

Documento de trabajo 12/2019
12 de julio de 2019



Transparencia financiera internacional

Aitor Pérez



Transparencia financiera internacional

Aitor Pérez | Investigador senior asociado, Real Instituto Elcano | @aitor_ecoper 

Índice

Resumen	3
Introducción	3
(1) Historia y significado de la transparencia financiera	4
Los orígenes de la transparencia financiera: la lucha contra el narcotráfico	4
La toma de conciencia sobre algunos riesgos de la globalización financiera.....	7
La lista negra de paraísos fiscales	7
El 11S y la transparencia financiera	7
La agenda contra la corrupción y la recuperación de activos públicos.....	8
La información fiscal en tiempos de crisis.....	8
La Coalición por la Transparencia Financiera.....	9
Los flujos financieros ilícitos en la Agenda 2030	11
Definición de transparencia financiera internacional.....	13
(2) ¿Cómo medir la transparencia financiera internacional?	13
Las estimaciones de flujos financieros ocultos	14
El índice de secreto financiero.....	16
Una propuesta de indicador basado en las revisiones entre pares del GAFI	18
(3) El estado de la transparencia financiera y su explicación	25
Las normas de transparencia financiera internacional se cumplen a medias.....	25
¿Por qué unos países son más transparentes que otros?	26
La relación entre corrupción, finanzas offshore y opacidad financiera	29
Otras dificultades para avanzar en la transparencia financiera	32
(4) Conclusiones.....	35
Referencias	36

Resumen

La transparencia financiera internacional consiste en la obtención por parte de los gobiernos de información financiera sobre sus ciudadanos y empresas, y su intercambio con otros gobiernos conforme a reglas acordadas en instituciones intergubernamentales. Su objetivo es combatir los flujos financieros ilícitos.

Desde hace 30 años, algunas de las organizaciones y foros internacionales más importantes han ido regulando diversos aspectos de la transparencia financiera con un resultado desigual por países. Este documento de trabajo aborda la conceptualización y medición de esta cualidad de los sistemas financieros, así como sus conexiones con otras variables como el desarrollo económico, la profundidad democrática y la atracción de las finanzas *offshore*.

A pesar de la importancia que ha cobrado la transparencia financiera en el contexto de la *globalización*, sus vínculos con problemas transnacionales tan relevantes como la evasión fiscal, la corrupción y el terrorismo, y su inclusión en la Agenda 2030, los países cumplen de manera muy desigual las normas internacionales en esta materia. En este documento se aboga por la claridad conceptual y métrica sobre la transparencia y los flujos financieros ilícitos como paso previo para comunicar mejor esta agenda y, en última instancia, mejorar su eficacia.

Introducción

La transparencia financiera en la era de la *globalización* se presenta como una agenda de cooperación entre gobiernos que tiene por objetivo la lucha contra los flujos financieros ilícitos y se relaciona con problemas transnacionales tan relevantes como la evasión fiscal, la corrupción y el terrorismo. Se trata de una agenda dispersa, establecida en cumbres y acuerdos intergubernamentales auspiciados por el G7 y el G20, la OCDE, las instituciones de Bretton Woods y diversas agencias de Naciones Unidas. En 2015 el asunto se convirtió en una prioridad para la ONU, ocupando su propio espacio en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS, meta 16.4) y numerosas referencias en la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo (ONU, 2015a).

Este Documento de Trabajo aborda la conceptualización, medición y explicación de la transparencia financiera. A pesar de su importancia, los países cumplen de manera muy desigual las normas internacionales en esta materia y, tal como se explica en las secciones siguientes, la claridad conceptual y métrica podría ayudar a comunicar mejor la agenda internacional de la transparencia financiera y, en última instancia, mejorar su eficacia.

En la primera parte del Documento, se relata la historia de la transparencia financiera desde la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales (GAFI) en 1989 hasta la adopción de los ODS en 2015. También se hace referencia a las ONG más implicadas en esta causa y se extrae de su discurso los conceptos clave del documento: flujos financieros ilícitos y transparencia financiera internacional.

Seguidamente, se presentan las principales mediciones que han alimentado los análisis y debates sobre finanzas ilícitas, producidos también en el ámbito de las ONG, y se proponen nuevos indicadores de transparencia financiera basados en el cumplimiento de las 40 recomendaciones del GAFI según su sistema de revisión entre pares. En la tercera parte, el documento explora las relaciones de la transparencia financiera con otras variables como el desarrollo económico, la profundidad democrática, los paraísos fiscales y la industria de finanzas *offshore*.

(1) Historia y significado de la transparencia financiera

La transparencia es un concepto relacionado con la rendición de cuentas y el buen funcionamiento del Estado democrático de Derecho cuyo uso en la teoría y la práctica política se remonta a la Ilustración.¹ La transparencia financiera, entendida como el acceso e intercambio de información financiera sobre individuos y organizaciones por parte de gobiernos, es un subconcepto más nuevo y menos asentado. Se trata de un término colocado en la agenda internacional por una serie de organizaciones de la sociedad civil (OSC) agrupadas en la Coalición por la Transparencia Financiera y progresivamente extendido por gobiernos (Diplomatie, 2017), organizaciones internacionales (UNODC y OECD, 2016) y medios de comunicación (Economist, 2016). Su incipiente éxito se debe probablemente a su eficacia para designar una serie de iniciativas de cooperación internacional que, aun teniendo diversos orígenes, comparten un denominador común: la producción e intercambio de información financiera entre países con la finalidad de reforzar las capacidades de los Estados en políticas tan diversas como la fiscalidad o la lucha antiterrorista.

Los orígenes de la transparencia financiera: la lucha contra el narcotráfico

La primera de estas iniciativas tuvo lugar en 1989 y supuso un punto de inflexión para las leyes de secreto bancario. La Cumbre del G7 celebrada ese año en París adoptó una declaración económica en la que, además de analizar el contexto económico mundial y discutir sobre comercio o deuda pública, dedicó un epígrafe entero a la droga. En dicho apartado, los grandes líderes mundiales se comprometieron a unir esfuerzos en el ámbito nacional e internacional para detener el narcotráfico en su corriente real y financiera. Acordaron ocho medidas de distinto alcance y concreción, la última de las cuales consistía en la creación de una *task force* para prevenir la utilización del sistema bancario y las instituciones financieras con el propósito de blanquear dinero proveniente de la droga (G7, 1989).

Esta *task force*, el GAFI, adoptó 40 recomendaciones sobre blanqueo de dinero (GAFI/FATF 1990) que abogaban por poner límites a las leyes nacionales sobre secreto bancario e intensificar la cooperación internacional en investigaciones, detenciones y extradiciones. Además, planteaban a los Estados exigencias más concretas como tipificar el delito de blanqueo de dinero, participar en distintos instrumentos internacionales de cooperación contra el narcotráfico e imponer obligaciones sobre los

¹ El concepto de transparencia política lo empiezan a usar en el siglo XVIII autores como Kant y Rousseau y, a través de Jeremy Bentham, entra en la tradición política británica donde se instala la máxima “cuanto más estrictamente nos vigilan, mejor nos comportamos” (Hood, 2006; Prat, 2006).

bancos para asegurar la identificación de todos los titulares de sus cuentas y depósitos, así como mantener registros y documentos que pudieran servir para investigaciones futuras.

A lo largo de la década de los 90, el GAFI fue prorrogando su mandato hasta consolidarse como una institución permanente. También amplió su alcance a todo el crimen organizado y pasó a vigilar, además de la banca, las denominadas “Actividades y Profesionales Designadas No Financieras” (APDNF), que incluyen abogados, notarios y asesores, así como algunos negocios considerados de riesgo como, por ejemplo, las empresas de remesas de efectivo o los comercios de bienes de lujo. Desde el punto de vista geográfico, el ámbito del GAFI se fue extendiendo de una forma original. En lugar de buscar nuevas adhesiones de Estados, fomentó la creación de instituciones similares en otras regiones, las cuales se adhirieron al GAFI como miembros asociados y acabaron cubriendo todo el mundo.²

A pesar de sus diversas adaptaciones, las recomendaciones del GAFI han tenido en todas sus versiones un alcance similar que podría resumirse en dos grandes compromisos. Los Estados se comprometen a establecer un sistema de información con poderes y responsabilidades claras y a obligar a bancos y otros actores clave del sistema financiero a nutrir de información relevante este sistema, incluso reportando operaciones sospechosas.

² Estos organismos y sus fechas de creación son: Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), 1992; Asia-Pacific Group on Money Laundering, (APG); Moneyval, un órgano del Consejo de Europa, 1997; Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), 1999; Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA), 1999; Grupo de Acción Financiera Internacional de América Latina (GAFILAT), creado en 2000 con el nombre de GAFISUD; Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF), 2004; Eurasian Group, 2010; Task Force on Money Laundering in Central Africa (GABAC), 2012.

Figura 1. Las 40 recomendaciones del GAFI: alcance y ejemplos

Asunto regulado	Recomendaciones	Ejemplo de recomendación y contenido
Políticas y coordinación	1 – 2	R1. Evaluar los riesgos y aplicar un enfoque basado en el riesgo Los países deben identificar, evaluar y entender los riesgos de blanqueo y tomar medidas, incluyendo la designación de una autoridad para coordinar la evaluación de riesgos y aplicar recursos para mitigarlos, así como exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar los riesgos de blanqueo y financiamiento del terrorismo.
Blanqueo dinero y confiscación	3 – 4	R3. Delito de blanqueo Los países deben tipificar el blanqueo.
Financiamiento del terrorismo y la proliferación	5 – 8	R5. Delito de financiamiento del terrorismo Los países deben tipificar el delito de financiamiento del terrorismo.
Medidas preventivas	9 – 23	R9. Leyes de secreto de las instituciones financieras Los países deben asegurar que las leyes de secreto bancario no impidan la implementación de las recomendaciones del GAFI.
Titularidad real	24 – 25	R24. Transparencia y titularidad real de las personas jurídicas Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el blanqueo, asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas y que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente.
Poderes de las autoridades y medidas institucionales	26 – 35	R26. Regulación y supervisión de instituciones financieras Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas; prevenir que los criminales o sus cómplices sean el titular real o tengan una participación significativa o mayoritaria y evitar el establecimiento u operación continuada de bancos pantalla.
Cooperación internacional	36 – 40	R36. Instrumentos internacionales Los países deben unirse a al menos cuatro convenios que prevén el intercambio de información financiera con fines de persecución del delito.

Fuente: elaborado a partir de las 40 recomendaciones del GAFI (2012).

La toma de conciencia sobre algunos riesgos de la globalización financiera

En 1998, el entonces director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michel Camdessus, intervino en el plenario del GAFI con un discurso histórico que contribuyó a la toma de conciencia del problema del dinero negro. En su declaración, Camdessus explicó cómo la creciente interconexión entre sistemas financieros a lo largo del último medio siglo ampliaba las posibilidades de blanquear las ganancias del delito (GAFI/FATF, 1990; IMF, 1998). Cuando el dinero de origen ilícito traspasa fronteras, escapa más fácilmente al control de las autoridades del país donde se comete el delito e incluso puede regresar aparentando tener un carácter perfectamente legal.

Además, Michel Camdessus dimensionó la economía delictiva en un rango del 2% al 5% del producto mundial e hizo una valoración cualitativa de sus dañinos efectos (IMF, 1998): corrupción y desestabilización de mercados; desincentivos a la productividad y el crecimiento económico; inestabilidad macroeconómica derivada de cambios imprevistos en la demanda de dinero y divisas; y debilitamiento del tejido social y de los estándares éticos colectivos.

La lista negra de paraísos fiscales

En esos mismos años, la OCDE (1998) señalaba cómo los movimientos de capitales habían suscitado una “competencia fiscal nociva” cuyo máximo exponente eran los paraísos fiscales. La OCDE formuló 19 recomendaciones para los gobiernos con el propósito de acabar con la competencia que mina las capacidades de recaudación de los gobiernos y distorsiona la economía mundial. El progreso realizado en la implementación de esas recomendaciones fue medido dos años después en otro informe de la OCDE (2000) sobre cooperación fiscal internacional, en el que se incluyó una lista de países paraísos fiscales según los criterios del informe anterior, el ejercicio de una competencia fiscal agresiva y dañina, con el objetivo de atraer capitales financieros de no residentes.

El 11S y la transparencia financiera

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 estimularon la cooperación antiterrorista internacional en todos los frentes, incluido el financiero. Así, la financiación del terrorismo se convirtió en un objetivo prioritario de la inteligencia de los países occidentales y se amplió el mandato del GAFI. Un mes después de los atentados cambió de nombre y pasó a llamarse “Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo”.

Además de retocar su denominación, el GAFI amplió sus recomendaciones. Las 40 normas adoptadas en 1990, que habían sido revisadas ya en 1996 para adaptarlas a la evolución de las técnicas de blanqueo, se ampliaron con ocho nuevas recomendaciones especiales dedicadas a detectar la financiación del terrorismo (GAFI/FATF, 2002).³ Las

³ Esta problemática se diferencia del blanqueo en que tiene el delito en su destino y no en el origen, pero (cont.)

ocho recomendaciones especiales del GAFI se ampliarían al poco tiempo a nueve y, finalmente, en 2003, en el marco de una revisión general de su metodología, se acabarían integrando en su mayor parte en otras recomendaciones generales de supervisión financiera, quedando sólo dos específicamente dedicadas a la financiación del terrorismo: una, sobre la tipificación del delito de financiación del terrorismo, y otra, sobre el uso fraudulento de entidades no lucrativas. El resto de los aspectos introducidos en la reforma de 2001 quedaría cubierto por recomendaciones generales, igualmente aplicables a la lucha contra el blanqueo.⁴

La agenda contra la corrupción y la recuperación de activos públicos

En 2007 el Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y la Droga (UNODC) crearon la iniciativa StAR para la recuperación de activos robados. En ese momento se estimaban los sobornos a funcionarios públicos en países en desarrollo y el desfalco de recursos públicos en regímenes totalitarios entre los 20.000 y los 40.000 millones de dólares, una cantidad que suponía el 20% y el 40% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) (WB, 2007).

En los años siguientes, en el ámbito de la OCDE se desarrollaron otros tres instrumentos para la lucha contra la corrupción basadas en el intercambio de información y la coordinación internacional. En 2009 se elaboraron las recomendaciones de la OCDE contra el soborno en negocios internacionales, con el objetivo de impulsar la efectiva aplicación de un Convenio de 1997 (OECD, 2009); en 2010 se creó el Grupo de Trabajo Anti-Corrupción con el impulso del G20; y el GAFI introdujo en sus recomendaciones de 2012 una norma sobre la vigilancia de transacciones financieras internacionales de personas políticamente expuestas (PEP) por parte de los bancos. Los PEP se definen como individuos que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero, por ejemplo, jefes de Estado o de gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales y miembros destacados de partidos políticos (GAFILAT, 2018).

La información fiscal en tiempos de crisis

El trabajo de la OCDE sobre paraísos fiscales había dado lugar en 2000 al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios para fijar estándares que posibilitaran el intercambio de información efectivo entre jurisdicciones a solicitud de una de ellas. En 2009, en plena crisis financiera y fiscal, este foro fue impulsado y reorganizado para admitir a países que no pertenecían a la OCDE y redoblar su esfuerzo y ambición. Seguidamente se lanzaron tres importantes proyectos con esta perspectiva. En primer lugar, un sistema de revisión entre pares para el análisis

se sirve igualmente de instrumentos y sistemas financieros opacos para borrar el rastro del dinero y, por tanto, se combate de forma similar, mejorando la accesibilidad a la información, esto es, con más transparencia financiera.

⁴ En el momento en que la lucha antiterrorista convergió con la lucha antiblanqueo, los documentos institucionales del GAFI incorporaron también referencias específicas a la financiación de armas de destrucción masiva, en línea con las prioridades en materia de seguridad internacional del Gobierno de Estados Unidos de la época. Estas referencias se han ido diluyendo con el tiempo.

y la mejora continua de las normas fiscales de los países del Foro. En segundo lugar, el Intercambio de Información previo Requerimiento (EOIR, por sus siglas en inglés), un estándar para facilitar la entrega de información a solicitud de otro país del Foro. En tercer lugar, el Intercambio Automático de Información (AEOI, por sus siglas en inglés), un estándar mucho más ambicioso que el segundo para establecer un sistema automático de rendición de cuentas de las empresas a sus autoridades nacionales y su puesta a disposición de otros países del foro.

Por esas mismas fechas, el G20 reunido en Londres realizó una declaración de gran trascendencia mediática en apoyo a estas medidas de la OCDE (G20, 2009) y ejerció una presión sobre determinados países que aparentemente dio resultado. Entre la celebración de la cumbre en abril y el final de 2009, se firmaron más de 300 tratados de intercambio de información (Johannesen y Zucman, 2014). Estos hechos llevaron al presidente de turno del Grupo, el primer ministro británico Gordon Brown, a declarar el fin de los paraísos fiscales.

El siguiente paso en esta dirección lo dio el G20 en San Petersburgo en 2013 (G20, 2013), con el lanzamiento del denominado “Plan contra la Erosión Fiscal y la Transferencia de Beneficios” (Plan BEPS, por sus siglas en inglés), diseñado por la OCDE. El elemento clave de este proyecto era la introducción en las legislaciones nacionales de la obligación para empresas multinacionales de rendir cuentas país a país mediante un formato estandarizado. De esta forma, se podrían detectar rápidamente desajustes entre las contribuciones fiscales de una empresa en un país y su actividad e ingresos.

Tres años después, en 2016, el optimismo en esta materia se vio eclipsado por la filtración de documentos confidenciales pertenecientes a la firma panameña de asesoramiento financiero Mossack Fonseca, que mostraban como una práctica generalizada entre las elites de todo el mundo la domiciliación de empresas en países como Panamá con fines de evasión fiscal. El contenido de esta documentación generó ciertas dudas sobre la contundencia con la se combatía este problema, dado que Panamá no estaba en las listas de paraísos fiscales. España, por ejemplo, había dejado de considerar a Panamá un paraíso fiscal en el año 2010, cuando ambos países firmaron un acuerdo para evitar la doble imposición que, como muchos de su especie, introducía un artículo sobre intercambio de información que justificaba la retirada de Panamá de la lista española. Mucho antes, en 2002, la OCDE también había sacado a Panamá de su lista cuando su Gobierno se comprometió por escrito a aplicar una serie de principios sobre intercambio de información y transparencia.

La Coalición por la Transparencia Financiera

Todas estas iniciativas intergubernamentales más o menos exitosas han venido acompañadas de un movimiento de la sociedad civil transnacional empujando en el mismo sentido. En 2003, se constituyó en Londres la ONG Tax Justice Network (TJN) con el objetivo de aglutinar a expertos y activistas sobre paraísos fiscales, evasión fiscal y flujos financieros ilícitos. Su fundador, John Christensen, había trabajado en servicios financieros *offshore* e incluso había sido asesor económico de la Isla de Jersey, considerada un paraíso fiscal. Según la prensa, la idea surgió a iniciativa de ciudadanos

de Jersey que querían denunciar los efectos de la opacidad sobre los colectivos y países más pobres (The Guardian, 2016).

En 2009 el TJN inició la edición de su índice de secreto financiero, el cual, con sus sucesivas ediciones, ha ido favoreciendo la toma de conciencia sobre la opacidad financiera. Este índice clasifica a los países en función de su contribución al problema de la opacidad financiera y, como indica la página web de la organización, ha sido citado en diversos textos políticos y preámbulos de actos legislativos, así como en informes e índices internacionales sobre riesgos-país, ambiente de negocios y compromiso con el desarrollo (TJN, 2018c).

El mismo año de la aparición del Índice, un estudio de Global Financial Integrity (GFI), ONG fundada en Washington DC en 2006 por el empresario Raymond Baker, se unía a la TJN en la denuncia de los flujos financieros ilícitos y su impacto en los países más pobres. Según este primer informe (GFI, 2018), el dinero que sale de forma ilícita desde países en desarrollo hacia los Estados de la OCDE y los países considerados satélites asciende a 1 billón de dólares anuales. El texto incidía en la dimensión Norte-Sur del problema⁵ al señalar que esta cantidad era 10 veces mayor que la ayuda que los países en desarrollo reciben de la OCDE.

Las dos organizaciones citadas se unieron a otras siete ONG para constituir la Coalición por la Transparencia Financiera (CTF).⁶ La coalición define la transparencia financiera como las medidas públicas que sirven para combatir los flujos financieros ilícitos, entre las que cita las medidas estrella de los acuerdos internacionales revisados en los párrafos anteriores. Por ejemplo, la elaboración de cuentas anuales de empresas país por país, en la línea del plan BEPS o los registros de los titulares reales de activos financieros, en línea con las recomendaciones GAFI (FTC, 2017). Por su parte, la organización pionera de la Coalición, la TJN, define los flujos financieros ilícitos como movimientos de dinero premeditadamente ocultos a las autoridades de un país con independencia de que su carácter ilegal haya sido confirmado o no por un juez (Cobham, 2012).⁷

De esta forma, mientras las organizaciones intergubernamentales han establecido visiones parciales sobre los flujos financieros ilícitos y han puesto en la agenda problemas muy concretos, las ONG han aportado una visión de conjunto y han construido un discurso mucho más amplio. Es un discurso basado en la oposición del concepto de transparencia financiera y el de flujos financieros ilícitos (u ocultos).

⁵ La última actualización de este informe es del año 2013 y ofrece cifras similares (Kar y Leblanc, 2013).

⁶ Además, participan en Financial Transparency Coalition otras ONG como Christian Aid, Eurodad, Global Witness, Centre for Budget and Governance Accountability, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos y Tax Justice Network Africa. Algunas de ellas son, a su vez, redes de otras ONG. Por ejemplo, Eurodad, una red europea sobre deuda y desarrollo, agrupa a varias ONG, algunas tan conocidas como Oxfam o Save the Children, que están a su vez implantadas en numerosos países.

⁷ Otros trabajos también han puesto el acento en el carácter delictivo o ilegal. Reuter (2012), en un artículo relacionado con el índice de secreto financiero, por ejemplo, los define como flujos ilegales dentro de un régimen con legalidad democrática, y Jansky (2013), en un informe para el Banco Mundial, los identifica como los flujos de origen criminal y los resultantes de la evasión fiscal.

Por otra parte, cabe señalar que las ONG activas en la causa contra los flujos financieros ilícitos tienen dos propuestas sustantivas que difieren de la trayectoria seguida por la cooperación intergubernamental en esta materia. Consideran que la transparencia financiera debe proveer de información no sólo a los gobiernos sino también al público en general, abogando por la configuración de registros basados en sistemas *open data* y acceso vía Internet, y denuncian la falta de inclusión y legitimidad de las soluciones institucionales basadas en la OCDE o el G7/G20 y las instituciones de Bretton Woods, proponiendo en su lugar acuerdos auspiciados e implementados por Naciones Unidas.

Los flujos financieros ilícitos en la Agenda 2030

El lenguaje de las ONG y concretamente el término flujos financieros ilícitos se introdujo en el sistema de Naciones Unidas en 2010 con una publicación de la UNODC, impulsora de la citada iniciativa StAR. Esta publicación presentaba una sistematización de diversos métodos para la estimación del fenómeno y ofrecía una nueva medición: 2,1 billones de dólares anuales, equivalentes al 3,6% del PIB (UNODC, 2010). Más recientemente, en 2014, la ONU creó un foro de alto nivel para tratar esta problemática en África y endosó la definición de flujos financieros ilícitos de la TJN, refiriéndose al dinero trasladado secretamente de una jurisdicción a otra y denunciando sus perversos efectos en el continente (ONU, 2014).

Un año después, en 2015, dos grandes acuerdos auspiciados por la ONU elevaron el asunto a lo más alto de la agenda de la cooperación internacional: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo (ONU, 2015b, 2015a). Dentro del ODS 16 para la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, se definió la meta 16.4, consistente en la eliminación de los flujos financieros ilícitos antes de 2030. Por su parte, la Conferencia de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo endosó la idea de que los agujeros de los sistemas financieros están mermando los recursos necesarios para el desarrollo global y reduciendo las posibilidades de los países pobres de progresar en agendas como la de los Objetivos del Desarrollo. Entre sus propuestas de movilización de fuentes de financiación alternativas a la ayuda, apostó por el aumento de las capacidades recaudatorias de los países en desarrollo mediante la reducción de este drenaje de recursos, entre otras formas.

Figura 2. Cronología de la lucha internacional contra los flujos financieros ilícitos

Año	Hito
1989	La Cumbre del G7 en París establece el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el Blanqueo de Capitales.
1990	Se adoptan las 40 recomendaciones contra el blanqueo de capitales.
1998	Michel Camdessus dimensiona la economía delictiva en un rango del 2% al 5% del producto mundial. La OCDE declara la competencia fiscal nociva un asunto global emergente y dicta recomendaciones sobre cooperación fiscal internacional.
2000	La OCDE emite una lista de paraísos fiscales y establece el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios.
2001	Tras los atentados del 11S, el GAFI pasa a llamarse Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo y emite recomendaciones especiales sobre terrorismo y armas de destrucción masiva.
2003	Se constituye en Londres la ONG Tax Justice Network (TJN).
2006	Se constituye en Washington DC la ONG Global Financial Integrity (GFI).
2007	El Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y la Droga (UNODC) lanzan la iniciativa StAR para la recuperación de activos robados.
2009	El Foro Global adopta estándares para el Intercambio de Información previo Requerimiento (EOIR) y el Intercambio Automático de Información (AEOI). La Cumbre del G20 en Londres se propone acabar con los paraísos fiscales. La TJN publica su primera edición del índice de secretismo financiero y GFI cifra los flujos financieros ilícitos provenientes de países en desarrollo en 1 billón de dólares anuales.
2010	El G20 crea el grupo anticorrupción. La UNODC publica una estimación de los flujos financieros ilícitos de 2,1 billones de dólares anuales, equivalentes al 3,6% del PIB.
2012	Una nueva edición de las recomendaciones del GAFI aborda también la vigilancia de personas expuestas políticamente (PEP).
2013	El G20 en San Petersburgo lanza el plan BEPS contra el traslado de beneficios y la erosión de bases imponibles.
2014	El foro de alto nivel sobre flujos financieros ilícitos en África señala a los flujos financieros ilícitos como importante obstáculo al desarrollo del continente.
2015	La erradicación de los flujos financieros ilícitos se convierte en la meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y parte fundamental de la estrategia de financiación del desarrollo propuesta en la Conferencia de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo.
2016	Se filtran los papeles de Panamá.

Fuente: elaboración propia.

Definición de transparencia financiera internacional

Tal y como se relata en los párrafos anteriores, las organizaciones intergubernamentales han ido desvelando en distintas circunstancias dimensiones diferentes de un mismo problema. El blanqueo de dinero procedente de la droga, la financiación del terrorismo, la ocultación de dinero público malversado y la evasión fiscal son movimientos ocultos de dinero que sostienen y motivan actividades delictivas y fraudulentas, o, en palabras de las ONG y la ONU, flujos financieros ilícitos.

Estas mismas organizaciones intergubernamentales han reaccionado a los problemas enumerados con medidas basadas en el acceso a, e intercambio de, información financiera. Los reportes de transacciones sospechosas por parte de bancos, los registros de titularidad real, la rendición de cuentas país a país por parte de empresas multinacionales, los sistemas de intercambio de información tributaria y las colaboraciones para la recuperación de activos robados son medidas que forman parte del concepto de transparencia financiera difundido por los mismos actores. En este documento de trabajo se propone el término transparencia financiera internacional para diferenciar esta agenda contra los flujos financieros ilícitos de otras acepciones de la transparencia financiera como la que se refiere a la fiabilidad de las cuentas anuales que presenta una empresa a sus grupos de interés (Barth y Schipper, 2008) o a la puesta a disposición de los ciudadanos de informaciones sobre el gasto de una administración pública (Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Wehner y de Renzio, 2013; Tekeng y Sharaf, 2015).

Recuadro 1. Definiciones

Flujos financieros ilícitos	El término flujos financieros ocultos, tal y como se usa en la cooperación internacional, se refiere a movimientos de dinero oculto, total o parcialmente, los cuales a menudo atraviesan dos o más países con el objetivo de esquivar el control de las autoridades nacionales. Este concepto podría denominarse también finanzas transnacionales ocultas.
Transparencia financiera internacional	La transparencia financiera internacional es un término que agrupa las distintas medidas de acceso e intercambio de información financiera sobre individuos y empresas por parte de gobiernos que han sido acordadas y reguladas en el ámbito intergubernamental. El objetivo de estas medidas es combatir los flujos financieros ilícitos.

(2) ¿Cómo medir la transparencia financiera internacional?

Los indicadores de transparencia financiera más conocidos tienen en común una perspectiva negativa (miden la opacidad) y su carácter extraoficial (son elaborados por ONG). A continuación, se describen dos de ellos: el índice de secretismo financiero de la TJN y la estimación de las salidas ocultas de dinero procedente de países en vías de desarrollo realizada por GFI. Seguidamente, se propone un nuevo indicador de la transparencia internacional que se diferencia de los anteriores por ser positivo y estar completamente basado en fuentes oficiales.

Las estimaciones de flujos financieros ocultos

Un billón de dólares es la magnitud que alcanza el fenómeno de los flujos financieros ilícitos en países en desarrollo según el estudio de GFI (Kar y Leblanc, 2013). Esta cifra, 10 veces superior a la AOD, ha tenido un importante eco en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y ha sido citada por la OCDE y la Conferencia de Addis Abeba, aunque siempre en documentos sin valor oficial. De hecho, la cifra no ha sido avalada por ninguna institución gubernamental o intergubernamental.

Estimaciones como estas habían sido publicadas antes por expertos del BN y el FMI, pero tampoco fueron integradas en sistemas oficiales de indicadores. En 1993 dos funcionarios del Banco Mundial cuantificaron entre 10.000 millones y 92.000 millones de dólares anuales el volumen de salidas de capitales de países en desarrollo no comunicadas a las autoridades competentes (Claessens y Naude, 1993). En los años siguientes se realizaron varios estudios académicos que el gerente del FMI sintetizó en el rango de consenso citado anteriormente (del 2% al 5% del PIB mundial). Todas estas estimaciones seguían un planteamiento similar al que años después llevaría a cabo GFI a la cifra del billón de euros, consistente en la identificación de descuadres en las balanzas de pagos de dos tipos: por un lado, las diferencias entre lo que un país declara exportar al resto del mundo en su balanza de pagos y lo que el resto del mundo dice importar de él; y, por otro, los descuadres internos de cada balanza de pagos nacional, agregados en la cuenta de errores y omisiones.

Imputar estas diferencias a la economía delictiva es algo muy discutido por expertos nacionales e internacionales. Por ello, ninguno de estos ejercicios puntuales ha sido replicado ni mucho menos ha dado lugar a un ejercicio sistemático de monitorización de los flujos financieros ilícitos con respaldo oficial. Más aún, tras la adopción de la Agenda 2030 y la inclusión en ella del indicador 16.4.1 sobre el valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes, la UNODC y la UNCTAD, agencias encargadas de diseñar y alimentar el indicador, han renunciado a utilizar las estimaciones publicadas hasta la fecha y adoptar su metodología. Esta decisión se ha tomado tras diversas consultas con expertos de instituciones nacionales e internacionales y ha obligado a iniciar todo un proyecto metodológico que está todavía en discusión y que hace que la meta 16.4 no cuente con un sistema de seguimiento como el que tiene el resto de la Agenda 2030.⁸

⁸ Ambas agencias están todavía construyendo dos indicadores para esta variable en una serie de trabajos en los que participa de manera activa e influyente la TJN, cuya propuesta de medición de los flujos financieros ilícitos fue presentada en un Análisis del Real Instituto Elcano (Cobham, 2018).

Figura 3. Estimaciones de flujos financieros ilícitos

Enfoque	Alcance	Año	Edita	Concepto	Método	Magnitud	Referencia
Macro	Global	2013	GFI	Salidas brutas de dinero ilícito desde países en desarrollo.	Método residual y de facturación falsa.	US\$946.700 mn	Kar y Lebanc (2013)
	Global	1998	FMI	Transacciones de blanqueo de dinero.	Identificación de un rango de consenso entre expertos.	2%-5% del PIB	Camdessus (1998)
	84 países en desarrollo	1991	Banco Mundial	Transacciones no reportadas.	Método residual y de facturación falsa.	US\$10.000-92.000 mn	Classens y Naudé (1993)
Micro	Global	2007	StAR	Tráfico internacional de dinero. Activos robados en países en desarrollo.		US\$1.000-1.600 mn	StAR (2007)
	Global	2011	UNODC	Ganancias delictivas incluida la evasión fiscal.	Meta análisis de estimaciones nacionales.	US\$3 billones (1,7%-4,5% del PIB)	UNODC (2011)
	Global	2011	UNODC	La economía de la droga.	Estudios de caso de la economía de la droga y estimaciones del consumo mundial.	US\$870.000 mn (1,5% del PIB)	UNODC (2011)
	Reino Unido	2004	<i>UK Office of National Statistics</i>	Ganancias delictivas (excluida la evasión fiscal).	Estimaciones del mercado de la droga, la prostitución, la venta de bienes robados y las apuestas ilegales.	1,2% del GDP	UNODC (2011)
	Alemania	2007	Alemania – FMI	Ganancias delictivas (excluida la evasión fiscal).	<i>Ídem.</i>	2,3% del GDP	UNODC (2011)
	Italia	2009	SOS Impresa (ONG)	Ganancias delictivas (excluida la evasión fiscal).	<i>Ídem.</i>	7,7 % del GDP	UNODC (2011)

Fuente: elaboración propia

El índice de secreto financiero

La TJN, en lugar de medir las finanzas ocultas y su impacto en países en desarrollo, se ha propuesto medir el secreto financiero, o la ausencia de transparencia financiera, en 112 países. Más exactamente, su índice se presenta como “una combinación de datos cuantitativos y cualitativos para crear una medida de la contribución de cada jurisdicción al problema global de la opacidad financiera” (TJN, 2015a, p. 1). El componente cualitativo del índice, el secreto financiero, es el porcentaje de incumplimiento de 15 principios de transparencia escogidos por la TJN entre los que se encuentran diversas recomendaciones internacionales, entre otras las del GAFI y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios (véase la Figura 4).

Figura 4. Puntuación del indicador 1 sobre secreto bancario

Dimensiones	Condición (es)	Evaluación	Fuentes
Estatuto legal	El secreto bancario no tiene legitimación legal.	0,2 puntos (1)	OCDE (2010); Revisiones por pares del Foro Global.
Disponibilidad de información relevante	Sin cuentas anónimas – GAFI Rec. 5.	0,2 puntos	GAFI, organismos regionales similares a GAFI o FMI.
	Mantener registros bancarios durante al menos cinco años – FATF Rec. 10.	0,2 puntos	
	Mantener registros a lo largo del tiempo, especialmente de transacciones grandes o inusuales.	0,1 puntos	Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley.
	Reportar grandes transacciones.	0,1 puntos	
Acceso efectivo	Suficientes poderes para obtener y proporcionar información bancaria.	0,1 puntos	El Foro Mundial revisa los elementos B.1 y B.2 (incluidos los factores y el texto).
	Sin notificación indebida y derechos de apelación contra el intercambio de información.	0,1 puntos	

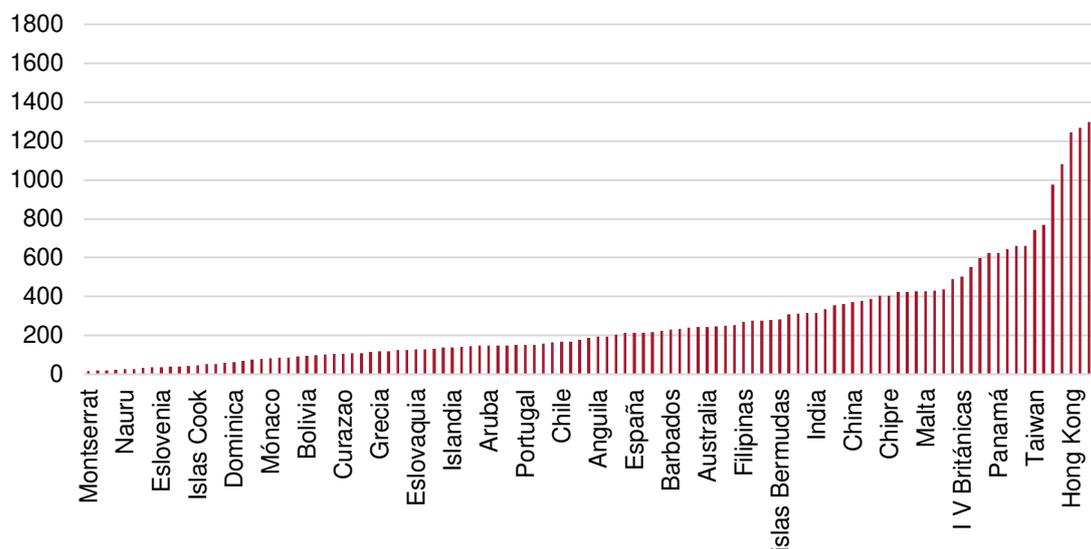
(1) En este indicador, y en los otros 14 que componen el índice, el 0 significaría el incumplimiento total y el 1 el cumplimiento absoluto. Sin embargo, a la hora de agregarlos, la TJN, además de expresarlos en términos porcentuales, lo hace en sentido inverso. Por ejemplo, Finlandia, con una puntuación media de 0,69, recibe un grado de secreto financiero del 31% ($1 - 0,69 \times 100\%$).

Fuente: TJN (2015b).

El segundo componente del índice, el cuantitativo o escala financiera, mide la participación de un país en el mercado de servicios financieros a no residentes calculado

a partir de las estadísticas sobre balanzas de pagos del FMI.⁹ La TJN se propone de esta forma que el ISF responda a la pregunta siguiente: “¿cuánto daño hace un país proveyendo servicios financieros offshore sin transparencia?” (TJN, 2015a, p. 3).

Figura 5. El índice de secreto financiero, 2018



Máximo = 1.590 (Suiza); mínimo = 17 (Montserrat); promedio = 283; N = 112.

Fuente: TJN (2018f).

Los resultados del ISF –con países como Suiza, Luxemburgo, Hong Kong y Alemania en la cabeza del secreto financiero– son usados por la TJN y otras ONG para denunciar la contribución al problema de las finanzas ilícitas de importantes economías de la OCDE, que sería mayor que la de muchos pequeños países en desarrollo conocidos como paraísos fiscales. Son habitualmente citados en textos políticos y preámbulos de actos legislativos, y se integran sistemáticamente en informes e índices internacionales sobre riesgos-país, ambiente de negocios y compromiso con el desarrollo (TJN, 2018c).

El ISF, a pesar de su papel en la dinamización del debate sobre la transparencia financiera internacional, presenta dos limitaciones para medirla. Por un lado, la nota que otorga a cada país se ve muy influida por el tamaño relativo de su sector financiero *offshore*, una variable que parece más un factor explicativo que una dimensión de la transparencia financiera. Esto hace que un país como Finlandia, que cumple un 89% de los criterios de transparencia establecidos por la TJN, reciba una valoración de su opacidad financiera similar a la de Dominica (con un 24%) debido al bajo peso que ambas economías tienen en el mercado de servicios financieros internacionales.¹⁰

⁹ Para algunos países, la TJN elabora estimaciones consistentes en proyectar flujos comerciales a partir de los activos de un país a nombre de no residentes (TJN, 2018, p. 158).

¹⁰ El componente cualitativo del índice no tendría este inconveniente pero presentaría algunos problemas de fiabilidad dado que los criterios de transparencia que lo componen, aunque responden a un consenso internacional, son aplicados país a país por los analistas de la TJN con recursos limitados, tal y como explican en su propia metodología (TJN, 2018f).

Por otra parte, no todos los criterios del ISF están respaldados por un acuerdo internacional. Así, su criterio sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas valora en un país “la compatibilidad de los regímenes de IRPF con la progresividad de la mayoría de las jurisdicciones del mundo, o si sus leyes proporcionan laxitud en torno a la ciudadanía y/o la residencia” (TJN, 2018g). Esto es un indicador muy relevante de competencia fiscal que puede considerarse un fenómeno complementario de la opacidad financiera más que un indicador. En todo caso, es un criterio que no ha sido (todavía) objeto de un acuerdo internacional.

Una propuesta de indicador basado en las revisiones entre pares del GAFI

Las instituciones internacionales que han establecido normas de transparencia financiera también han puesto en marcha sistemas para evaluar su aplicación. La desventaja de estas evaluaciones es que no son tan sintéticas ni tan fáciles de comunicar como las medidas descritas en los párrafos anteriores, pero, por el contrario, cuentan de antemano con el respaldo y aceptación de los propios gobiernos evaluados.

El Foro Mundial (OECD 2016), encargado de promover el intercambio de información con fines fiscales, valora en cada sistema financiero tres aspectos de la transparencia financiera internacional: la disponibilidad de información; el acceso apropiado a la información; y la existencia de intercambios entre países. Estos aspectos o componentes se dividen en diez criterios cuya aplicación es medida en una escala de cuatro valores (no cumplidor, parcialmente cumplidor, ampliamente cumplidor, cumplidor), tal y como se describe en la tabla siguiente.

Figura 6. La evaluación mutua del intercambio de información en el Foro Global

Objeto de la evaluación	Puntuación
A. Disponibilidad de la información	
A1 – Información sobre propiedad	
A2 – Registros contables	
A3 – Información bancaria	
B. Acceso a la información (nacional)	
B1 – Poderes de acceso	No cumplidor
B2 – Derechos y salvaguardas	Parcialmente cumplidor
	Ampliamente cumplidor
	Cumplidor
C. Intercambio de información	
C1 – Instrumentos EOI (internacional)	
C2 – Red de acuerdos	
C3 – Confidencialidad	
C4 – Derechos y salvaguardas	
C5 – Tiempo corto EOI	

Fuente: Foro Global (OECD, 2016).

El GAFI cuenta con un sistema de revisión entre pares más consolidado que el Foro Global, con cuatro rondas y 30 años. Sus evaluaciones cubren algunos de los criterios del Foro¹¹ y muchos otros aspectos de la transparencia financiera contenidos en sus 40 recomendaciones. Además, tiene en cuenta un mayor número de posibles delitos subyacentes a la ocultación de fondos (el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción y también la evasión fiscal).

Las evaluaciones del GAFI las realiza un equipo que generalmente consta de cinco a seis asesores expertos provenientes de países miembros del GAFI y de la secretaría y tienen por actividad central una misión en el país evaluado. Previamente, el equipo evaluador realiza una revisión de documentos suministrados por el país con arreglo a un cuestionario estándar y, además, otros países del GAFI informan de la cooperación internacional realizada por el país evaluado.

El principal producto de una evaluación del GAFI es un informe que pasa por un proceso de comentarios escritos del país evaluado, una revisión cara a cara de los evaluadores y evaluados, un control de calidad por parte del secretariado del GAFI y una discusión

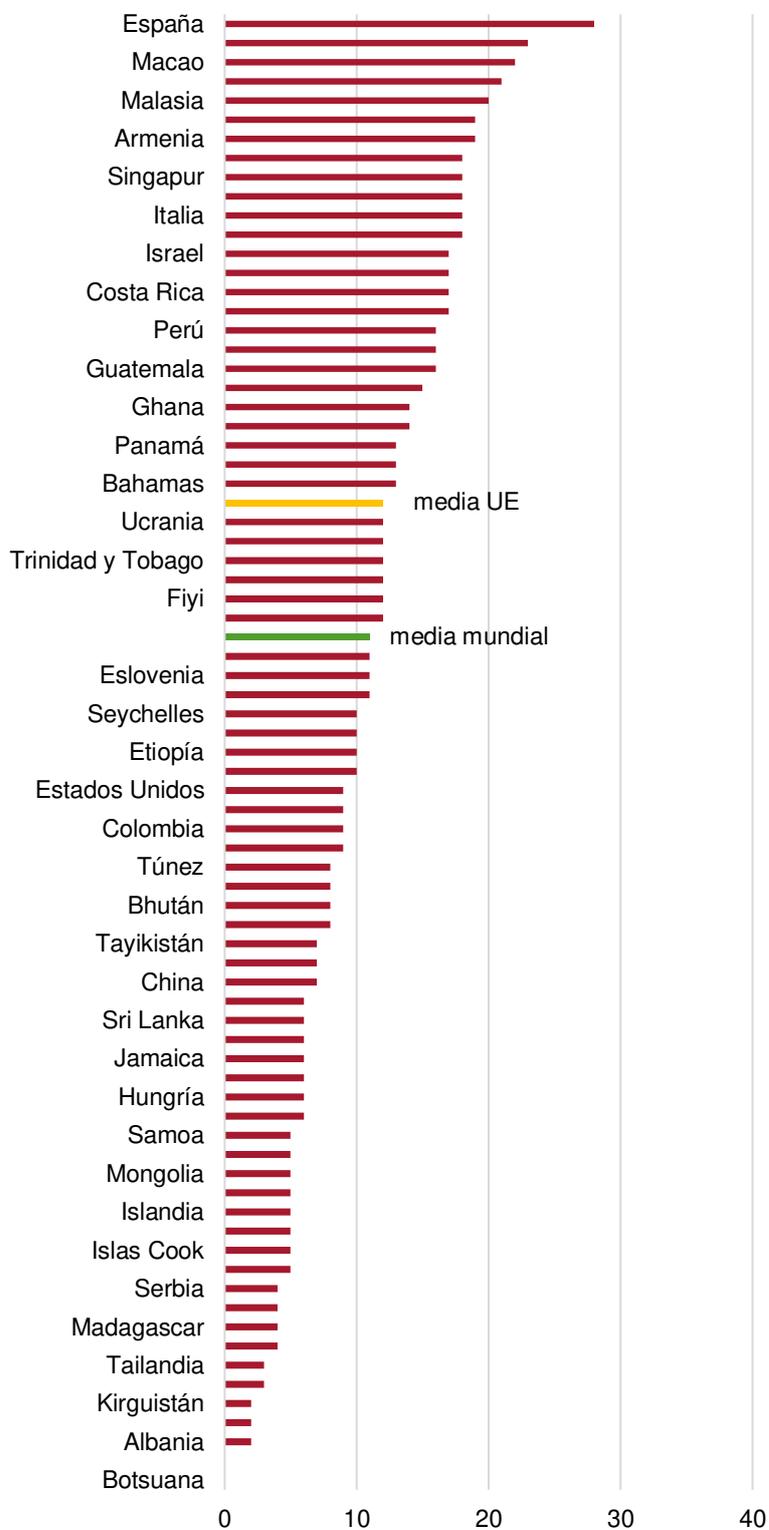
¹¹ La información sobre la propiedad, la información bancaria o los poderes de acceso son criterios del Foro que también están regulados por recomendaciones GAFI. Por el contrario, los criterios de intercambio de información, específicamente referidos a los estándares del Foro, no son analizados por el GAFI.

en plenario. Cada informe es un texto extenso con largas descripciones sobre cómo se ha aplicado cada recomendación en cada país y su posible mejora, pero contiene también una calificación similar a la del Foro Global sobre la aplicación técnica de cada una de las 40 recomendaciones y de la eficacia en cada uno de los siete componentes en que se agrupan las recomendaciones.

A diferencia del ISF, los exámenes del GAFI no se sintetizan en un ranking que permita comparar y comunicar fácilmente la situación y el progreso de cada país en materia de transparencia financiera. Sin embargo, las 40 calificaciones otorgadas a cada país en relación con cada recomendación (incumplidor, parcialmente cumplidor, ampliamente cumplidor y cumplidor) sí se consolidan en una extensa tabla accesible vía Internet y se actualizan conforme se realizan nuevos exámenes de la IV ronda de evaluaciones del GAFI (2019). De estas tablas se pueden obtener al menos dos indicadores sintéticos de transparencia financiera.

En primer lugar, se podría simplemente contar el número de recomendaciones que cumple plenamente cada país y establecer un ranking de cumplimiento con un rango de 0 a 40. En la Figura 7 se hace este ejercicio con datos de abril de 2019.

Figura 7. ¿Cuántas de las 40 recomendaciones GAFI se cumplen plenamente en cada país?



Fuente: elaborado a partir de la IV ronda de evaluaciones GAFI

En segundo lugar, si la comparación representada en la Figura 7 tiene en cuenta todo el rango de puntuaciones del GAFI para cada recomendación (cumplidor, ampliamente cumplidor, parcialmente cumplidor e incumplidor) y estas valoraciones se escalan de forma lineal del 0 al 100, se podría obtener un segundo indicador denominado cumplimiento medio de las 40 recomendaciones GAFI. Sería un indicador que oscilaría entre el 0%, incumplimiento de las 40 recomendaciones, y el 100%, cumplimiento pleno. El propio ISF contiene un indicador similar, que en su versión actual combina datos de la III y IV ronda de evaluaciones para poder informar sobre un número mayor de países. En la Figura 8 se ilustra como se elaboraría este indicador para España y para la UE y el mundo con valores medios y tomando sólo datos de la IV ronda de evaluaciones, la cual se basa en una versión de las recomendaciones y una metodología de evaluación distintas a las de la III ronda.¹²

¹² Más adelante, para poder realizar regresiones con un número más amplio de países, se recurrirá a la versión del ISF de este indicador.

Figura 8. Grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones

Bloque	Rec	Recomendación	España		Media (%)	
			Nota (1)	%	UE	Mundo
Políticas y coordinación	R.1	Evaluar los riesgos y aplicar un enfoque basado en el riesgo	C	100	69	55
	R.2	Cooperación y coordinación nacional	LC	67	69	68
Blanqueo dinero y confiscación	R.3	Delito de lavado de dinero	LC	67	69	75
	R.4	Confiscación y medidas provisionales	C	100	69	75
Financiamiento del terrorismo y la proliferación	R.5	Delito de financiamiento del terrorismo	C	100	69	73
	R.6	Sanciones financieras relacionadas con el terrorismo	PC	33	69	54
	R.7	Sanciones financieras relacionadas con la proliferación	PC	33	69	40
	R.8	Organizaciones sin fines de lucro	LC	67	69	41
Medidas preventivas	R.9	Leyes de secreto de las instituciones financieras	C	100	69	90
	R.10	Diligencia debida del cliente	LC	67	69	61
	R.11	Mantenimiento de registros	C	100	69	84
	R.12	Personas políticamente expuestas	C	100	69	64
	R.13	Corresponsalía bancaria	C	100	69	67
	R.14	Servicios de transferencia de dinero o valor	C	100	69	74
	R.15	Nuevas tecnologías	C	100	69	70
	R.16	Transferencias electrónicas	C	100	69	61
	R.17	Dependencia de terceros	LC	67	69	65
	R.18	Controles internos y sucursales y subsidiarias extranjeras	C	100	69	67
	R.19	Países de mayor riesgo	C	100	69	61
	R.20	Informes de transacciones sospechosas	C	100	69	82
	R.21	<i>Tipping-off</i> y confidencialidad	C	100	69	83
	R.22	Profesiones no financieras designadas: diligencia debida	LC	67	69	45

	R.23	Profesiones no financieras designadas: otras medidas	C	100	69	50
Titularidad real	R.24	Transparencia y titularidad real de las personas jurídicas	LC	67	69	42
	R.25	Transparencia y titularidad real de los acuerdos legales	LC	67	69	45
Poderes y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales	R.26	Regulación y supervisión de instituciones financieras	LC	67	69	56
	R.27	Poderes de los supervisores	C	100	69	77
	R.28	Regulación y supervisión de las profesiones no financieras	LC	67	69	40
	R.29	Unidades de inteligencia financiera	C	100	69	74
	R.30	Responsabilidades de las autoridades policiales	C	100	69	86
	R.31	Poderes de las autoridades policiales y de investigación	C	100	69	74
	R.32	Empresas de remesas	C	100	69	63
	R.33	Estadística	C	100	69	57
	R.34	Orientación y comentarios	C	100	69	63
	R.35	Sanciones	C	100	69	54
Cooperación internacional	R.36	Instrumentos internacionales	C	100	69	73
	R.37	Asistencia legal mutua	C	100	69	67
	R.38	Asistencia legal mutua: bloqueo y confiscación	C	100	69	63
	R.39	Extradición	C	100	69	71
	R.40	Otras formas de cooperación internacional	C	100	69	63
TOTAL		<i>Media</i>		88	72	64
		<i>Número de recomendaciones plenamente cumplidas (total España y media UE y mundo)</i>		28	12	11

(1) La evaluación de cada país arroja una de las siguientes puntuaciones por recomendación (de mejor a peor): C, cumplidor; LC, ampliamente cumplidor; PC, parcialmente cumplidor; NC, no cumplidor.

Fuente: *FATF 4th rate ratings* (GAFI, 2019).

En conclusión, el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones GAFI por parte de cada país, podría ser un indicador válido y fiable de su transparencia financiera y resultaría tan sintético y fácil de comunicar como otros indicadores producidos por las ONG. Actualmente, sus datos están disponibles en dos fuentes con distinto rango y ritmo de actualización, TJN y el propio GAFI, pero no son directamente accesibles al público.

En la sección siguiente, se usa para presentar y explicar las diferencias de transparencia financiera en el mundo.

Recuadro 2. Indicadores de transparencia financiera basados en el GAFI

Número de recomendaciones cumplidas plenamente	Recuento del número de recomendaciones GAFI que un país cumple plenamente según su último informe de evaluación mutua o informe de seguimiento. Rango teórico: 0%-40% Rango real (abril 2019): 0% (Botsuana) – 28% (España)
Grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones	Promedio de la cuantificación de las calificaciones obtenidas por cada país en el cumplimiento de cada recomendación en una escala porcentual: cumplidor = 100%, ampliamente cumplidor = 66%, parcialmente cumplidor = 33% e incumplidor = 0%). Rango teórico: 0%-100% Rango real (abril 2019): 15% (Botsuana) – 88% (España)

(3) El estado de la transparencia financiera y su explicación

Las normas de transparencia financiera internacional se cumplen a medias

Según los indicadores elaborados a partir de las evaluaciones del GAFI, las normas internacionales de transparencia financiera tienen un cumplimiento muy desigual en el mundo. Con datos de abril de 2017 para 77 países evaluados, los países cumplen plenamente una media de 11 recomendaciones. Si se tienen en cuenta cumplimientos parciales, la media mundial estaría en un 62%, en una escala en la que el 100% no representa un ideal de transparencia, sino el cumplimiento estricto de los estándares acordados internacionalmente.

Además, el cumplimiento es muy desigual. El rango de estos indicadores oscila entre Botsuana, con un cumplimiento pleno de 0 recomendaciones y un grado de cumplimiento del 15%, y España, con 28 recomendaciones cumplidas plenamente y un grado del 88%. Este panorama es, en líneas generales, coherente con los datos y el discurso de las ONG de la transparencia financiera.

Dentro de regiones homogéneas, las diferencias de transparencia financiera también son importantes. En Europa, por ejemplo, el cumplimiento pleno está en una media de 12 recomendaciones, con los mínimos en la República Checa, Dinamarca y Suiza (con cuatro, cinco y seis recomendaciones, respectivamente).¹³ De hecho, el gobernador del Banco Central Europeo, Mario Draghi, ha criticado la ineficacia de las autoridades en la lucha contra el blanqueo de dinero por falta de intercambio de información entre países.¹⁴ Draghi se ha referido particularmente a los países de la Eurozona, los cuales,

¹³ Históricamente, Luxemburgo es el país que muestra un peor cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, pero no figura en esta lista porque todavía no se ha sometido al examen de la IV ronda de evaluaciones.

¹⁴ Para más información sobre estas declaraciones, véase la prensa del 24 de septiembre de 2018 (La Vanguardia, 2018).

además de compartir una larga historia de integración política, configuran un sistema financiero cada vez más integrado, por lo que cabe esperar que la lucha antiblanqueo sea aún más ineficaz en otras regiones.

Figura 9. Cumplimiento pleno de recomendaciones GAFI en Europa

País	Número (1)
España	28
Reino Unido	23
Bélgica	21
Austria	18
Italia	18
Noruega	18
Suecia	15
Portugal	12
Eslovenia	11
Irlanda	10
Lituania	9
Finlandia	8
Hungría	6
Letonia	6
Suiza	6
Dinamarca	5
Republica Checa	4

(1) Número de las 40 recomendaciones en las que el país obtiene una calificación C, plenamente cumplidor, según los resultados de la IV ronda de evaluaciones consolidados en abril 2019.

Fuente: elaboración a partir de GAFI (2018f).

¿Por qué unos países son más transparentes que otros?

Habida cuenta de los vínculos entre la agenda internacional de la transparencia financiera y asuntos tan relevantes como la recaudación fiscal, la financiación del desarrollo y la persecución del narcotráfico y el terrorismo internacional, cabe preguntarse por qué los gobiernos del mundo presentan niveles tan distintos de

transparencia financiera.¹⁵ Puesto que se trata de un asunto regulado por normas internacionales, la pregunta anterior implicaría analizar primeramente por qué dichas normas permiten un cumplimiento tan desigual. Un análisis desde esta perspectiva se detendría sin duda en el hecho de que las 40 recomendaciones del GAFI son recomendaciones y no un convenio de derecho internacional público con un mecanismo sancionador.

Son muchos los análisis de la gobernanza global que han señalado las actuales limitaciones de la acción colectiva, organizada en estructuras nacionales, mientras las relaciones transnacionales se hacen cada vez más intensas y extensas (Rosenau y Czempiel, 1992; Archibugi, 1998). Al mismo tiempo, otros análisis muestran como la acción colectiva global tiene un entramado institucional más desarrollado de lo que puede parecer. Si bien en las últimas décadas apenas se establecen nuevos tratados y organizaciones de derecho público internacional, otras soluciones institucionales han proliferado y han regulado con eficacia asuntos transnacionales. Estas soluciones se caracterizan por la ausencia de una jerarquía normativa e institucional clara, el diálogo y la cooperación entre las partes, la revisión entre pares y la implicación de la sociedad civil (OECD, 2003; De Búrca, Keohane y Sabel, 2014; Ostrom, 2015; Ortega, Pérez y Sanz, 2018).

En segundo lugar y a pesar del interés teórico que pueda tener el caso del GAFI dentro de las nuevas tendencias de la gobernanza global, puesto que dentro de este marco regulatorio más o menos voluntario se dan niveles de cumplimiento muy diversos, cabe también hacer un ejercicio tradicional de política comparada y explorar las diferencias entre sistemas políticos que correlacionan con distintos niveles de transparencia financiera. Este es el enfoque de muchos análisis sobre la transparencia en las finanzas públicas y podría también aplicarse al estudio de la transparencia del sistema financiero en su conjunto.¹⁶

De esta forma, la transparencia financiera, como la transparencia fiscal o política, se podría vincular con el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Análisis empíricos previos han comprobado la relación entre los niveles de transparencia de países, regiones y municipios, e indicadores de democracia y buen gobierno, entre los que se encuentran la existencia de elecciones y la competencia electoral (Alt, Lassen y Rose, 2006; Albalade del Sol, 2013; Wehner y de Renzio, 2013), los tribunales de cuentas (Zuccolotto y Teixeira, 2014) o la calidad de las instituciones (Tekeng y Sharaf, 2015). Algunos de estos trabajos concluyen que la transparencia fiscal no correlaciona significativamente con los principales indicadores de democracia, aunque sí con los

¹⁵ Las diversas mediciones de la transparencia financiera utilizadas en el análisis cuantitativo de la sección 4 y basadas en estándares presentan rangos muy amplios con mínimos entre el 5%-10% y máximos entre el 80%-90%.

¹⁶ Ambas cuestiones, la transparencia fiscal y la transparencia financiera, pueden entenderse como parte de la misma cualidad de un Estado de Derecho, en el cual la rendición de cuentas efectiva requiere de información sobre la adopción de decisiones públicas y también sobre su aplicación sobre los distintos actores y el control de dicha aplicación. La definición de transparencia del Estado regulador según Lodge (1999) tiene cinco dimensiones: la transparencia sobre la adopción de normas, sobre las normas en sí mismas, sobre los actores sujetos a las mismas, sobre el control de su aplicación y sobre la retroalimentación del proceso.

índices de percepción de la corrupción (Bastida y Benito, 2007). Otros señalan, además, algunas variables económicas que interfieren en la relación democracia-transparencia. Por ejemplo, el turismo influye negativamente en la transparencia de los municipios españoles, y las actividades extractivas en los países en desarrollo (Albalade del Sol, 2013; Tekeng y Sharaf, 2015; Wehner y de Renzio, 2013).

Las ONG que han colocado en la agenda global el concepto de flujos financieros ilícitos y el de transparencia financiera tienen su propia explicación sobre las diferencias de transparencia financiera entre países, la cual apunta también a la influencia de determinados intereses económicos. La ocultación de dinero, según estas entidades, genera importantes beneficios para el sector financiero y de servicios a empresas, un sector que influye en las autoridades para detener o ralentizar la agenda de la transparencia financiera.

John Christensen (2012, p. 336) publicó un estudio de caso sobre Barbados en el que cuenta cómo en este país caribeño, históricamente dependiente de la exportación de caña, “el Gobierno creó en 1989 un Comité Asesor sobre Negocios Internacionales uniendo a representantes de intereses bancarios y del sector privado con funcionarios de alto rango. Este Comité ha jugado un papel prominente en el despliegue de nueva legislación para atraer a banca *offshore*, seguros, embarcaciones y formación y gestión de *trust funds*”.¹⁷ Los informes país de la TJN sobre los principales centros bancarios del mundo contienen relatos similares. En el texto sobre Suiza, por ejemplo, se designa a este país como el «abuelo» de los paraísos fiscales y se vincula su baja transparencia financiera (27%) a su liderazgo mundial en la gestión transnacional de activos financieros, con un 28% de cuota de mercado (TJN, 2015c). Más aún, esta ONG ve una clara intencionalidad política en la relación entre la opacidad financiera y el tamaño del sector financiero que, en el caso de Suiza, habría influido en su legislación durante varios siglos. De manera similar, Luxemburgo, con 500.000 habitantes y el 12% de la facturación mundial de servicios financieros internacionales (2015b, p. 1), es para la TJN un paraíso fiscal basado en un consenso entre elites.

Estas explicaciones se aplican igualmente a otros países con economías más grandes y diversificadas, como Alemania u Holanda, que también presentan niveles bajos de transparencia financiera (TJN, 2015a, 2018e). Sobre Alemania, se indica que su opacidad financiera, aunque pasa desapercibida, es parte de una estrategia orientada a recuperar el terreno perdido por Frankfurt frente a otros centros financieros internacionales. Esta estrategia consistiría en combatir los paraísos fiscales en el exterior mientras de facto tolera niveles mayores de opacidad en su interior (TJN, 2015a). En este sentido, señala la entidad, se deben interpretar los retrasos de Alemania a la hora de sumarse al intercambio de información, el sorprendentemente bajo número de transacciones sospechosas reportadas al GAFI o el reducido importe de las multas previstas para determinados incumplimientos en materia de transparencia financiera.

¹⁷ En español se traducen como fondos fiduciarios o fideicomisos, pero a menudo se usa el término en inglés, dado que estas figuras no están reconocidas en el ordenamiento jurídico español.

Por último, cuando se observa el rango de cumplimiento de las recomendaciones GAFI (Botsuana 0%, España 28%), resulta inevitable considerar una posible correlación entre desarrollo económico y transparencia financiera que podría ser bidireccional. Como señaló la Conferencia de Addis Abeba, la falta de control sobre las finanzas opacas supone un lastre para el desarrollo y, posiblemente, el tamaño y sofisticación del sistema de información que el GAFI exige en cada país posiblemente sea más fácil de conseguir en países más desarrollados.

La relación entre corrupción, finanzas offshore y opacidad financiera

En base a las explicaciones teóricas anteriores, en la Figura 10 se presentan varias regresiones multivariantes sobre la transparencia financiera internacional, medida como el grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones GAFI. Con el objetivo de poder cubrir un mayor número de países, los datos se obtienen de TJN, ya que esta fuente ha consolidado datos de la III y IV ronda de evaluaciones y permite cubrir la mayor parte de la población y el PIB mundiales.

Los tres primeros modelos combinan la variable democracia, medida con distintos componentes del índice de democracia de *The Economist* y el índice de percepción de la corrupción de Transparencia internacional, junto con la variable atracción de finanzas *offshore*, operacionalizada de forma dicotómica con la lista de paraísos fiscales o jurisdicciones con políticas agresivas de competencia fiscal, según el informe de la OCDE (2000) citado en la sección primera. Los modelos 4 a 6 introducen, además, el PIB pc, como indicador del desarrollo económico, y la variable dicotómica Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés) que se propone como variable de control de la lista de paraísos fiscales habida cuenta de sus particularidades.

Estas regresiones indican en primer lugar que los indicadores más completos de profundidad democrática aparentan correlacionar con la transparencia financiera pero no superan el control del PIB pc. En otras palabras, la relación entre democracia y transparencia financiera podría ser el resultado de la influencia sobre ambas de una tercera variable, el desarrollo económico.

Sin embargo, el índice de percepción de la corrupción, que también es un indicador del buen funcionamiento de las instituciones democráticas, sí supera el control del PIB pc y, combinado con la lista de paraíso fiscales, da lugar al modelo de mayor capacidad explicativa de todos los modelos presentados. En otras palabras, la estadística confirma la visión de la transparencia financiera como parte de la agenda del buen gobierno y también el discurso de denuncia de las ONG, que pone en relación los intereses de las finanzas *offshore*, la falta de integridad de las instituciones públicas y la opacidad financiera.

Figura 10. Las causas de la transparencia financiera: regresiones multivariantes sobre el grado de cumplimiento de las 40 recomendaciones GAFI

VARIABLES explicativas	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Constante	-0.103188 (0.144631)	-0.159370 (0.150386)	-0.1809f (0.1178)	-0.1486 (0.1457)	-0.185018 (0.2183)	-0.1773 (0.1222)	-0.153652 (0.3061)
General	0.302074 (b) (0.136617)			0.08992 (0.1608)			-0.101445 (0.7187)
Índice de democracia							
Elecciones		-0.256504 (0.204027)					
Eficacia del gobierno		0.535211 (b) (0.205373)			0.169098 (0.3396)		0.0648953 (0.8451)
Participación		0.0470937 (0.160928)					
Índice de percepción de la corrupción			0.4247 (c) (0.09518)			0.4083 (b) (0.1710)	0.394422 (a) (0.0902)
Lista paraísos fiscales	-0.921643 (a) (0.550786)	-0.770709 (0.549988)	-1.087 (c) (0.2649)	-0.9422 (a) (0.5390)	-0.874463 (0.1112)	-1.036 (c) (0.3655)	-0.771066 (0.1587)
PIB <i>per cápita</i>				0.2511 (b) (0.1014)	0.221283 (b) (0.0396)	0.01890 (0.1428)	0.0275103 (0.8596)
Estados insulares en desarrollo				0.09757 (0.4568)	0.0673050 (0.8831)	-0.06482 (0.3540)	0.152162 (0.7407)
N (d)	74	74	85	73	73	84	73
R ² corregido	0.098373	0.121815	0.3221	0.1508	0.158387	0.3058	0.241096

Nota: desviaciones típicas entre paréntesis.

(a) Indica significativo al nivel del 10%.

(b) Indica significativo al nivel del 5%.

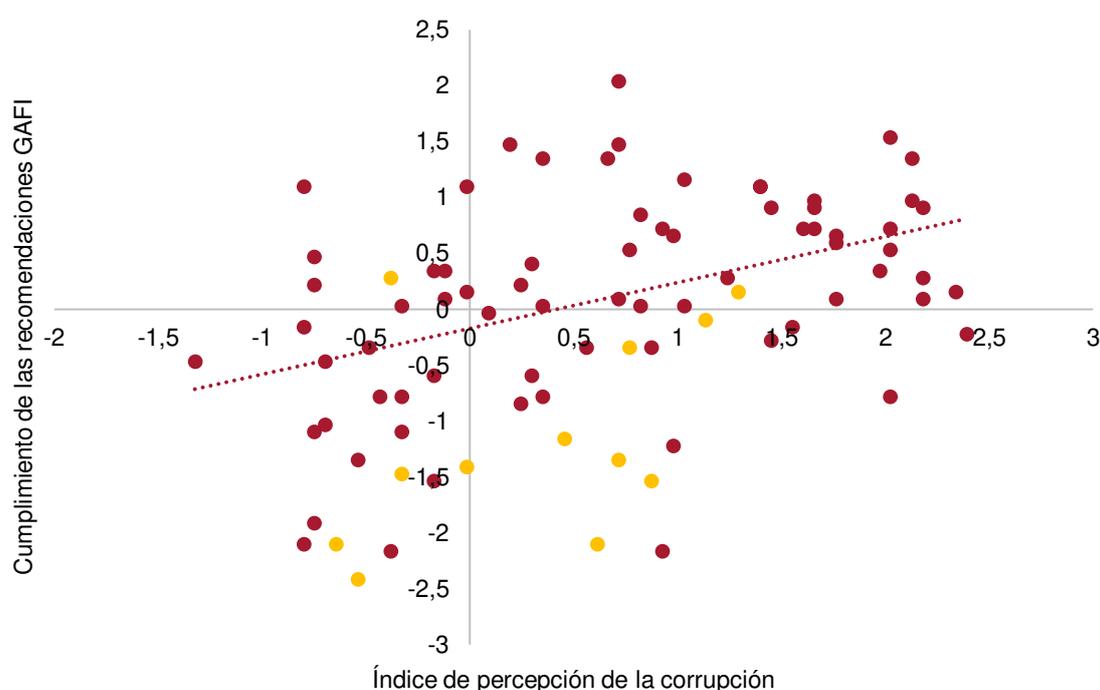
(c) Indica significativo al nivel del 1%.

(d) N = 85 representa un grupo de países con el 92% de la renta y el 71% de la población del mundo.

Fuentes: las variables explicativas son el índice de democracia de The Economist (2017) y sus componentes sobre elecciones, eficacia del gobierno y participación, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (TI, 2017), la lista negra de paraísos fiscales de la OCDE (2000), el PIB *per cápita* según datos UNCTAD (2018) y la lista ONU (2018) de pequeños Estados insulares en desarrollo.

En la Figura 11 se ilustra la influencia combinada de la corrupción y la atracción de finanzas *offshore* en la transparencia financiera. Cada punto del gráfico se corresponde con un país e indica su nivel de cumplimiento de las 40 recomendaciones GAFI (en el eje vertical, Y) y su posición en el índice de percepción de la corrupción (eje horizontal, X). Además, se han marcado con su código ISO los países señalados por la OCDE en 2000 por sus prácticas de competencia fiscal agresiva. Mientras todos los puntos tienen una tendencia ascendente (a mejor valoración por parte del índice de percepción de la corrupción, mayor transparencia financiera) los países de la lista negra de la OCDE claramente dibujan una tendencia propia, casi paralela a la tendencia general, pero bastante por debajo en el eje de ordenadas, indicando que los paraísos fiscales también son más transparentes cuanto menos corruptas son sus instituciones, pero menos transparentes que países con niveles de corrupción similares que no son paraísos fiscales.¹⁸

Figura 11. Paraísos fiscales en el modelo corrupción-transparencia financiera (1): regresión del grado de cumplimiento de las recomendaciones GAFI (Y) sobre el índice de percepción de la corrupción (X) con ajuste mínimo cuadrático



(1) Los países señalados son: Liberia (LR); Maldivas (MV); Bahréin (BH); Panamá (PA); Vanuatu (VU); Granada (GD); Santa Lucía (LC); Dominica (DM); San Vicente y las Granadinas (VC); Seychelles (SC); Bahamas (BS); y Barbados (BB).

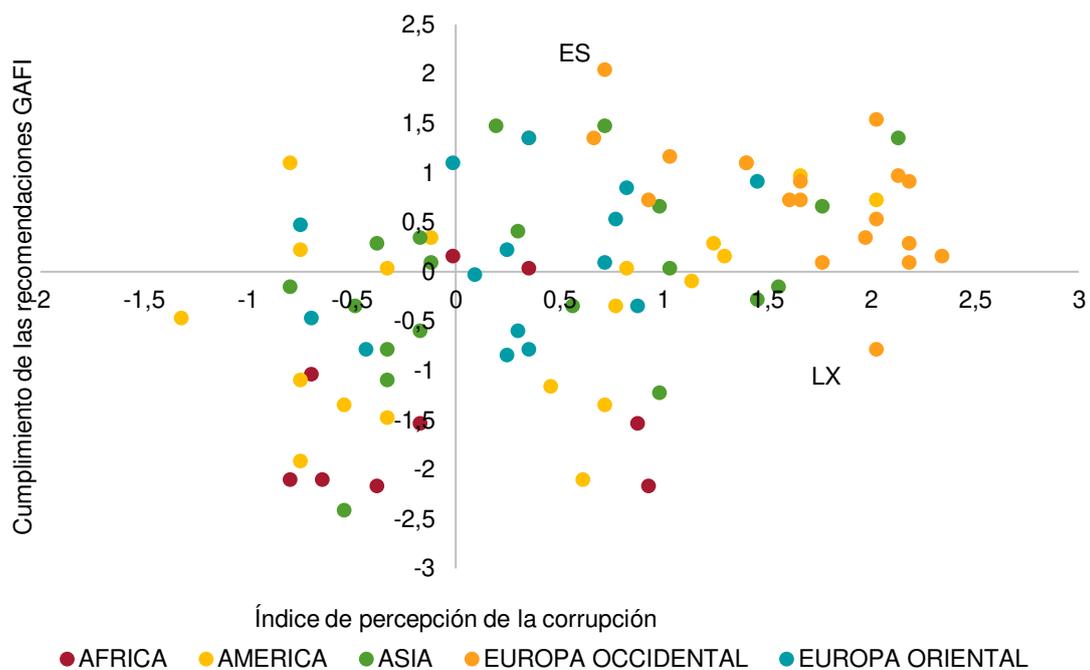
Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Esto se cumple para 11 de los 12 países listados, siendo Bahréin la única excepción al presentar una transparencia financiera superior a la que la línea de tendencia asocia a su nivel de corrupción. Cabe añadir que la línea de tendencia que dibujan los otros 11 paraísos fiscales parece proyectarse sobre un punto situado en una muy buena posición en materia de corrupción (nivel 2) y, sin embargo, visiblemente por debajo de la media en materia de transparencia financiera. Este país es Luxemburgo, el cual, en el indicador cuantitativo sobre finanzas *offshore*, está en la posición más alta del mundo. El caso de Luxemburgo se tratará en el análisis comparativo europeo.

Otras dificultades para avanzar en la transparencia financiera

La corrupción y la atracción de finanzas *offshore* son la mejor explicación posible de la opacidad financiera. Sin embargo, la capacidad explicativa de este modelo es limitada ($R^2 = 0,32$) y así se comprueba en Europa Occidental. Dentro del gráfico de la nube de puntos mundial de corrupción-transparencia financiera, se aprecia que los países europeo-occidentales son más transparentes y menos corruptos que los de otras regiones. Todos ellos, salvo Luxemburgo, se ubican en el cuadrante superior derecho. Sin embargo, si se excluyeran del análisis los países no europeos, la relación entre ambas variables sería claramente negativa. En otras palabras, la relación entre integridad de las instituciones y transparencia financiera se invierte en Europa Occidental, por lo que, a pesar de los resultados concluyentes del análisis estadístico anterior, resulta pertinente explorar nuevos factores de la transparencia financiera y entender cómo el modelo puede ganar capacidad explicativa.¹⁹

Figura 12. Corrupción y transparencia financiera en Europa Occidental y otras regiones



Fuente: datos extraídos del índice de secreto financiero (TJN, 2018f) y del índice de percepción de la corrupción (TI, 2017).

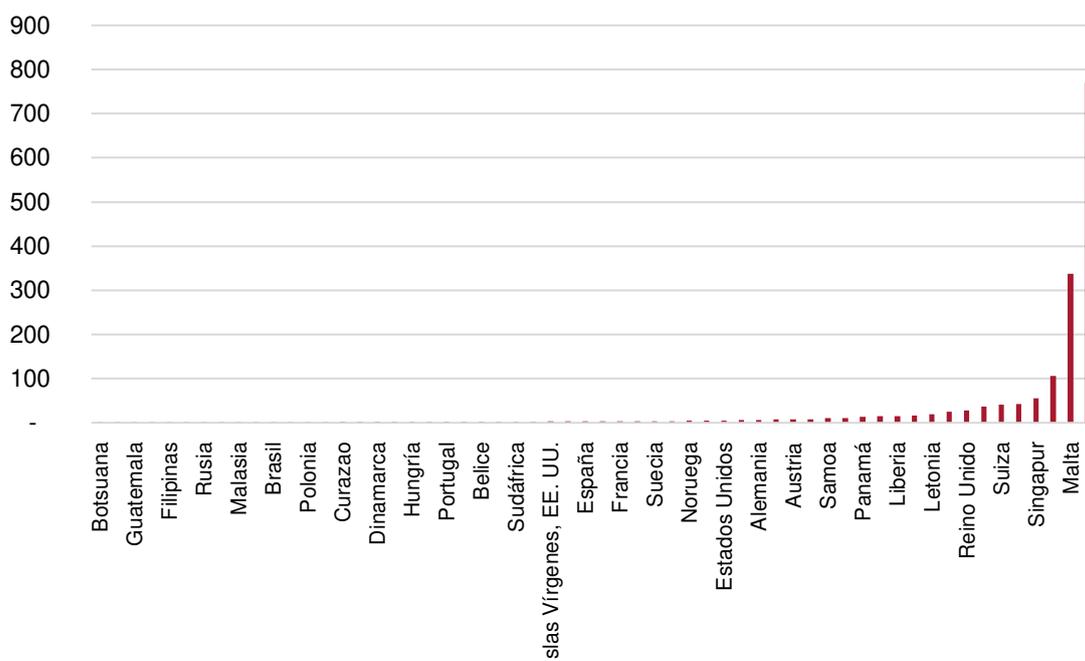
Teniendo en cuenta la posición de Luxemburgo en la Figura 12, cabría retomar el argumento de la atracción de finanzas *offshore* para avanzar en el análisis de las causas de la opacidad financiera. En el análisis anterior se introdujo la lista negra de paraísos fiscales de la OCDE, un indicador dicotómico y que no contempla muchas zonas grises

¹⁹ La significatividad del conjunto modelo resultante no es muy alta. Los tests de Student sobre los P valor de los regresores se han superado con un margen de error del 0,5%, pero con una significatividad de $R^2 = 0,34$.

(cont.)

como las que se pueden encontrar en Europa.²⁰ Un indicador alternativo de la importancia de un país del negocio de las finanzas *offshore* podría ser el cociente entre la facturación de servicios financieros a no residentes y el tamaño total de una economía.²¹

Figura 13. La importancia de las finanzas *offshore* por países (1)



(1) La importancia de las finanzas *offshore* se mide en este gráfico con el cociente entre las exportaciones de servicios financieros según las balanzas de pagos y el PIB multiplicado por 1.000. Son datos disponibles para 58 países, con el máximo en Luxemburgo (700) y el mínimo en Botsuana (0,17).

Fuente: elaboración propia a partir de datos UNCTAD.

Luxemburgo es la economía más dependiente de los servicios financieros a no residentes de todo el mundo. Este dato podría explicar por qué a pesar de su buen desempeño en indicadores de democracia y corrupción es el único Estado europeo con un cumplimiento de las recomendaciones del GAFI inferior a la media mundial. La TJN así lo afirma en su informe sobre este país, cuya opacidad considera que es resultado de un consenso entre elites para favorecer el secreto profesional de asesores e intermediarios financieros en sus relaciones con inversores extranjeros (TJN, 2018d). El informe del GAFI coincide también en señalar grandes deficiencias precisamente en el control de las profesiones y negocios de sectores clave como las compañías de seguros y reaseguros y sus intermediarios, diversos profesionales del sector financiero, como gerentes y asesores de inversión colectiva, y fondos de pensiones y profesionales

²⁰ En Europa no hay ningún paraíso fiscal según la medición utilizada en el análisis estadístico, basada en el informe de la OCDE (1990).

²¹ Este valor no se ha podido calcular para un número suficiente de países a escala mundial debido a los numerosos vacíos de la base de datos de la UNCTAD sobre balanzas de pagos que, sin embargo, sí están disponibles para los países de Europa Occidental.

extranjeros de las finanzas que operan en Luxemburgo sin una sucursal (GAFI/FATF, 2010).

No obstante, hay que añadir que la TJN (2018a, p. 1) hace una descripción similar de Suiza, país al que denomina el “abuelo de los paraísos fiscales del mundo, uno de los centros financieros extraterritoriales más grandes del mundo y una de las mayores jurisdicciones secretas del mundo”. Indica que más la mitad de sus pasivos son de origen extranjero y que es líder mundial en gestión de activos transfronterizos, con una participación del 25% de ese mercado. El informe narra la historia del secreto bancario suizo como un pacto entre elites que se remonta a acuerdos del Consejo de Ginebra en el siglo XVIII y que se vería reforzada por las guerras europeas, la posición geográfica del país y su estatus neutral. Sin embargo, hoy en día, muchos países europeos presentan una transparencia similar a la de Suiza.

Por otra parte, los informes de la TJN carecen de una explicación convincente sobre los países nórdicos que, dentro de Europa Occidental, están también a la cola de la transparencia financiera. La TJN hace una valoración muy positiva de Noruega y Dinamarca en línea con la reputación de estos países en cualquier asunto que pueda relacionarse con la democracia, el desarrollo y la modernidad. Según la TJN estos países tienen un buen desempeño en el índice de secreto financiero debido al control democrático de sus finanzas públicas. Sobre Dinamarca, la TJN dice que “es una nación con altos impuestos caracterizada por una gran confianza social y un fuerte cumplimiento fiscal. Sus gobiernos han estado a favor de combatir el secreto financiero y, si bien siguen existiendo problemas, una sucesión de reformas durante las últimas décadas ha asegurado que Dinamarca tenga hoy relativamente pocas características de las jurisdicciones secretas” (2018f, p. 1). Además, la TJN relaciona la alta presión fiscal del país con su gran Estado del Bienestar y afirma que “dada la importancia de los impuestos para el Estado y la sociedad daneses modernos, el cumplimiento tributario es primordial, y el Gobierno históricamente ha invertido en instituciones y herramientas para garantizar el cumplimiento, detectar la evasión y cerrar las lagunas jurídicas” (*ibid.*). El informe también incluye diversas referencias a las reacciones del Parlamento y la sociedad civil ante noticias sobre negocios poco transparentes.

El relato sobre Noruega es similar: “no puede considerarse un refugio para las finanzas opacas” (TJN, 2018b, p. 1). Este informe de la TJN señala, además, que el país ha sido una de las voces más críticas con el secreto financiero y los flujos transfronterizos ilícitos y cita el informe oficial noruego *Tax Havens and Development* (Norway, 2009) como ejemplo de una “contribución temprana para hacer de la lucha contra el secreto financiero una cuestión política en un país OCDE” (TJN, 2018b, p. 1). Admite, no obstante, que el tema no ha sido una prioridad del Gobierno conservador en el poder desde 2013.

Las explicaciones más asentadas en la sociedad civil transnacional sobre las causas de la opacidad financiera, por consiguiente, no permiten explicar completamente las diferencias que se dan en esta materia dentro de Europa según las evaluaciones del GAFI. Más aún, cabe preguntarse si esta desconexión entre las percepciones sobre algunos países y la valoración oficial sobre el cumplimiento de las normas del GAFI, debilita la efectividad de estas normas no vinculantes. Dicho de otra manera, cabría esperar un cumplimiento más estricto de las recomendaciones del GAFI por parte de

algunos países europeos si las calificaciones recibidas de este organismo se comunicaran mejor a sus opiniones públicas.

(4) Conclusiones

En los últimos 30 años diversas organizaciones intergubernamentales han impulsado la cooperación internacional contra los movimientos financieros relacionados con el narcotráfico, el expolio de recursos públicos, el terrorismo yihadista y la evasión fiscal. Estos impulsos se han materializado casi siempre en normas y estándares para la producción e intercambio de información financiera a escala internacional.

Paralelamente, algunas organizaciones de la sociedad civil han establecido un canal transnacional para la movilización ciudadana contra estos flujos financieros ilícitos y a favor de más transparencia financiera. Ambos términos, flujos financieros ilícitos y transparencia financiera, han capturado eficazmente los problemas y soluciones abordados por las instituciones internacionales de manera parcial y han servido para construir una narrativa endosada por las Naciones Unidas en la Conferencia de Addis Abeba de 2015 y en la Agenda 2030.

Sin embargo, la meta 16.4 de la Agenda 2030 sobre erradicación de flujos financieros ilícitos no ha sido completada con indicadores para su seguimiento, como sí ha ocurrido con las restantes 168 metas. Ello a pesar de que las mismas ONG que han definido los conceptos clave de esta agenda han elaborado también sus indicadores. Mientras la cifra del billón de dólares del GFI ha sido cuestionada metodológicamente, el índice de secreto financiero de la TJN, a pesar de su nombre, no mide sólo la transparencia financiera y su vara de medir no es sólo el consenso intergubernamental. Este índice compuesto se nutre de acuerdos internacionales sobre producción e intercambio de información financiera pero también de consideraciones fiscales sobre las que no hay consenso y de una medición del volumen de servicios financieros transnacionales en cada país. Como indica su propia metodología, el ISF responde a una pregunta tan difícil como esta: “¿cuánto daño hace un país proveyendo servicios financieros *offshore* sin transparencia?” (TJN, 2015a, p. 3).

En este documento de trabajo se proponen indicadores complementarios que podrían fácilmente producirse y difundirse desde las propias instituciones intergubernamentales que han dado contenido concreto y práctico a la agenda internacional de la transparencia financiera. Posiblemente, teniendo en cuenta el estado actual del consenso internacional sobre transparencia financiera, el indicador más sencillo y eficaz para seguir el alineamiento de cada país con la meta 16.4 de los ODS sería el recuento de las recomendaciones GAFI que cada país cumple plenamente, según el sistema de evaluación mutua del propio GAFI. Los datos para la elaboración de este indicador están actualmente disponibles en el propio GAFI para 77 países participantes en la IV ronda de evaluaciones.

Estos datos confirman el discurso de las ONG sobre la existencia de grandes espacios de opacidad en el sistema financiero internacional y su vinculación con políticas de atracción de finanzas *offshore*. Por otra parte, el documento confirma un vínculo aún más claro entre transparencia financiera y buen gobierno. Según un análisis estadístico

aplicado sobre 85 países que suponen el 92% de la renta y el 71% de la población del mundo, los países con peor desempeño en el índice de percepción de la corrupción estarían aplicando con menos rigor la agenda internacional de la transparencia financiera. Dicho esto, las regresiones presentadas en este documento dejan todavía una buena parte de las causas de la transparencia financiera sin explicar, sobre todo en Europa, donde países como Noruega, Dinamarca e Islandia son bastante opacos con sus finanzas, a pesar de la integridad de sus instituciones y su irrelevancia en el mercado de las finanzas *offshore*.

Dotar a la agenda internacional de la transparencia de precisión conceptual y métrica, además de mejorar las posibilidades de su análisis estadístico, podría reforzar la propia agenda o, en otras palabras, podría hacer más eficaces las normas internacionales de transparencia financiera. Estas normas o recomendaciones se adoptan en acuerdos no vinculantes, sin más mecanismos de coerción que la presión entre pares durante los ejercicios de evaluación mutua (OECD, 2003). Si los resultados de estas evaluaciones trascendieran el ámbito del funcionariado y llegaran hasta la opinión pública y el debate político, posiblemente la presión sobre cada país sería mayor y existiría un cumplimiento más estricto y homogéneo de las recomendaciones del GAFI. En realidad, la primera causa que explica las diferencias de transparencia financiera entre países es la ausencia de sanciones, aunque sean reputacionales, por no cumplir con las normas internacionales que la regulan.

Referencias

Albalade del Sol, D. (2013), "The institutional, economic and social determinants of local government transparency", *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, nº 1, pp. 90-107.

Alt, J.E., D.D. Lassen y S. Rose (2006), "The causes of fiscal transparency: evidence from the US states", *International Monetary Fund Staff Papers*.

Archibugi, D. (1998), "Principles of cosmopolitan democracy", en *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, pp. 198-228.

Barth, M.E., y K. Schipper (2008), "Financial Reporting Transparency", *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, vol. 23, nº 2, pp. 173-190, doi: 10.2308/accr.2006.81.1.135.

Bastida, F., y B. Benito (2007), "Central government budget practices and transparency: an international comparison", *Public Administration*, vol. 85, nº 3, pp. 667-716, doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x.

De Búrca, G., R.O. Keohane y C. Sabel (2014), "Global experimentalist governance", *British Journal of Political Science*, vol. 44, nº 03, pp. 477-486, doi: 10.1017/S0007123414000076.

Christensen, J. (2012), "The hidden trillions: secrecy, corruption, and the offshore interface", *Crime, Law and Social Change*, vol. 57, nº 3, pp. 325-343, doi: 10.1007/s10611-011-9347-9.

Claessens, S., y D. Naude (1993), *Recent Estimates of Capital Flight*.

Cobham, A. (2012), "Tax havens and illicit flows", en P. Reuter (ed.), *Draining Development?: Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, The World Bank.

Cobham, A. (2018), "Target 2030: illicit financial flows", *ARI*, nº 81/2018, Elcano Royal Institute.

Diplomatie, F. (2017), *Transparencia financiera*, doi: 22/11/2017.

EIU (2017), *The Democracy Index 2017: Free Speech under Attack*, Londres.

G20 (2009), "Declaration on strengthening the financial System", en *London Summit – Leader's Statement*, G20 Information Center, University of Toronto.

G20 (2013), *2013 St Petersburg G20 Leaders' Declaration*, <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (último acceso 8/X/2018).

G7 (1989), *Economic Declaration of the Paris Summit*.

GAFI/FATF (1990), *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*, doi: 10.1007/s12117-999-1043-0.

GAFI/FATF (2002), *2001 2002 Annual Report*.

GAFI/FATF (2010), *Luxembourg Mutual Evaluation*.

GAFI/FATF (2019), *Consolidated Assessment Ratings, April 2019*, <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html> (último acceso 29/III/2018).

GAFILAT (2018), *Preguntas frecuentes sobre GAFI*, <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/preguntas-frecuentes> (último acceso 31/III/2018).

GFI (2018), *About Global Financial Integrity*, <https://www.gfintegrity.org/about/> (último acceso 8/X/2018).

Guillamón, M.-D., F. Bastida y B. Benito (2011), "The determinants of local government's financial transparency", *Local Government Studies*, vol. 37, nº 4, pp. 391-406.

Hood, C. (2006), "Transparency in historical perspective", en C. Hood y D. Held (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, British Academy Publications, pp. 2-23, doi: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0001.

IMF (1998), "Money laundering: the importance of international countermeasures", International Monetary Fund, Washington DC, pp. 3-5.

Jansky, P. (2013), *Illicit Financial Flows and the 2013 Commitment to Development Index*, Londres.

Johannesen, N., y G. Zucman (2014), "The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, nº 1B, pp. 65-91, doi: 10.1257/pol.6.1.65.

Kar, D., y B. Leblanc (2013), *Illicit Financial Flows from Developing Countries, Global Financial Integrity*, Global Financial Integrity, doi: 10.1787/9789264203501-en.

Lodge, M. (1999), "Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments", LSE, pp. 1-18.

Norway (2009), *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures*, Oslo.

OECD (1998), *Harmful Tax Competition*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264162945-en.

OECD (2000), *Towards Global Tax Co-operation*.

OECD (2003), *Peer Review. An OECD Tool for Co-operation and Change*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264099210-en-fr.

OECD (2009), *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.

OECD (2016), "2016 TERMS OF REFERENCE TO MONITOR AND REVIEW PROGRESS TOWARDS TRANSPARENCY AND EXCHANGE OF INFORMATION ON REQUEST FOR TAX PURPOSES".

ONU (2014), *Illicit Financial Flows, UN High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

ONU (2015a), "III Conferencia de financiación del desarrollo, borrador de declaración", Addis Abeba.

ONU (2015b), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Organización de Naciones Unidas.

Ortega, A., A. Pérez y A. Sanz (2018), *Innovating Global Governance: Bottom-up, the Inductive Approach*.

Ostrom, E. (2015), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, doi: 10.1017/CBO9781316423936.

Prat, A. (2006), "The more closely we are watched, the better we behave?", *PROCEEDINGS-BRITISH ACADEMY*, vol. 135, nº 1, pp 91-103, doi: 10.1287/mnsc.1040.0214.

Reuter, P. (2012), "Introduction and overview: the dynamics of illicit flows", en P. Reuter (ed.), *Draining Development?: Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, The World Bank, doi: 10.1596/978-0-8213-8869-3.

Rosenau, J., y E.O. Czempiel (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, doi: 10.2307/2622748.

Tekeng, Y.M.T., y M.F. Sharaf (2015), "Fiscal transparency, measurement and determinants: evidence from 27 developing countries", *Journal of Economics and Political Economy*, vol. 2, nº 1, pp. 69-91.

The Economist (2016), "Financial transparency, the biggest loophole of all", *The Economist*, 20/II/2016, pp. 1-5.

The Guardian (2016), "John Christensen, for leading Tax Justice Network from the ground up to set the global policy agenda – GuardianWitness", <https://witness.theguardian.com/assignment/58248f46e4b0506bc3016da9/5015448> (último acceso 31/III/2018).

TI (2017), *Índice de Percepción de la Corrupción 2017, Nota técnica sobre la metodología, Transparencia Internacional*, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia_ipc-2017.pdf (último acceso 10/IV/2018).

TJN (2015a), *Financial Secrecy Index: Narrative Report on Germany*, Londres.

TJN (2015b), *Financial Secrecy Index: Narrative Report on Luxembourg*, Londres.

TJN (2015c), *Financial Secrecy Index Methodology*, Londres.

TJN (2018a), *Financial Secrecy Index: Switzerland*.

TJN (2018b), *Financial Secrecy Index 2018: Norway*.

TJN (2018c), *Financial Secrecy Index. Research and Analysis*, <https://www.financialsecrecyindex.com/research-and-analysis> (último acceso 5/VI/2018).

TJN (2018d), *Financial Secrecy Index 2018: Luxembourg*.

TJN (2018e), *Financial Secrecy Index 2018: Narrative Report on the Netherlands*.

TJN (2018f), *Financial Secrecy Index 2018*, Londres.

TJN (2018g), *Financial Secrecy Index 2018 Methodology Including Statistical Audit by Joint Research Centre of the European Commission Financial Secrecy Index 2018 Methodology 1 2018 © Tax Justice Network*.

UN (2018), *List of SIDS, Sustainable Development Knowledge Platform*, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list> (último acceso 23/XI/2018).

UNCTAD (2018), *Balance of Payments, Current Account Balance, Annual, 1980-2016, UNCTAD STAT*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=113> (último acceso 21/VI/2018).

UNODC y OECD (2016), *Coherent Policies for Combatting Illicit Financial Flows*.

La Vanguardia (2018), "El BCE pide crear una autoridad europea contra el lavado de dinero", <https://www.lavanguardia.com/politica/20180924/452008230065/el-bce-pide-crear-una-autoridad-europea-contra-el-lavado-de-dinero.html> (último acceso 22/X/2018).

WB (2007), *The Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, by the World Bank and UNODC*.

Wehner, J., y P. de Renzio (2013), "Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency", *World Development*, vol. 41, nº 1, pp. 96-108, doi: 10.1016/j.worlddev.2012.06.005.

Zuccolotto, R., y M.C. Teixeira (2014), "Budgetary transparency and democracy: the effectiveness of control institutions", *International Business Research*, vol. 7, nº 6, pp. 83-96, doi: 10.5539/ibr.v7n6p83.