorismo, el FIDA tiene la obligación legal de asegurarse de que las actividades de la Cooperativa sean objeto de una supervisión adecuada mediante el establecimiento de un mecanismo que garantice la supervisión prudencial y de la integridad. Únicamente la Junta Ejecutiva, que fue quien creó la Cooperativa de Ahorro, es competente para establecer dicho órgano o entidad especial que permita garantizar: i) que la Cooperativa opere de acuerdo con las normas internacionales relativas a la supervisión prudencial y la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y ii) que las actividades de la Cooperativa se ajusten a lo dispuesto en sus Estatutos y se limiten a los fines para los que fue creada, o bien iii) establezca cualquier otro mecanismo por el cual la Cooperativa de Ahorro deba ser administrada.
60. En vista del análisis anterior, la dirección ha considerado, para dar respuesta a las preocupaciones expuestas en este documento, varias opciones que se presentan a continuación para ser examinadas:
- a) **Mantenimiento del statu quo.** La primera opción es la de mantener la estructura actual de la Cooperativa de Ahorro, aunque efectuando una profunda revisión de sus estatutos e introduciendo en ellos las

modificaciones necesarias para dejar constancia de la necesidad de poner en práctica un sistema de supervisión prudencial y de la integridad de sus actividades. A la Junta Ejecutiva se le encomendaría la tarea de definir un calendario tanto para las modificaciones que habría que introducir en los Estatutos como para la puesta en práctica de los mecanismos de supervisión prudencial y de la integridad resultantes.

- b) **Creación de un órgano subsidiario.** La segunda opción consiste en crear, en virtud del artículo 11 del Reglamento de la Junta Ejecutiva, un órgano subsidiario que supervise las actividades de la Cooperativa de Ahorro y ponga en práctica esos mecanismos de supervisión prudencial y de la integridad. Esta opción comporta un proceso de dos etapas: i) el establecimiento por parte de la Junta Ejecutiva de la estructura y el reglamento de un órgano subsidiario, junto con los criterios de selección para nombrar a sus miembros, y ii) la elaboración del mandato de dicho órgano, que contemple mecanismos de presentación de informes a la dirección y la Junta Ejecutiva.
- c) **Externalización.** La tercera opción es la de externalizar las operaciones de la Cooperativa de Ahorro a un órgano independiente y competente, que sería el encargado de administrar la Cooperativa en nombre de sus miembros. Lo que se pretende con esta opción es confiar a un banco comercial privado, registrado en el país donde el FIDA tiene su Sede, las funciones que desempeña actualmente la Cooperativa para que proporcione servicios de banca minorista a sus miembros. Esta opción comporta transferir las actividades de la Cooperativa a un banco minorista y, por consiguiente, relevar las cuentas de la Cooperativa de Ahorro de todas las prerrogativas e inmunidades de que gozaban cuando se abrían en nombre del FIDA. Esta opción también implica que los intereses generados por los ahorros se deducirían automáticamente según la normativa bancaria local o nacional vigente. En las declaraciones de impuestos presentadas por los miembros, además, debería tenerse en cuenta el sistema bancario nacional.
- d) **Fusión.** La cuarta opción es la de fusionar la Cooperativa de Ahorro con otra entidad independiente y competente que tenga experiencia en la administración de una cooperativa de ahorro y crédito de funcionarios de las Naciones Unidas. Esta opción comporta a todos los efectos que la dirección realice un estudio de las entidades que reúnen los requisitos para ello e informe a la Junta Ejecutiva en su próximo período de sesiones con el fin de determinar la solución más favorable tanto para el FIDA como para los miembros de la Cooperativa de Ahorro. La dirección desea proponer la Cooperativa Federal de Ahorros y Préstamos de las Naciones Unidas como un candidato viable que podría tomarse en consideración para este fin.
- e) **Supresión.** La última opción es suprimir la Cooperativa de Ahorro. Con el fin de determinar los medios y el calendario para poner en práctica esta opción, la Cooperativa y el FIDA deberían mantener una serie de debates abiertos para garantizar un proceso fluido y sin contratiempos.
61. **Restablecimiento de la asociación con la Cooperativa de Crédito de la FAO.** Otra opción sopesada por la dirección consistía en tratar de restablecer los vínculos con la FAO y ofrecer a los miembros de la Cooperativa de Ahorro del FIDA la posibilidad de transferir sus cuentas a la Cooperativa de la FAO. Como se ha señalado más arriba, el Presidente del FIDA debatió esta posibilidad con la FAO hasta el año 1992. Desde esa fecha, el FIDA no ha vuelto a tratar de ponerse en contacto con la FAO a tal fin. El Asesor Jurídico del FIDA planteó este asunto a su homólogo de la FAO en el curso de una

reunión bilateral celebrada en junio de 2011 y recibió una respuesta de la FAO sobre el tema en la que se llegaba a la conclusión de que, si bien "(en 1979) se había concertado un acuerdo entre el Fondo y la FAO en virtud del cual se permitía a los funcionarios del FIDA destinados en Roma afiliarse a la Cooperativa de Crédito (de la FAO) [...] ese acuerdo fue rescindido en 1985". En vista de lo anterior, "la integración de la Cooperativa de Ahorro del FIDA en la Cooperativa de Crédito de la FAO no sería compatible con la política vigente de mantener unas operaciones crediticias limitadas en beneficio únicamente de los funcionarios de la FAO. Por esta razón sería aconsejable que la opción de integrar la Cooperativa de Ahorro del FIDA en la Cooperativa de Crédito de la FAO no se presentara como alternativa a los órganos rectores del FIDA."

VII. Recomendación

62. Se recomienda que, atendiendo a las observaciones recibidas acerca del presente documento, la Junta Ejecutiva autorice a la dirección a realizar un estudio con el fin de definir un mecanismo eficiente y eficaz que permita disipar las preocupaciones de índole reglamentaria y de gestión que se han puesto de relieve en este informe, y a presentarle una recomendación definitiva en su 104º período de sesiones, en diciembre de 2011.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

MEMO

A: Kanayo F. Nwanze
Presidente

DE: Rutsel Martha
Asesor Jurídico, OL

FECHA: 10 de diciembre de 2009

ASUNTO: Cuestiones relacionadas con la idoneidad del marco reglamentario de la Cooperativa de Ahorro y Crédito

Antecedentes

1. En el marco de la aplicación del principio de diligencia debida en el contexto de la crisis financiera mundial que se produjo en el otoño de 2008, la dirección tomó la decisión de examinar y evaluar los mecanismos vigentes (jurídicos y relativos a la gestión de las inversiones y los servicios financieros y administrativos) entre el FIDA y la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA con el objetivo de tratar de mejorar la gestión de los riesgos de acuerdo con los procedimientos estándares de gestión de los riesgos financieros del Fondo. Así pues, el grupo de trabajo interdepartamental sobre la Cooperativa de Ahorro, establecido en virtud de una decisión de la Presidenta Adjunta encargada del Departamento de Finanzas y Administración (FAD) de fecha 8 de abril de 2009, ha elaborado un informe para dar cuenta de sus conclusiones. Por el presente memorando me dirijo a usted en mi doble calidad de Representante del Presidente en la Junta de Directores de la Cooperativa de Ahorro y Crédito y de Asesor Jurídico. Mi principal preocupación radica en que actualmente la Cooperativa de Ahorro no está sujeta a ningún tipo de supervisión prudencial ni de la integridad. Esta situación expone al FIDA a riesgos tanto de responsabilidad como de reputación. Por consiguiente, recomiendo que este problema se señale a la atención de la Junta Ejecutiva para que sea ella quien ponga remedio a esa situación. En este memorando se explica esta afirmación y se proponen algunas medidas correctivas.

Análisis jurídico

2. En el dictamen que emití en fecha 9 de octubre de 2008 afirmé que el FIDA, en la medida en que intervenía en la administración de los recursos de la Cooperativa de Ahorro sin ejercer la debida diligencia, podía llegar a considerarse responsable de posibles pérdidas.¹ En mi dictamen de 21 de noviembre de 2008 me limité a tratar la cuestión de la responsabilidad del FIDA por posibles pérdidas de la Cooperativa en caso de que no se aplicaran las directrices de esta en materia de inversiones.² En esa ocasión notifiqué que, si aplicaba mecánicamente las instrucciones que le imparte la

¹ Memorando dirigido al Presidente de fecha 9 de octubre de 2008 sobre las atribuciones del FIDA en relación con la Cooperativa de Ahorro.

² Memorando dirigido al Presidente de fecha 21 de noviembre de 2008 sobre los procedimientos de inversión de la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Personal del FIDA.

Cooperativa, el FIDA no tenía responsabilidad alguna respecto de las inversiones de los fondos de la Cooperativa. En el presente memorando se aborda la cuestión de la responsabilidad derivada de la concepción, una cuestión más fundamental que no se tomó en consideración en los dictámenes mencionados. De conformidad con las facultades que le confiere la sección 5 c) del artículo 6 del Convenio Constitutivo del FIDA, la Junta Ejecutiva acordó establecer la Cooperativa de Ahorro y Crédito en respuesta al deseo del personal del FIDA de tener acceso a una cooperativa de ese tipo, una entidad de la que disponen prácticamente todos los funcionarios de las Naciones Unidas en todo el mundo. La Cooperativa de Ahorro fue establecida oficialmente en el 46º período de sesiones de la Junta Ejecutiva del FIDA celebrada en septiembre de 1992.

3. Los objetivos de la Cooperativa de Ahorro son promover el ahorro proporcionando un medio conveniente para economizar y conceder créditos destinados a atender necesidades de emergencia y redundar en el interés general de sus miembros. De conformidad con las secciones 1.01 y 5.01, respectivamente, de los Estatutos de la Cooperativa (los "Estatutos"), aprobados por la Junta Ejecutiva del FIDA en ese mismo período de sesiones, la Cooperativa debe ejercer su función en el marco del FIDA y ser administrada por la Junta de Directores con arreglo a los Estatutos.

4. A pesar de que el Fondo reconoce explícitamente que la Cooperativa de Ahorro se estableció en el marco del propio FIDA y que lo dispuesto en los artículos IX (Exoneración de impuestos), X (Facilidades financieras) y XV (Funcionarios del Fondo) del Acuerdo entre la República Italiana y el FIDA relativo a la Sede se aplica, *mutatis mutandis*, al funcionamiento de la Cooperativa (sección 1.02 de los Estatutos), esto no debe entenderse como una forma de eximir a la Cooperativa de Ahorro de la necesidad de dotarse de un sistema de supervisión prudencial y de la integridad.

a. Supervisión prudencial

5. Es innegable que ninguna institución financiera que capta fondos de particulares debería dejar de someterse a un régimen de supervisión prudencial y de la integridad, debido a los riesgos a que están expuestos tanto las instituciones financieras como los particulares, y con el fin de proteger ante todo los intereses de sus acreedores respectivos. La supervisión prudencial puede aplicarse de varias maneras. Por lo general se ejerce a nivel nacional y de ella se encarga el banco central, que es la entidad reguladora de las instituciones financieras. El banco central, como prestamista de última instancia, puede imponer unas reservas obligatorias. El supervisor bancario también puede imponer un margen de liquidez que obligue a las instituciones financieras a mantener una estructura de capital y unas políticas de financiación que garanticen en todo momento un nivel mínimo de liquidez de capital y de mercado. Además, el banco central puede exigir que las instituciones financieras revisen periódicamente el volumen de fondos propios que necesitan para que su base de capital pueda soportar los riesgos financieros estimados y las necesidades de sus negocios, reduciendo de ese modo al mínimo el riesgo de liquidez. El riesgo de liquidez se produce cuando hay un desfase temporal entre las entradas de efectivo provenientes de las actividades de la empresa y las salidas de efectivo destinadas a atender las necesidades operacionales y las obligaciones próximas al vencimiento. Por lo tanto, el establecimiento de un marco eficaz de supervisión semejante garantizará que la Cooperativa de Ahorro disponga de suficiente liquidez incluso durante los episodios ocasionales de tensión de los mercados, cuando la liquidez de distintas categorías amplias de activos "se congela". Un marco de supervisión prudencial como ese contribuirá a proteger a los acreedores garantizando que la Cooperativa de Ahorro esté en condiciones de atender en todo momento sus propias necesidades de capital, mantener el equilibrio entre el activo y el pasivo y llevar a cabo sus actividades básicas sin tener que recurrir a líneas de crédito ni a otras fuentes externas de financiamiento.

b. Supervisión de la integridad

6. Análogamente, los órganos reguladores a nivel nacional facilitan y mejoran la gestión de los riesgos ejerciendo una supervisión efectiva de la integridad de las instituciones financieras. La comunidad internacional ha hecho de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo una de sus prioridades. El GAFI es un órgano intergubernamental formado por 34 miembros que fue creado durante la cumbre del G-7 celebrada en París en 1989. Este grupo es el principal responsable de elaborar una normativa mundial contra esos dos flagelos y trabaja en estrecha colaboración con otras importantes organizaciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y los órganos regionales creados con esos mismos objetivos. Con el fin de determinar las medidas que los gobiernos nacionales debían adoptar para poner en práctica programas eficaces contra el blanqueo de capitales, el GAFI publicó una lista de recomendaciones (40 recomendaciones) en la que se establece un marco básico de medidas que puede aplicarse universalmente y abarca el sistema de justicia penal, el sector financiero, ciertas empresas y profesiones de carácter no financiero y los mecanismos de cooperación internacional. Esta normativa internacional se sometió a un profundo proceso de revisión y actualización en 2003. A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el GAFI amplió su mandato para incluir, además del blanqueo de capitales, la lucha contra la financiación del terrorismo. En una sesión plenaria extraordinaria sobre financiación del terrorismo, celebrada en Washington D. C. en octubre de 2001, el GAFI emitió ocho recomendaciones especiales sobre ese tema (posteriormente ampliadas a nueve), que conforman una nueva normativa internacional para complementar las 40 recomendaciones mencionadas. Tanto la labor del GAFI como las actividades del FMI en las esferas de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo han recibido el aliento del G-7 y el Grupo de los 20 (G-20), últimamente en el contexto de las iniciativas encaminadas a afrontar la crisis financiera internacional de 2008-2009. Ello puede suponer que el órgano regulador se encargue del seguimiento de las instituciones financieras para velar por que no realicen transacciones ilícitas. Además, las instituciones financieras pueden ser obligadas a notificar cualquier sospecha de actividad ilícita a las autoridades para que se investiguen y se adopten las medidas del caso. Es un hecho indudablemente reconocido que el blanqueo de capitales, el fraude y la financiación del terrorismo son problemas mundiales. En vista de ello, la supervisión de la integridad es necesaria para cerciorarse de que la Cooperativa de Ahorro esté protegida contra estos riesgos y de que, de hecho, promueva políticas y normas para combatirlos. Las Naciones Unidas han demostrado su determinación a la hora de luchar contra los desafíos mundiales que impone el blanqueo de capitales, el fraude y las actividades relacionadas con el terrorismo mediante la elaboración de una serie de instrumentos internacionales, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas (incluidos los Estados Miembros del FIDA) que ratifican estos convenios están obligados a promulgar leyes y a adoptar medidas efectivas que permitan reducir las probabilidades de que esas actividades tengan lugar en sus territorios. Es razonable sostener que la Cooperativa de Ahorro, debido al tipo de transacciones que realiza, podría ser propensa a estos riesgos, a los que están expuestas todas las demás instituciones financieras y los distintos productos que estas proponen. Estando así las cosas, el FIDA no debe dar una impresión de reticencia a la hora de cumplir con las obligaciones internacionales aplicables a sus miembros, por lo que debe establecer un marco que permita evitar tales eventualidades.

c. Por su condición jurídica, la Cooperativa de Ahorro no está sometida a la supervisión de las autoridades nacionales

7. En su 46º período de sesiones, en abril de 1992, al examinar las propuestas preliminares relativas a la creación de la Cooperativa, la Junta Ejecutiva expresó preocupación por la condición jurídica de la misma con respecto a la legislación italiana. La Junta, a nuestro entender, se basó en un dictamen jurídico referente al

mismo tema preparado por los abogados externos de la FAO en 1985. Al tratar la posición de la Cooperativa de Crédito del personal de la FAO en el marco del ordenamiento jurídico italiano de aquel entonces, los abogados externos confirmaron que las operaciones de la Cooperativa de la FAO estaban exentas del pago de impuestos italianos y que las leyes y reglamentos bancarios italianos no eran aplicables a la Cooperativa a causa del carácter supranacional de la Organización. Por consiguiente, en vista de que la Cooperativa de Ahorro del Personal del FIDA se creó tomando como modelo la estructura de la Cooperativa de Crédito de la FAO, las disposiciones por las que se excluye que la legislación italiana pueda aplicarse a la Cooperativa de Crédito de la FAO, esto es, el carácter supranacional de la Organización, se aplican, *mutatis mutandis*, a la Cooperativa de Ahorro del FIDA. Parece ser que la intención de la Junta Ejecutiva era hacer extensiva la aplicación de las prerrogativas e inmunidades contenidas en el Acuerdo relativo a la Sede del FIDA a las actividades de su Cooperativa de Ahorro. De ello se deduce que, mientras que los países disponen de mecanismos eficaces de supervisión prudencial y de la integridad aplicados por unas autoridades reguladoras establecidas de conformidad con la legislación pertinente, la Cooperativa de Ahorro del FIDA, tal como está estructurada, no puede dotarse de un marco sólido de supervisión prudencial y de la integridad. Por lo tanto, urge establecer un mecanismo de ese tipo.

8. Aun teniendo en cuenta que la Cooperativa de Ahorro fue creada por un órgano de una organización internacional (la Junta Ejecutiva del FIDA), ha de admitirse que no puede considerarse una organización internacional de pleno derecho, ya que carece de los elementos básicos que caracterizan a esas organizaciones. Además, en sus Estatutos tampoco se afirma explícitamente que la Cooperativa goce de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos bajo cualquier sistema, ya sea nacional o internacional. Pese a que en su 46º período de sesiones la Junta, tras examinar atentamente todas las cuestiones conexas, aprobó el establecimiento de la Cooperativa de Ahorro en el marco del FIDA, la entidad se creó para que operara de forma autónoma con respecto al Fondo (secciones 1.01 y 1.02 de los Estatutos). Además, a pesar de que no reúne las condiciones para ser una organización internacional, la Cooperativa goza de inmunidad respecto de la legislación nacional y la supervisión de las autoridades nacionales por el hecho de ser un “apéndice” del FIDA. El único régimen competente para reglamentar las operaciones de la Cooperativa de Ahorro son sus Estatutos. Esta es una diferencia importante respecto de lo que ocurre con la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU), según lo indicado por la Secretaría de la Organización en un dictamen jurídico donde se afirma lo siguiente: “La CCPPNU es una entidad constituida en el seno de las Naciones Unidas y sus activos son parte integrante de los activos de la organización, y no puede considerarse en modo alguno distinta y separada de ella”³. En la Asamblea General de las Naciones Unidas recaen las responsabilidades relacionadas con el examen y la aprobación del presupuesto de la Organización. En el ejercicio de esa función decide acerca tanto de la forma como del contenido del presupuesto. En varias ocasiones la Asamblea ha establecido fondos y cuentas por separado que, sin embargo, son parte integrante de las Naciones Unidas a todos los efectos. Tanto si se establece un fondo o una cuenta por separado para un programa o proyecto en concreto como si no, se trata de una cuestión de conveniencia administrativa y de gestión, que a veces sirve para dejar constancia de determinadas fuentes de financiación o de a qué se destinan concretamente los gastos. Aun así, esos procedimientos de contabilidad por separado, o de administración y gestión de un determinado fondo (como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas [FENU], el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] y la CCPPNU) de forma separada con respecto a la Cuenta General de las Naciones Unidas, son asuntos internos de la Organización y de ninguna manera implican una distinción jurídica entre dicha cuenta o fondo separados y los activos generales de las Naciones Unidas. El hecho es que todos los fondos establecidos por las Naciones Unidas deben considerarse parte integrante de la

³ Anuario Jurídico de las Naciones Unidas 1997, 242-244.

Organización y sus activos, parte integrante de su patrimonio mundial, y están sujetos al escrutinio y el control de la Asamblea General de la forma prevista por la Carta de las Naciones Unidas. Otra indicación de que la CCPNU está integrada en los activos generales de la Organización se manifiesta en la índole y el alcance del control que el Secretario General ejerce sobre la Caja. En virtud del Artículo 97 de la Carta, el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización y, como tal, ejerce todas las funciones administrativas en él delegadas por la Asamblea General, incluidas las facultades en materia de inversiones, presupuestación y gastos relacionados con todos los activos de la Organización, de conformidad con los Estatutos de la Caja. Por consiguiente, aunque todas las actividades de la Cooperativa de Ahorro deben llevarse exclusivamente a cabo de conformidad con los estatutos constitutivos, existe la posibilidad jurídica de que el FIDA vele por una supervisión adecuada de sus actividades. Al margen de sus propios Estatutos, la única entidad competente para orientar las funciones de la Cooperativa es el órgano que la creó. De ello se deduce que, en consonancia con el mandato relativo al establecimiento de la Cooperativa, la Junta Ejecutiva debería elaborar un mecanismo de vigilancia interna, como un subcomité de supervisión de la Junta Ejecutiva o una entidad especial que vele por que las actividades de la Cooperativa se lleven a cabo de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos y se limiten a los fines para los que fue creada.

d. Un representante del Presidente no constituye una alternativa adecuada

9. La facultad que usted detenta de poder designar a un representante que asista como miembro *ex officio* a la Junta de Directores de la Cooperativa de Ahorro pone de relieve la función indicada en la sección 5.02 a) de los Estatutos, en virtud de la cual “si en algún momento considera que la Cooperativa de Ahorro está o podría estar dirigiendo sus asuntos de una manera que afecte negativamente a los intereses del FIDA según lo dispuesto en el Acuerdo relativo a la Sede, el Presidente del FIDA podrá solicitar a la Junta de Directores que adopte medidas al respecto” y, en su defecto, podrá hacer que “las prerrogativas e inmunidades otorgadas por ese acuerdo dejen de aplicarse a cualquier acción o acciones que contravengan el Acuerdo relativo a la Sede”. Pese a destacar la función que ha de desempeñar el representante del Presidente en la Junta de Directores de la Cooperativa, esta disposición excede a las atribuciones del Presidente: en primer lugar, porque la Cooperativa de Ahorro es un órgano de la Junta Ejecutiva y lo correcto sería que cualquier función de supervisión de la Cooperativa la ejerciera el órgano que la creó o una entidad que rindiera cuentas directamente a ese órgano y, en segundo lugar, porque, aun siendo un órgano subsidiario del Fondo, se supone que la Cooperativa debe obrar de manera independiente y con plena autonomía. De hecho, según la sección 5.02 b) de los Estatutos, “el FIDA no será responsable de las pérdidas financieras de la Cooperativa de Ahorro ni se le podrá considerar responsable de sus acciones”. Además, el sistema consistente en nombrar a un representante del Presidente no puede suplir esta función debido a los factores restrictivos mencionados, la diversidad de los servicios requeridos y el carácter técnico de los servicios necesarios para ejercer correctamente esa función.

e. Riesgos para el FIDA [y la forma de superarlos]

10. La responsabilidad de velar por una supervisión adecuada de la Cooperativa de Ahorro recae en la Junta Ejecutiva, la cual puede decidir si ejercer esa responsabilidad por sí misma, en cuyo caso deberá revisar las normas sobre la idoneidad del capital y la liquidez, definidas en los artículos VI y VII de los Estatutos de la Cooperativa. Evidentemente, estos no contienen disposición alguna acerca de la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo, por lo que habrá que revisarlos para incluir estos dos aspectos. Además de incorporar una serie de normas en el sistema vigente, la Junta Ejecutiva debería designar un órgano que supervise su cumplimiento. En este sentido, la Junta tiene dos opciones: i) crear un órgano subsidiario al amparo del artículo 11 de su Reglamento o bien asignar esas funciones a un órgano subsidiario ya existente, como el Comité de Auditoría, y ii) revisar las normas en materia de

supervisión prudencial de acuerdo con el marco de adecuación de capital y los principios de gestión de riesgos estipulados en el nuevo Acuerdo de Basilea (2004). Análogamente, habría que complementar la reglamentación vigente con normas contra el blanqueo de capitales y el terrorismo.

11. Es fundamental tener en cuenta que, por el hecho de ser depositaria de los haberes de sus miembros, la Cooperativa de Ahorro puede estar expuesta a otros riesgos imprevistos que podrían afectar directamente al FIDA. Buen ejemplo de ello es una decisión del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT), por la que el Tribunal tenía que determinar si un ex funcionario que participaba en el Fondo de Previsión creado por su empleador, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), tenía derecho al reembolso de las pérdidas sufridas en el capital invertido durante su participación en dicho Fondo a consecuencia de “la mala gestión y la falta de seguimiento del Fondo de Previsión” por parte de su empleador.

12. Al igual que sucede con la Cooperativa de Ahorro, los participantes que eran funcionarios de la OPAQ cotizaban al Fondo de Previsión. El Fondo estaba habilitado, de conformidad con su Reglamento Administrativo, para invertir los recursos “de acuerdo con las políticas y directrices establecidas en materia de inversión” y los funcionarios que reunían los requisitos necesarios tenían derecho a recibir el valor neto de sus cotizaciones cuando dejaban de prestar servicios a la OPAQ. A pesar de que, como ocurre con los Estatutos de la Cooperativa de Ahorro del FIDA, la Carta y el Reglamento Administrativo del Fondo de Previsión de la OPAQ eximen a la Junta Directiva del Fondo de toda responsabilidad por cualquier pérdida financiera ocasionada por “la manera en que los recursos [...] se administran o invierten”, excepto en caso de “grave negligencia o conducta intencional”, el Tribunal Administrativo consideró que el demandante tenía derecho a ser indemnizado por las pérdidas sufridas. El razonamiento del Tribunal fue el siguiente: “La OPAQ no tomó medidas adecuadas para garantizar el seguimiento periódico del desempeño del Fondo de Previsión y ello contribuyó directamente a las pérdidas de capital sufridas por el ente y, posteriormente, por el demandante”.

13. El tribunal también sostuvo lo siguiente: “No hay duda de que una organización internacional tiene la obligación de adoptar medidas adecuadas para proteger a sus funcionarios de las lesiones físicas que puedan sufrir en el desempeño de sus funciones. Lo mismo cabe decir respecto de la pérdida o deterioro de sus efectos personales. Como cuestión de principio, esto también es aplicable en el caso de una pérdida financiera sufrida en el desempeño de sus funciones, sobre todo cuando esa pérdida esté directamente relacionada con la participación en un fondo establecido por la organización y administrado de acuerdo con reglas que limiten los derechos de los participantes con respecto a ese fondo”. En resumidas cuentas, se consideró que la OPAQ había incumplido su obligación de establecer un sistema eficaz para dar seguimiento al desempeño del Fondo de Previsión y que era responsable de las pérdidas producidas por el incumplimiento de esa obligación.

Conclusión

14. Habida cuenta de la condición de “apéndice” del FIDA que caracteriza a la Cooperativa de Ahorro, al haber sido creada por la Junta Ejecutiva, incumbe al Fondo establecer un sistema que garantice una adecuada supervisión prudencial y de la integridad de las actividades de la Cooperativa. El FIDA corre riesgos relacionados con la responsabilidad derivados de la falla con que fue concebido el sistema de la Cooperativa, esto es, la falta de un mecanismo adecuado de supervisión. El sistema vigente, basado en la designación de un representante del Presidente, no puede suplir ese mecanismo. La tesis de que el FIDA no puede considerarse responsable de las consecuencias de las decisiones tomadas hasta ahora por la Cooperativa de Ahorro puede tener fundamento en lo que atañe a la cuestión de la administración de los fondos de la Cooperativa, pero perdería su validez en caso de que las pérdidas

podieran atribuirse a las fallas existentes en los mecanismos de supervisión. De ello se desprende que, en consonancia con la decisión de establecer la Cooperativa en el marco del FIDA en lugar de como una entidad amparada por la legislación nacional, la Junta Ejecutiva debería elaborar un mecanismo de vigilancia interna, como por ejemplo un subcomité de supervisión de la Junta Ejecutiva o una entidad especial, que garantice que las actividades de la Cooperativa se lleven a cabo de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos y se limiten a los fines para los que fue creada.

15. Además, es fundamental velar por que la reputación del FIDA no se vea comprometida por las actividades de la Cooperativa de Ahorro y Crédito. Por todas estas razones, la Junta Ejecutiva debería tomar medidas para establecer un sistema proactivo de supervisión que garantice que las operaciones de la Cooperativa se ajusten a normas adecuadas en materia de supervisión prudencial y de la integridad.