

España: ¿líder global en transparencia financiera?

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

Tema

España es el país con mayor transparencia financiera del mundo según las evaluaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), por lo que podría aspirar a ser un líder mundial en la lucha global contra los flujos financieros ilícitos (meta 16.4 de la Agenda 2030).

Resumen

En este análisis se presentan datos de las revisiones entre pares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que muestran que España es el país con mejor cumplimiento técnico de sus 40 recomendaciones contra el blanqueo de capitales, considerado el estándar internacional más importante en materia de transparencia financiera. Seguidamente, se indaga en las razones por las cuales el país ha cumplido tan estrictamente con las normas internacionales sobre acceso e intercambio de información financiera y se reflexiona sobre la posibilidad y pertinencia de que España aspire a una posición de liderazgo en este asunto global, que ha pasado a formar parte de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Para pasar de ser el país más cumplidor a ser líder en esta agenda, España necesitaría completar el desempeño de funcionarios y profesionales con un impulso político que pasaría por una mejor comunicación pública y un papel más activo en foros internacionales. En el Foro de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible este liderazgo puede ser especialmente necesario pues la meta 16.4 carece todavía de indicadores de seguimiento.

Análisis

La transparencia financiera consiste en la producción e intercambio por parte de los gobiernos de información financiera sobre sus ciudadanos y empresas, generalmente, en el marco de acuerdos y estándares internacionales. El objetivo de la transparencia financiera internacional es combatir eficazmente los flujos financieros ilícitos, movimientos transnacionales de dinero de origen o destino delictivo que se sirven de la globalización financiera para permanecer ocultos a las autoridades nacionales. Se trata de un asunto que ha sido elevado a lo más alto de la agenda de la cooperación internacional en 2015 mediante la adopción de la meta 16.4 de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y la Agenda de Acción de Addis Abeba, pero que se ha venido tratando y regulando en diversos foros intergubernamentales desde hace 30 años.

Entre los distintos acuerdos e iniciativas internacionales sobre transparencia financiera, las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo destacan como el estándar más completo, más antiguo y de mayor alcance geográfico. España es el país del mundo

que cumple con mayor rigor estas 40 recomendaciones según el sistema de evaluación mutua del propio GAFI, por lo que podría decirse que es el país con mayor transparencia financiera del mundo.¹

En este análisis se aporta más información sobre la posición de España en materia de transparencia financiera a escala mundial y europea con el apoyo de datos tomados del sistema de evaluaciones del GAFI. Seguidamente, se explican las causas históricas de este desempeño, las cuales podrían explicar también por qué esta cualidad española es tan poco conocida dentro y fuera del país. Por último, se realizan una serie de recomendaciones para que España convierta su superioridad técnica en un verdadero liderazgo internacional.

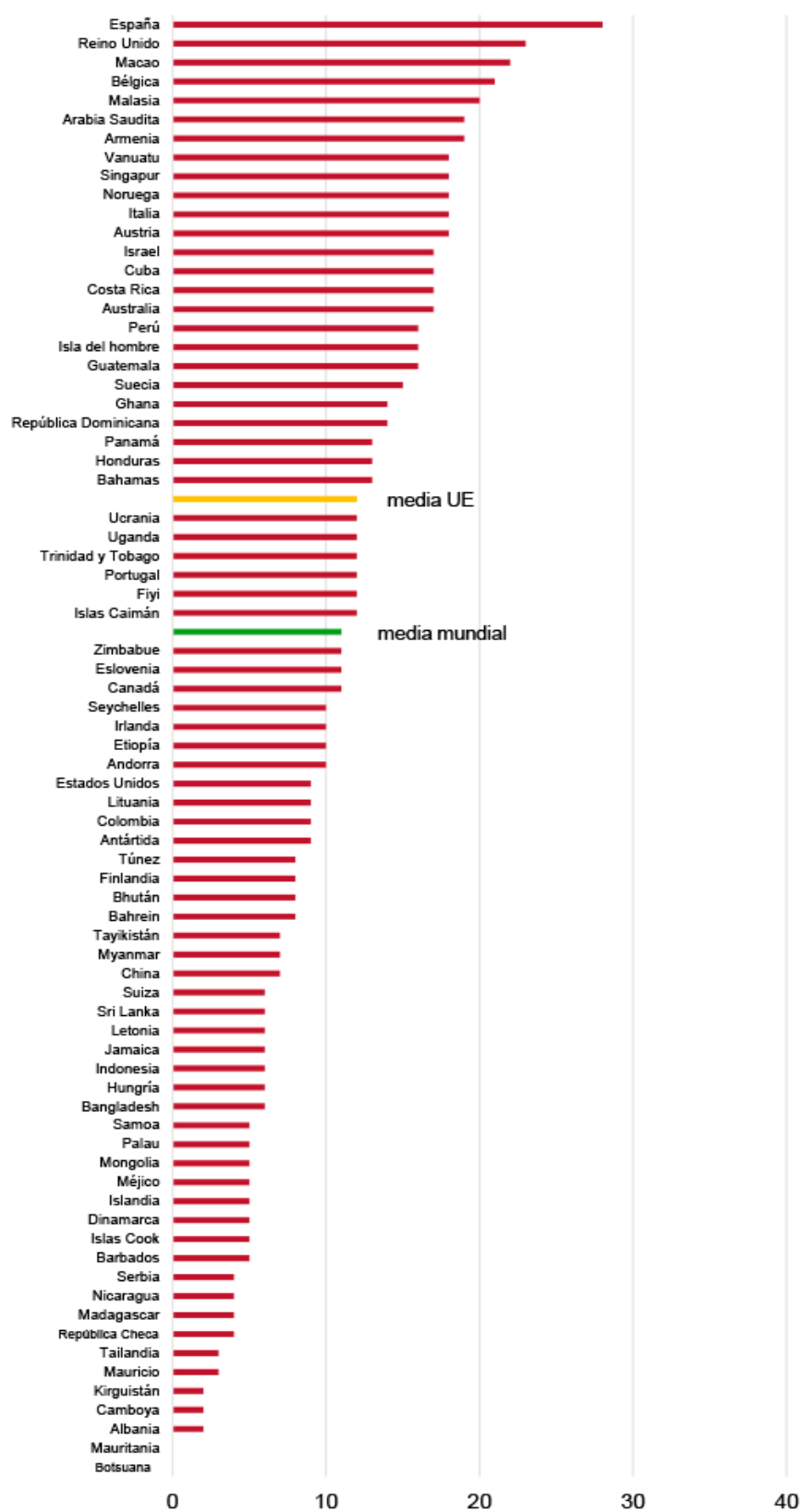
España, el país más cumplidor del GAFI

El GAFI lleva 30 años fijando estándares internacionales de transparencia financiera y comprobando su aplicación país por país. Su sistema de evaluación sobre las 40 recomendaciones contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se encuentra ya en la IV ronda de evaluaciones, en la que España fue el primer país examinado junto con Noruega.

El informe de evaluación de España, emitido en 2014, fue más favorable que el del país nórdico y destacó la solidez de su sistema general contra el blanqueo de capitales y algunos avances concretos, como la puesta en marcha de un registro de titulares reales, basado en la colaboración de los notarios. Posteriormente, conforme se fueron realizando más evaluaciones, el GAFI las fue consolidando en una tabla publicada en su web y se supo que España era el país con mejor cumplimiento técnico de las 40 recomendaciones. Actualmente, con [datos de abril de 2019](#), España cumple plenamente con 28 recomendaciones, ocupando la primera posición en un ranking de 77 países y destacando sobre el cumplimiento mundial (11 recomendaciones) y de la UE (12), tal y como se representa en la Figura 1.

¹ Para más información sobre el concepto y la medición de la transparencia financiera internacional véase el documento de trabajo del mismo nombre.

Figura 1. ¿Cuántas de las 40 recomendaciones GAFI se cumplen plenamente en cada país?



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

Si la comparación entre países 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 de 0 a 100, a España le correspondería una transparencia del 88% y seguiría ocupando el primer puesto de los 77 países evaluados, los cuales arrojarían un cumplimiento medio del 64%. Dicho esto, las 40 recomendaciones representan un estándar internacional, por lo que el 100% en esta escala no debe considerarse un ideal de transparencia financiera. De hecho, hay otros indicadores de transparencia financiera, como, por ejemplo, el componente cualitativo del índice de secreto financiero de Tax Justice Network (TJN, 2018), en el que el máximo alcanzado por un país se encuentra en el 58%. A España, en ese índice le corresponde un 52% y la 6ª posición sobre 112 países analizados.

En el documento de trabajo del Real Instituto Elcano “Transparencia financiera internacional” se demuestra mediante regresión estadística que la transparencia financiera, cuando se aproxima por el grado de cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, correlaciona con el índice de percepción de la corrupción (TI, 2017) y la lista negra de paraísos fiscales de la OCDE (2000). Ello indica que la transparencia financiera es una cualidad propia del buen gobierno democrático y también confirma el discurso de algunas ONG, según el cual el negocio de las finanzas *offshore* estaría frenando la aplicación de esta agenda internacional.

Desde esta perspectiva, resulta lógico que España, una democracia plena, destaque sobre el resto del mundo en transparencia financiera y que, no siendo un centro financiero *offshore*, destaque sobre otras democracias que sí lo son, como Suiza. Sin embargo, no es tan evidente por qué España destaca sobre la media europea (Figura 1) o sobre algunos países europeos, como los nórdicos, cuyas instituciones nacionales y cuyo papel en las instituciones internacionales gozan de tan buena reputación (Figura 2).

Figura 2. 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 (cumplidor), según la IV ronda de evaluaciones con datos de abril 2019.

Fuente: elaboración a partir de GAFI (2019).

¿Por qué España es tan transparente con sus finanzas?

Las recomendaciones del GAFI y sus actualizaciones se han ido aplicando en la UE mediante directivas ant blanqueo y en España, como en los demás países europeos, mediante leyes nacionales de transposición, en las cuales los Estados miembros pueden optar por niveles de cumplimiento más altos respetando los mínimos establecidos por las Instituciones de la UE. Los debates parlamentarios y las exposiciones de motivos de estas normas arrojan luz sobre las motivaciones que pueden llevar a los distintos países a optar por un mayor o menor rigor en materia de transparencia financiera.

En los debates del Parlamento Europeo sobre la directiva ant blanqueo de 2015 y un reglamento relacionado (UE, 2014), casi todos los eurodiputados mostraron su apoyo a la iniciativa de la Comisión, si bien sus discursos se diferenciaron en dos aspectos:

contenían distintos argumentos de apoyo a la directiva y, mientras unos introducían ciertos matices, otros planteaban un apoyo sin fisuras. En cuanto a los argumentos utilizados en defensa de la norma, destacaron las referencias a la evasión fiscal, el crimen organizado y la corrupción, en este orden. Además, dos diputados, uno español y otro norirlandés, trajeron a colación la financiación del terrorismo.

Por otra parte, se plantearon objeciones sobre la falta de proporcionalidad de las nuevas exigencias administrativas y su perjuicio para negocios perfectamente legales. Estas objeciones fueron presentadas por diputados liberales y conservadores de países del centro y norte de Europa, mientras que los diputados del sur, independientemente de la ideología, no introdujeron matices de este tipo.

En España, de los debates parlamentarios y exposiciones de motivos de las leyes antiblanqueo y normas relacionadas de menor rango, se deduce que las consideraciones sobre el posible coste administrativo de esta legislación para los negocios han estado totalmente ausentes. Además, se puede comprobar que su vínculo con la lucha antiterrorista ha sido muy importante, sobre todo más en la época en la que el país empezó a destacar en los informes del GAFI.²

La primera ley contra el blanqueo de capitales, Ley 19/1993, vino motivada por la obligación de transponer la Directiva UE correspondiente. Así se constató en su breve exposición de motivos, en la cual ni siquiera se hacía referencia al GAFI a pesar de que sus recomendaciones ya estaban vigentes desde 1990, cuando se estableció el Grupo con España entre sus Estados fundadores. La Ley fue una transposición mecánica de la Directiva europea 91/30B/CEE, la cual sí citaba al GAFI y puso en pie la infraestructura ideada por este organismo internacional y, poco a poco, implantada con mayor o menor solidez en todos los países: una red de sujetos (mayoritariamente bancos) obligados a identificar, documentar y comunicar operaciones financieras sospechosas; una unidad de inteligencia financiera el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, el SEPBLAC, órgano administrativo encargado de recibir esas comunicaciones, sistematizarlas y derivarlas a otras administraciones; y un órgano encargado de asegurar el buen funcionamiento del sistema, la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.

Diez años después, la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de bloqueo de la financiación del terrorismo, sí contenía un amplio preámbulo. En él se hacía referencia a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y al terrorismo de ETA, justificando la necesidad completar el ordenamiento jurídico con medidas eficaces en el ámbito de la prevención. La norma, además de introducir la figura del bloqueo de capitales como medida administrativa, repasaba obligaciones e instituciones similares o iguales a las contempladas por la Ley antiblanqueo de 1993.

El bloqueo preventivo de capitales sospechosos de financiación del terrorismo fue una recomendación especial del GAFI acordada en 2001, después del 11S. En octubre de

² En un artículo de la *Revista de Estudios Políticos* se analiza más detalladamente esta influencia de la agenda antiterrorista en la aplicación de la normativa internacional de transparencia financiera como una dinámica de coyuntura crítica y trayectoria dependiente (Pérez, 2018).

2001, se adoptaron un total de nueve recomendaciones especiales contra la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva que se sumaban a las tradicionales 40 recomendaciones del GAFI, cuyo nombre completo pasó a ser Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo. El Gobierno español se sumó con especial interés a este nuevo acuerdo que facilitaba un marco internacional para recabar apoyos en sus investigaciones antiterroristas. Su experiencia demostraba que la cooperación internacional en el ámbito de las finanzas podía dar buenos resultados, como había ocurrido con el desmantelamiento de la cooperativa Sokoia con la ayuda de Francia, y en aquel momento esta cooperación resultaba muy necesaria. La lucha contra ETA se intensificaba entonces como consecuencia de su abandono del alto el fuego en 2000, el asunto volvía a estar entre las principales preocupaciones de los españoles según el CIS y contaba con un consenso político renovado mediante el Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo.

Cuando en 2010 se actualizó la ley española antiblanqueo, la UE había adoptado ya su tercera Directiva en la materia, el GAFI había actualizado dos veces sus recomendaciones y se encontraba en la III ronda de revisiones entre pares. España ya había obtenido una evaluación bastante buena en este nuevo marco, incluso antes de actualizar su Ley. Algunas recomendaciones nuevas, como la incorporación de los notarios al sistema de inteligencia financiera, ya se habían aplicado mediante normas de rango menor.

En su preámbulo, la segunda ley antiblanqueo se alineó de forma explícita y directa con las recomendaciones del GAFI, defendió la pertinencia de unificar los regímenes de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y caracterizó la legislación europea como una norma de mínimos, que debía ser completada, reforzada o extendida atendiendo a los concretos riesgos existentes en cada Estado miembro. Los debates parlamentarios sobre esta medida reflejaron un alto nivel de consenso entre los distintos partidos políticos y, fuera del Congreso, aunque la norma apenas tuvo transcendencia mediática, desde la Administración se declaraba a España “un país líder en materia de prevención de blanqueo de capitales”, añadiendo que “hace unos años la prevención del blanqueo era una política muerta, sólo estaba en los libros y no se aplicaba. En ocasiones, la simple publicación de leyes en el BOE no es suficiente para poner en marcha políticas de este tipo, pues necesitan funcionarios y profesionales que las apliquen” (Notariado, 2010). En los años siguientes, el trabajo de funcionarios y profesionales siguió avanzando en línea con las recomendaciones del GAFI, hasta alcanzar España los niveles de cumplimiento reflejados en las Figuras 1 y 2.

¿Cómo pasar de cumplidor a líder?

A pesar de su destacado cumplimiento técnico, el GAFI no ha calificado a España como un líder en sus informes de evaluación y seguimiento. Por el contrario, sí ha denominado al Reino Unido, segundo en el ranking de cumplimiento, como un líder global en asuntos como la transparencia corporativa. Efectivamente, el Reino Unido, además de mejorar su propia información financiera, por ejemplo, mediante el registro de titulares reales de sociedades, ha influido en los países de la Commonwealth para que avancen en la misma dirección. Además, su papel en el G20 de Londres de 2009 fue muy relevante

para aumentar la presión sobre los países más reticentes al intercambio de información. Según algunos autores, como resultado de esta cumbre, se firmaron más de 300 tratados de intercambio de información (Johannessen y Zucman, 2014), un éxito que fue capitalizado por el entonces primer ministro británico Gordon Brown, quien llegó a declarar el fin de los paraísos fiscales.

Para que España ejerza y sea reconocido como líder global en transparencia financiera, además del desempeño de funcionarios y profesionales, necesitaría del impulso de los políticos. Este impulso no sería redundante, pues los paraísos fiscales no han finalizado y la ONU no sabe dónde estamos en relación con la meta 16.4 de la Agenda 2030.³ A continuación se formulan dos recomendaciones en este sentido.

En primer lugar, España podría comunicar mejor su compromiso con las normas internacionales antiblanqueo y otros acuerdos de transparencia financiera, empezando por dar publicidad a las evaluaciones e informes del GAFI, los cuales apenas han trascendido a la opinión pública española. La iniciativa España Global recientemente ha empezado a trabajar la comunicación sobre la fortaleza democrática del país y, teniendo en cuenta la relación lógica y estadística que se da entre transparencia financiera e integridad de las instituciones, los datos de cumplimiento de las recomendaciones del GAFI podrían añadirse a otros indicadores que se exhiben desde su portal. Este ejercicio de comunicación podría servir también de estímulo para seguir avanzando en las 12 recomendaciones del GAFI que España todavía no cumple plenamente y en mejorar también otras evaluaciones, como las del Foro global de intercambio de información con fines tributarios y el Convenio de la OCDE contra el cohecho.

En segundo lugar, en el ámbito internacional, España podría servirse de la autoridad que le da su elevado cumplimiento para elevar la presión sobre otros países que no cumplen tan bien con los acuerdos adquiridos. Esto podría hacerse con una implicación más activa al menos en dos ámbitos. El G20, donde España es invitado permanente, ha sido junto con el G7 el foro político en el que generalmente se han lanzado los acuerdos sobre transparencia financiera que luego han desarrollado instituciones como el GAFI y la OCDE. Este foro podría servir de altavoz para el seguimiento de acuerdos que por el momento se mantiene en un ámbito profesional y técnico y, de esta forma, incrementar la presión entre pares y de la opinión pública sobre los países menos cumplidores. Por otra parte, en el ámbito de Naciones Unidas, dado que la Agenda 2030 no ha conseguido acordar un sistema de seguimiento de la meta 16.4, queda espacio para nuevas propuestas que los Estados miembros tendrían que llevar al Foro de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, que se reúne anualmente en Nueva York. Su convocatoria de este año abordará precisamente el ODS 16 sobre la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, en el cual se incluye la meta de eliminación de los flujos financieros ilícitos.

³ Sobre esta cuestión, que se resume en la falta de indicadores del ODS 16.4, véase Cobham (2018).

Figura 3. Anexo: cumplimiento de 40 recomendaciones del GAFI en España, UE y el mundo

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>Tippling-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

Fuente: elaboración propia a partir de GAFI (2019).

Referencias

Cobham, A. (2018), "Target 2030: illicit financial flows", ARI, nº 81/2018, Elcano Royal Institute,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari81-2018-cobham-target-2030-illicit-financial-flows.

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

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.

Notariado (2010), Nota de prensa: España es un país líder en materia de prevención de blanqueo de capitales, http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?uuid=6b3a189f-0498-4a38-920f-0876008d2ffa&groupId=10218 (último acceso 22/XI/2018).

OECD (2000), *Towards Global Tax Co-operation, Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*.

Pérez, A. (2018), "Las causas de la transparencia financiera en España: ¿fortaleza democrática o coyuntura crítica?", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 0, nº 179, pp. 231-265, doi: 10.18042/cepc/rep.179.08.

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

UE (2014), *Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing (Debate)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20140311&secondRef=ITEM-006&language=EN&ring=A7-2014-0150> (último acceso 31/V/2018).